

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

**Методичні вказівки**  
**до практичних занять, самостійної та індивідуальної роботи**  
**для здобувачів освітнього ступеня магістра**  
**спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування”**  
**усіх форм навчання**

**ЗАТВЕРДЖЕНО:**

на засіданні кафедри менеджменту  
та державної служби  
Протокол № 14 від 16.04.2018

**Чернігів ЧНТУ 2018**

Прийняття рішень у публічному управлінні. Методичні вказівки до практичних занять, самостійної та індивідуальної роботи для здобувачів освітнього ступеня магістра спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування” усіх форм навчання / Укладачі : Оліфіренко Л.Д., Оліфіренко Ю.І. – Чернігів : ЧНТУ, 2018. – 51 с.

- Укладачі:** ОЛІФІРЕНКО ЛІЛІЯ ДМИТРІВНА, доктор наук з державного управління, професор  
ОЛИФІРЕНКО ЮЛІЯ ІВАНІВНА, кандидат наук з державного управління, доцент
- Відповідальний за випуск:** БУТКО МИКОЛА ПЕТРОВИЧ, завідувач кафедри менеджменту та державної служби, доктор економічних наук, професор
- Рецензент:** МУРАШКО МИКОЛА ІВАНОВИЧ, директор Чернігівського інституту ім. Героїв Крут МАУП, к.е.н., професор, магістр державного управління

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
<b>1 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №1</b>	
Аналітичне забезпечення прийняття рішень у публічному управлінні.....	5
<b>2 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №2</b>	
Аналітичний документ як інструмент ухвалення рішень у публічному управлінні.....	11
<b>3 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №3</b>	
Методи збирання інформації та оцінювання програм публічної політики....	16
<b>4 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №4</b>	
Рішення глави держави та органів виконавчої влади.....	24
<b>5 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №5</b>	
Прийняття рішень органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.....	30
<b>6 ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №6</b>	
Програмно-цільові рішення у публічному управлінні.....	34

## ВСТУП

Прийняття та реалізація рішень є однією із ключових функцій у публічному управлінні, від їх якості залежить розв'язання найважливіших проблем суспільства, забезпечення високих стандартів життя та добробут населення.

В умовах загострення соціальних, політичних та економічних протиріч щодо здійснення реформ у державі, питання підвищення ефективності прийняття рішень у публічному управлінні набуває особливого значення. У зв'язку з цим зростає актуальність освітньо-професійної підготовки фахівців у галузі публічного управління та адміністрування.

Метою дисципліни «Прийняття рішень у публічному управлінні» є: вивчення теоретико-методологічних основ підготовки та ухвалення рішень в органах державної влади та місцевого самоврядування, формування у здобувачів магістерського ступеня знань, вмінь та навиків використання сучасних, впроваджених у практичній діяльності методів розробки та прийняття різного ступеня складності та відповідальності управлінських рішень, уміння самостійно формувати адаптовані методи прийняття управлінських рішень до конкретних проблемних (кризових) ситуацій, застосування отриманих знань у вирішенні завдань публічного управління.

Для досягнення мети у процесі навчання передбачається виконання наступних завдань: ознайомлення з проблематикою та інструментарієм прийняття рішень у публічному управлінні, основними підходами до розв'язання суспільних проблем та проблем місцевого значення, оволодіння навиками моделювання ситуацій, що можуть виникнути у практичній діяльності, проведення аналізу альтернативних рішень для вибору оптимального варіанта розв'язання конкретної проблеми у різних галузях публічного управління.

Усі теми практичних занять мають єдину структуру: мету заняття, вихідні теоретичні положення, практичні завдання, питання для самостійного опанування матеріалу, перелік проблемних запитань для обговорення та питання для самостійної перевірки знань.

Необхідність включення короткого змісту теоретичних відомостей і методичних вказівок до кожного заняття визначено функціональними особливостями, які допомагають розкрити й усвідомити ключові положення процесу прийняття рішень у публічному управлінні, оволодіти науковою та практичною методологією їх розроблення, прийняття та реалізації.

## ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №1

### 1 АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

**1.1 Мета заняття:** ознайомлення здобувачів з основними видами аналітичних документів та їх класифікацією.

**Завдання заняття :** *ознайомитись з*

- формами аналітичних документів;
- особливостями написання аналітичних документів;
- набути навички складання аналітичних документів певної форми та змісту.

#### 1.2 Необхідні теоретичні відомості

Рішення щодо вибору виду аналітичного документа залежить від багатьох факторів.

По-перше, визначальною є тема, якій він присвячений.

По-друге, велике значення має кінцевий адресат (споживач) аналітичного документа або його безпосередній замовник.

По-третє, слід приймати до уваги обсяг інформації, який містить аналітичний документ.

При цьому слід пам'ятати, що існує негласне правило: чим більш значимою є управлінська проблема, тим меншим має бути об'єм аналітичного документа. Це пов'язано з тим, що особа, яка приймає важливі управлінські рішення, як правило діє в умовах дефіциту часу. Відповідно оптимальним є об'єм 2-3 сторінки тексту (формату А4) з додатковими матеріалами.

Жорстких вимог до структури або об'єму аналітичного документа не існує – все залежить від завдання, яке стоїть перед аналітиком, часу, який відводиться на підготовку документу тощо. Разом з тим, потрібно враховувати, що аналітичний документ щонайменше містить два основних функціональних розділи: інформаційний та безпосередньо аналітичний.

В залежності від характеру дослідження інформаційний та аналітичний розділи можуть бути рівнозначними або асиметричними за об'ємом, проте жоден з них не має складати виключний зміст проекту. Навіть документи, що відносяться до категорії інформаційних довідок включають елементи аналітики (зокрема, це проявляється у відборі фактів). У той же час аналітику не можливо подати без посилання на вихідну інформацію, тому адресат не отримає повної картини проблеми. На думку більшості дослідників, оптимальне співвідношення об'ємів інформаційної та аналітичної частини – 1:2 або 1:3.

Разом з тим, інформаційний та аналітичний розділи безперечно мають власну специфіку. Вона визначає їх змістовий склад, а також форму подання матеріалу та особливості відповідних лінгвістичних конструкцій.

Зокрема, інформаційний розділ переважно орієнтований на відбиття релевантних для дослідження відомостей. Ці дані можуть мати різноманітну

природу та бути представлені по-різному (наприклад, як перелік джерел, методів аналізу, опис основних характеристик ситуації, хронологія подій, статистика, короткий опис роботи аналітика чи групи аналітиків тощо). Їх можна представити у вигляді текстової інформації або у вигляді таблиць, графіків, схем, формул. Проте головною умовою оформлення інформаційного розділу є акцент на фактологію та мінімізацію інтерпретації фактів.

У свою чергу аналітичний розділ проекту переважно містить логічні міркування при зіставленні різних фактів, пояснення явищ та їх взаємозв'язків, а також у ньому формулюються загальні висновки та прогнози розвитку ситуації.

Змістовні розходження між інформаційним та аналітичним розділом проявляються в стилістичних особливостях викладу матеріалу, а також можуть визначати послідовність включення цих розділів у структуру єдиного підсумкового аналітичного документу. Роль інформаційного розділу визначається залежно від цілей і завдань дослідження. Разом з тим, загально прийнятим у підготовці підсумкових документів є певне звуження рамок інформаційного розділу проекту в порівнянні з аналітичним розділом.

Для загальної класифікації аналітичних документів особливо важливими є такі ознаки:

- функціональне призначення (предмет) аналізу;
- характер питань, що розглядаються;
- цільове і читацьке призначення;
- зміст (тематичні межі);
- глибина ретроспекції;
- форма викладу;
- спосіб розповсюдження;
- періодичність підготовки та видання.

Виходячи з вищевказаного, розрізняють наступні види аналітичних документів:

#### 1. Аналітична записка

Представляє собою детальний аналіз проблеми, висновки та, у разі необхідності, практичні рекомендації. Визначальним при підготовці аналітичної записки є термін її підготовки – важливо, щоб після її закінчення інформація не втратила своєї актуальності. При підготовці аналітичної записки доцільно залучати максимальну кількість матеріалів, навіть тих, які раніше вже використовувалися. Обсяг аналітичної записки в основному дорівнює 5-10 сторінкам.

Іноді аналітична записка може бути підготовлена у формі ризиків – специфічного аналізу (в основному, короткострокового) основних загроз розвитку політичної та соціально-економічної ситуації у державі.

#### 2. Аналітичний звіт

Відрізняється від аналітичної записки більшим обсягом, який становить 20-30 сторінок. Крім того, до звіту часто додаються різноманітні таблиці, діаграми, схеми тощо. Значна увага при складанні аналітичного звіту приділяється висновкам та рекомендаціям, які займають до ¼ частини тексту. Поширеною практикою у багатьох країнах є публічна презентація звіту –

наприклад, перед командою замовника тощо. У такому випадку окремо готується резюме звіту обсягом 1-2 сторінки.

### 3. Оглядова записка

При складанні оглядової записки інформація з документів, що використовуються, подається як правило у вигляді прямих цитат (допускається їх скорочення з відповідними застереженнями). На відміну від аналітичної записки висновки та рекомендації не робляться. Крім того, інформація з оглядової записки може потребувати додаткової, більш глибокої перевірки. Враховуючи все вищесказане, оглядова записка в основному використовується для аналізу публікацій у ЗМІ з того чи іншого питання. Обсяг оглядової записки може коліватися від 5 до 20 сторінок.

### 4. Аналітична довідка

Найбільш поширений вид аналітичної документації, представляє собою короткий огляд окремого аспекту конкретної події (в основному це інформація статистичного та іншого характеру), а також може стосуватися політичних, державних та громадських діячів, питанням функціонування політичних структур тощо. Обсяг довідки зазвичай невеликий – не більше 2-3 сторінок.

### 5. Прогнозний сценарій

Прогноз розвитку політичної або соціально-економічної ситуації, а також сценарії її зміни з врахуванням часу та дій інших суб'єктів політико-управлінського процесу. При цьому аналітик має обов'язково чітко вказати тип прогнозу та період, що його попереджає. Переважна більшість керівників віддає перевагу короткотерміновим (оперативним) та середньотерміновим прогнозам політичної ситуації, скільки вони більш точні та більш адекватні поточній ситуації.

У випадку, якщо аналітичний документ за розмірами суттєво переважає описані вище види, доцільно розділити його на дві окремі частини. В основній аналітичній записці на 4-5 сторінках подати основні оцінки, висновки та прогнози розвитку проблемної ситуації. Основну ж інформацію, статистичні дані тощо викласти у розгорнутому документі, який може бути використаний замовником у разі необхідності для більш детального заглиблення у проблему.

Складання будь-якого аналітичного документа має відповідати наступним принципам, головними серед яких є наступні:

- орієнтація на потреби замовника;
- формулювання загальної картини проблеми, що розглядається;
- розташування на першому місці основних висновків з проблеми;
- матеріал має бути структурованим та логічно викладеним, при цьому

рекомендовано використовувати чіткі, зрозумілі фрази, намагатися уникати бюрократичного жаргону.

Важливо пам'ятати, що аналітичний документ доцільно починати розділом, який містить у собі коротке викладення проблеми та суть запропонованих рекомендацій. Він має бути складений таким чином, щоб замовник міг прочитати та зрозуміти написане не більше, ніж за 30 секунд. Практика підтверджує, що здебільшого політичні та державні діячі вкрай рідко витрачають на ознайомлення з аналітичною запискою більше кількох хвилин,

в основному головна увага звертається на першу сторінку документа. Після цього, за умови актуальності отриманої інформації, замовник бо відкладає документ для більш детального ознайомлення, або доручає розглянути його своїх помічників, які безпосередньо контактують з аналітиком [5].

### **1.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ**

- 1) Ознайомитись з формами розробки управлінських рішень та їх змістом.
- 2) Ознайомитись з видами аналітичної інформації.
- 3) Вміти визначати ознаки класифікації аналітичних документів.
- 4) Знати основні вимоги до аналітичного документу.
- 5) Знати основні види аналітичних документів та їх характеристику за кваліфікацією.
- 6) Вміти визначати призначення аналітичного документа та його структуру.
- 7) Знати етапи підготовки аналітичного документа.

### **1.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ**

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до аналітичних документів, підготувати (*за вільним вибором здобувача*) певного виду умовний аналітичний документ. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання аналітичних документів, запропонувати шляхи покращення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки письмових документів в органах публічної влади та місцевого самоврядування.

*Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.*

### **1.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ**

- 1) Назвіть основні види аналітичних документів.
- 2) Визначте фактори вибору виду аналітичного документу.
- 3) Охарактеризуйте етапи підготовки аналітичного документа.
- 4) Надайте характеристику принципам підготовки аналітичного документа.
- 5) Назвіть класифікаційні ознаки аналітичних документів.
- 6) Назвіть основні функціональні розділи які містить аналітичний документ.
- 7) Надайте відповідь на запитання п.1.6.

### **1.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ**

- 1. Документи класифікуються за наступними ознаками:**
  - а) за терміном виконання;
  - б) за відтвореністю;
  - в) за назвою;

г) за терміном зберігання.

**2. До етапів процесу прийняття управлінського рішення належать:**

- а) Виявлення та обґрунтування варіантів всіх альтернатив;
- б) Прийняття та оформлення рішення;
- в) Збір, обробка та аналіз інформації;
- г) Визначення пріоритетів.

**3. До методів експертних оцінок ефективності реалізованого рішення належать:**

- а) SWOT-аналіз;
- б) психологічний тиск;
- в) соціологічне дослідження;
- г) правове регулювання.

**4. Що таке ефективність управлінського рішення?**

- а) ступінь задоволення певної вимоги, на вирішення якої спрямовано рішення;
- б) співставлення досягнутих результатів із запланованими;
- в) міра самоорганізації державних службовців в процесі виконання управлінського рішення;
- г) ступінь досягнення вказаної мети відносно обсягу витрачених на це ресурсів.

**5. Прийняття управлінських рішень – це насамперед:**

- а) функція керівника;
- б) право керівника;
- в) обов'язок керівника;
- г) відповідальність керівника.

**6. Процес прийняття управлінського рішення передбачає наявність наступних складових:**

- а) проекти;
- б) керовані змінні;
- в) критерій;
- г) альтернативи.

**7. Основними кроками процесу впровадження управлінського рішення є:**

- а) презентація та оприлюднення управлінського рішення;
- б) розробка короткострокових та цільових програм;
- в) доведення завдань, яке містить управлінське рішення, до безпосередніх виконавців;
- г) розробка функціональних обов'язків керівників.

**8. Виділяють наступні моделі прийняття управлінських рішень:**

- а) раціональна;
- б) нарощувальна;
- в) організаційна;
- г) задовольняюча.

**9. Оптимальний, або раціональний варіант прийняття управлінського рішення можна обрати наступним чином:**

- а) побудовою математичної моделі;
- б) інтуїтивно;

- в) суб'єктивним підходом;
- г) за аналогією.

**10. Соціальний характер управлінських рішень полягає у:**

- а) впливі на державно-управлінський апарат;
- б) впливі на потреби та інтереси населення;
- в) мобілізації людей на практичне, цілеспрямоване перетворення дійсності;
- г) окресленні можливих перешкод та обмежень на їх реалізацію [8].

### **1.7 ПРОБЛЕМНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ**

- 1) Як впливає аналітичне забезпечення на прийняття рішень у публічному управлінні?
- 2) Від чого залежить ефективність аналітичної роботи?
- 3) Які основні чинники впливають на формування та реалізацію рішень у публічному управлінні?
- 4) Для чого потрібне аналітичне забезпечення прийняття рішень у публічному управлінні?
- 5) Які можливі результати можуть виникнути як наслідок аналізу конкретної проблеми у сфері публічного управління?

### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології та практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Інформаційно-аналітична діяльність в державному управлінні : навч.-метод. матеріали / авт. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2013.
4. Кушнарєнко Н. М. Наукова обробка документів : підручник / Н. М. Кушнарєнко, В. К. Удалова. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2006. – 334 с.
5. Рейтерович І. В. Аналітичний документ як інструмент підготовки управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / І. В. Рейтерович, С. В. Ситник ; уклад. В. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.
6. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / Кол. авт. : за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.
7. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003.
8. Прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / Укл. Линьов К.О. – К. : ДПС України. – 2012. – 32 с.

## ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №2

### 2 АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ЯК ІНСТРУМЕНТ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

**2.1 Мета заняття:** ознайомлення з правилами формування змісту ділових аналітичних документів та набуття навиків їх складання.

**Завдання:** *ознайомитись з*

- вимогами до складання аналітичних документів;
- основними вимогами до формулювання висновків аналітичного документу;
- альтернативними варіантами вирішення конкретної ситуації;
- набути навички формування змісту управлінських рішень.

#### 2.2 Необхідні теоретичні відомості

Головною метою аналітичного документу є надання переконливої аргументації для обґрунтування рекомендацій щодо розв'язання тієї чи іншої проблеми, розробка відповідного інструментарію для вироблення та ухвалення рішень.

До аналітичних документів висувуються наступні вимоги:

- актуальність та достовірність наведених у них відомостей;
- вичерпна повнота використаних джерел;
- компактність викладу;
- оперативність підготовки (період часу від моменту появи відповідного первинного документа до моменту виходу вторинного документа).

Для визначення найбільш прийняттого альтернативного варіанта рішення для конкретної проблеми використовуються вирішальні правила, на підставі яких здійснюється порівняння і вибір альтернативних варіантів. Вирішальні правила дозволяють як при одноцільових, так і при багатоцільових підходах дати однокритеріальну або багатокритеріальну оцінку порівнюваним варіантам рішень. До числа найбільш поширених вирішальних правил можна віднести:

- метод “згортки”, при якому розраховуються значення єдиного комплексного критерію для кожного альтернативного варіанту рішення;
- принцип Парето, при якому зіставляються оцінки альтернативних варіантів рішень за кількома критеріями і відкидаються “домінуючі” рішення;
- лексикографічний вибір, при якому вибір здійснюється спочатку за найбільш важливим критерієм, а потім з менш важливим;
- правило Максиміна, що використовується при ігровому підході і реалізує стратегію гарантованого результату, коли вибирається варіант, що дає максимальний ефект при найменш сприятливих умовах.

Після того, як проведено відбір альтернативних варіантів вирішення проблеми, здійснюється порівняння наслідків введення кожного з варіантів рішення на основі визначених критеріїв оцінки. Оцінка наслідків кожного з альтернативних варіантів складає основу не просто аналізу, а аналітичної роботи.

Встановлений критерій оцінки ще не є підставою для того, щоб винести “присуд” та користь того чи іншого варіанту рішення. Важливою є оцінка умов, у яких буде реалізовуватися рішення. Досвід експертів показує, що чим більш досконало варіант рішення виглядає на папері, тим більша ймовірність, що реалізувати в реальності його буде неможливо. А також чим більш досконалим є варіант у технічному відношенні, тим він, як правило, нежиттєздатним є з політичної точки зору.

Висновки та рекомендації надають аналітичному документу завершеності, саме їх зміст визначає цінність та корисність аналітичного документу, а їх наявність відрізняє звичайну інформаційну довідку від аналітичного матеріалу.

Основними вимогами до висновків аналітичного документу є наступні:

- текст висновків має бути коротким, тобто найважливіші моменти та результати аналітичного дослідження викладаються стисло й чітко;
- підводиться загальний підсумок дослідження за темою аналітичного документу;
- висновки мають характеризувати розглянутий період або явище та мати логічний зв’язок з основним текстом аналітичного документу;
- неприпустимими є висновки, необґрунтовані основним текстом аналітичного документу;
- бажано не допускати прямих повторень з основної частини аналітичного документу;
- в обов’язковому порядку висновки мають містити або загальні прогностичні оцінки (наприклад, у формі варіантів розвитку подій), або рекомендації щодо вирішення проблеми, яка розглядається в аналітичному документі.

Безпосереднє оформлення аналітичного документу має в цілому відповідати наступним стилістичним принципам:

- точні та лаконічні формулювання;
- відсутність загальних та абстрактних фраз;
- відсутність складних смислових (багатозначних) зворотів. Стислість, простота та змістовна наповненість мають бути головним принципом стилістики аналітичних текстів. Матеріали варто формулювати гранично точно, ясно та лаконічно. Варто вибирати ті слова та вирази, які точно передають думку аналітика, не допускають її двоякої інтерпретації. При складанні фраз потрібно уникати образних висловів, професійних жаргонних слів, абстракцій, розпливчастих понять. Для досягнення ясності важливо намагатися використовувати короткі фрази, головну думку викладати на початку речення. Це дозволить вкласти максимум відомостей в інформацію, а споживачеві буде легше її сприймати;
- відсутність спеціальної термінології (у випадку використання спеціальних термінів у тексті необхідно надати коротке роз’яснення). Зокрема, якщо аналітик вживає на початку документу термін у якому-небудь певному значенні, він має дотримуватися цього значення до останніх сторінок тексту. При цьому автору аналітичного документу слід уникати занадто спеціалізованих виразів, які до того ж часто мають надзвичайно абстрактний зміст. Не слід

вживати також поширені на кшталт “непередбачуваних наслідків” розвитку ситуації;

- відмова від підрядних речень;
- використання у тексті слів “з одного боку”, “з іншого боку”, “проте”, “разом з тим”, “передусім”, “тим не менше” тощо;
- вступну та заключну частину аналітичного документу доцільно виділити курсивом або напівжирним шрифтом.

До специфічних особливостей написання аналітичних документів, орієнтованих на потреби політичної практики, слід віднести також й культуру технічної підготовки текстових матеріалів. Вона полягає не тільки в дотриманні правил орфографії та пунктуації, але й у коректному визначенні абзаців, недопущенні занадто злитого або розпорошеного оформлення тексту. У документі бажано також робити смислові виділення (за допомогою підкреслення), акцентувати увагу на п’яти – семи ключових ідеях, що полегшить цілісне сприйняття загального змісту документу [4].

### 2.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ (складання аналітичної записки)

- 1) Складіть аналітичну записку, спрямовану на вирішення проблем у сфері охорони здоров’я.
- 2) Складіть аналітичну записку, спрямовану на розв’язання проблем у сфері соціального захисту населення.
- 3) Складіть аналітичну записку, спрямовану на розв’язання проблем вироблення політики з питань бюджету та фінансів.
- 4) Складіть аналітичну записку, спрямовану на вирішення проблем у сфері освітньої галузі.
- 5) Складіть аналітичну записку, спрямовану на розв’язання проблем вироблення державної політики у сфері соціально-правового захисту дітей.
- 6) Складіть аналітичну записку, спрямовану на розв’язання проблемних питань міграційної політики.
- 7) Складіть аналітичну записку, спрямовану на розв’язання проблем у сфері економічної політики.

Здобувачі власноруч готують аналітичну записку, спрямовану на розв’язання вирішення конкретної суспільної проблеми (місцевого або державного рівня) у обраній галузі діяльності. *Проблема визначається здобувачем самостійно. Рекомендовано обирати проблему, яка пов’язана із сферою діяльності здобувача та предметом майбутнього магістерського дослідження.*

**Примітка:** за бажанням та погодженням з викладачем, здобувач може обрати іншу тематику, яка не наведена у вище вказаному переліку.

Аналітичну записку готують в друкованому варіанті, обсягом до 8-10 аркушів. За необхідності, аналітична записка може містити додатки.

Презентація підготовлених робіт відбувається під час практичних занять (бажано мати мультимедійний супровід 4-5 слайдів).

Структура виконання завдання з підготовки аналітичної записки наведена у посібнику Кілієвич О.І. Практикум з підготовки аналітичних документів : навч. посіб. / О. І. Кілієвич, Г. Л. Рябцев, В. В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2016. – 95 с. (ст. 61-63).

Наявність переліку використаних джерел є обов'язковою.

Приклади аналітичних записок можна знайти у збірниках [8; 9].

*Максимальна оцінка за виконання практичного завдання – 10 балів.*

## 2.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до аналітичних документів, підготувати (*за вільним вибором здобувача*) певного виду умовний аналітичний документ. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання аналітичних документів, запропонувати шляхи покращення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки письмових документів в органах публічної влади та місцевого самоврядування.

*Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.*

## 2.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

- 1) Назвіть критерії, за якими здійснюється порівняльний аналіз варіантів публічної політики.
- 2) Вкажіть, на підставі яких правил здійснюється порівняння і вибір альтернативних варіантів рішення.
- 3) Назвіть характерні ознаки замовника вирішення проблеми?
- 4) Визначте методи, які використовуються для оцінки ефективності альтернативних варіантів вирішення проблем у публічному управлінні?
- 5) Сформулюйте, як слід розуміти критерії «адміністративна» та «політична» здійсненність?
- 6) Надайте пояснення: хто такі стейкхолдери? За якими критеріями оцінюється рівень їх впливовості?
- 7) Надайте відповідь на запитання п. 2.6.

## 2.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ

- 1) Надайте характеристику таких понять як «політичний аналіз» та «аналіз політики».
- 2) Назвіть основні вимоги, що висувуються до підготовки аналітичної записки з вирішення конкретних проблем у сфері публічного управління.
- 3) Вкажіть критерії, які враховують при оцінці впливовості стейкхолдерів.
- 4) Назвіть принципи, які виступають орієнтирами при формулюванні цільових індикаторів досягнення цілей.
- 5) Вкажіть, яку необхідну інформацію має містити опис кожного

альтернативного варіанта вирішення проблеми у публічному управлінні.

б) Вкажіть, наявність яких критеріїв відрізняє звичайну інформаційну довідку від аналітичного матеріалу.

## 2.7 ПРОБЛЕМНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

1) Які проблеми не є придатними для аналізу? Наведіть приклади таких проблем.

2) Які з нижченаведеного переліку проблем є придатними, а які не придатними для аналізу? Обґрунтуйте свою відповідь.

- *Як зберегти природно-заповідну зону лісопарку в урочищі «Ялівщина»?*

- *Як запобігти підтопленню території с. Овчарівка?*

- *Як скоротити обсяг надання населенню субсидій?*

- *Як зменшити кількість дітей з інвалідністю в інтернатних закладах?*

- *Як переконати виборців у низькій дієвості державної політики у сфері соціального захисту населення?*

- *Як удосконалити систему прийому звернень громадян у Іванівській районній державній адміністрації?*

3) Які Ви можете запропонувати індикатори для оцінки показників рівня зайнятості/ бідності/ сімейного виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування/ інклюзивного навчання дітей з інвалідністю?

## 2.8 РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
2. Інформаційно-аналітична діяльність в державному управлінні : навч.-метод. матеріали / Авт. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2013.
3. Кушнарєнко Н. М. Наукова обробка документів : підручник / Н. М. Кушнарєнко, В. К. Удалова. – К. : Знання, 2006. – 334 с.
4. Рейтерович І. В. Аналітичний документ як інструмент підготовки управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / І. В. Рейтерович, С. В. Ситник ; уклад. В. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.
5. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / Кол. авт. : за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.
6. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003.
7. Прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / Укл. Линьов К.О. – К. : ДПС України. – 2012. – 32 с.
8. Вироблення державної політики : аналітичну записку / Укладачі : В. Романов, О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.
9. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : збірник аналітичних звітів та записок учасників програми урядового стажування / Укладачі : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2006. – 388 с.

## ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №3

### 3 МЕТОДИ ЗБИРАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ОЦІНЮВАННЯ ПРОГРАМ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

**3.1 Мета заняття:** ознайомлення з основними методиками та етапами збору даних, набуття навиків складання аналітичних документів, опрацювання загальних принципів використання аналізу.

**Завдання:** *ознайомитись з*

- формалізованим аналізом ділової інформації;
- кількісним та якісним контент-аналізом ділової інформації;
- івент-аналізом ділової інформації;
- формами схемних рішень;
- набути навички аналізу схемних рішень.

#### 3.2 Необхідні теоретичні відомості

До основних методів збору даних належать: традиційний аналіз, контент-та івент-аналіз. **Традиційний аналіз** передбачає тлумачення документу – матеріального носія інформації – у довільному стилі. У традиційному аналізі вирізняють:

- аналіз способу подачі матеріалу, його форми, стилю (наприклад, указ, постанова, розпорядження, аналітична записка);
- аналіз змісту.

Метод **контент-аналізу** дозволяє ефективно вивчати зміни політико-економічної позиції основних політичних сил у країні, ставлення населення до діючої влади, опозиційних сил, їх окремих ініціатив, передвиборчі настрої громадян тощо.

Даний метод – один з найпоширеніших серед методів прикладного вивчення текстової інформації. Методика була введена у науковий обіг в кінці 30-х рр. ХХ ст. у США. Від початку він в основному використовувалася для аналізу рекламних та пропагандистських публікацій друкованих ЗМІ. У сфері ж політичних досліджень контент-аналіз вперше був використаний американським вченим Г. Лассуелом, який займався дослідженням пропагандистських матеріалів часів Другої світової війни.

Суть методики полягає у систематичному виділенні та фіксації певних одиниць змістовної частини тексту, квантифікації отриманих даних та інтерпретації отриманих результатів з метою оцінки та прогнозування дій політичних акторів. При використанні методу контент-аналізу слід враховувати той факт, що його технологія не викривляє результати обробки інформації за рахунок взаємодії з суспільним або суб'єктивним фоном дослідження. Крім того, даний метод дозволяє сформулювати певне уявлення про об'єкти, за якими дослідник безпосередньо не спостерігає.

У цілому загальними принципами використання контент-аналізу є наступні:

1. Застосування методу доцільно у випадках, коли потрібен високий ступінь точності чи об'єктивності аналізу.
2. Контент-аналіз застосовується при наявності великого за обсягом і несистематизованого матеріалу.
3. Контент-аналіз корисний у тих випадках, коли категорії, важливі для цілей дослідження, характеризуються певною частотою появи у досліджуваних документах.
4. Контент-аналіз дає позитивні результати, коли велике значення для досліджуваної проблеми має сама мова джерела інформації, яке вивчається, його специфічні характеристики.

Контент-аналіз передусім використовується для аналізу поточних публікацій ЗМІ. Разом з тим, останнім часом дана методика все активніше залучається для аналізу змістовної частини конкретних політичних документів (законодавчих актів, програм політичних партій тощо), виступів політичних діячів і т.д.

При використанні контент-аналізу в прикладній аналітиці можливе широке залучення інформаційних технологій. Зокрема, на даний момент у світі (наприклад, США) розроблені комп'ютерні системи (Oasis, TextDateMining, Fluent), які використовуються для пошуку оперативної інформації в текстових документах, радіо- та телепередачах тощо. Вищезазначені технології активно використовувалися державними органами США для відстеження незаконних фінансових операцій, наркотрафіку і т.д.

Як правило, контент-аналіз застосовується за умови наявності значного за об'ємами та несистематизованого матеріалу. В основному виділяють дві форми застосування методики контент-аналізу: кількісний (частотний) та якісний контент-аналіз.

*Кількісний контент-аналіз* включає стандартизовані процедури підрахунку виділених категорій, які представляють інтерес для дослідника. Вирішальне значення для підготовки висновків мають кількісні (частота появи у тексті тощо) величини, що характеризують ту чи іншу категорію. Відповідно, основна маса необхідних підрахунків може бути виконана з використанням елементарних комп'ютерних програм.

Контент-аналіз не потрібен, “якщо ми маємо справу з унікальними документами, де головна мета вивчення – інтерпретація даного матеріалу, а не його формальне перегрупування. Не треба звертатися до кількісного аналізу, якщо перед нами опис дуже складного явища, якщо документальних даних недостатньо для масової обробки, якщо вони неповні (не репрезентативна вибірка документів, наприклад, газет). Коли кількісний аналіз текстів є доцільним? Квантифікація необхідна, коли текстового матеріалу не тільки достатньо, а й так багато, що його не можна охопити без сумарних оцінок. Квантифікація можлива за умови, якщо досліджувані якісні характеристики з'являються з достатньою частотою. Найбільш доцільно використовувати кількісний аналіз, якщо квантифіковані тексти співвідносяться з іншими, також кількісними характеристиками”.

*Якісний контент-аналіз* акцентує увагу на поглибленому змістовому вивченні текстового матеріалу з точки зору контексту, у якому були представлені

виділені категорії. При використанні даної методики враховується наявність чи відсутність певної категорії-характеристики. Виходячи з цього, методика якісного контент-аналізу є найбільш ефективною у випадках, коли необхідно визначити цілі суб'єкта політичної діяльності, які виражені у відкритій або латентній формі, що актуально, наприклад, при аналізі виступів політичних діячів.

Доцільність використання якісного або кількісного контент-аналізу як правило визначається з точки зору критерію “важливість”. У кількісному аналізі таким критерієм виступає кількість згадувань певних категорій, важливим є та характеристика, яка часто зустрічається у тексті. У якісному ж контент-аналізі “важливість” передбачає новизну, цінність характеристики, тому критерій важливості є достатньо суб'єктивним.

Виходячи з цього, на даний момент більш поширеним є використання кількісного контент-аналізу, адже він, порівняно з якісним контент-аналізом, мінімізує вірогідність допущення помилки та більш простий у застосуванні.

Використання методу контент-аналізу у політичній аналітиці має відповідати ряду методичних вимог, головними серед яких є:

- обґрунтованість (відповідність виділених категорій дійсним реаліям політичної ситуації, що досліджується);
- об'єктивність (відповідність вибору категорії та одиниць аналізу всебічному дослідженню політичної ситуації);
- системність (використання максимально широкої інформаційної бази, тобто всі елементи інформації, які мають відношення до цілі дослідження, мають бути використані);
- надійність (результати аналізу одних і тих самих документів за єдиними правилами різними аналітиками – дозволяється розходження не більше 5%).

Однією з основних рис контент-аналізу, яка приваблює дослідників, є об'єктивність. Тому критерій об'єктивності розробляється вченими дуже ретельно. Для досягнення об'єктивності контент-аналізу слід дотримуватись таких правил:

1. Необхідно точно визначити об'єктивні межі тексту, його тип і корелятивні зв'язки з соціальними явищами, що відбиваються у ньому.

2. Як одиницю спостереження, слід виділяти ознаки тексту – структурні одиниці, які були б репрезентовані щодо всього тексту і його окремих істотних частин.

3. Одиниці аналізу мають вміщувати ототожнюванні індикатори по всьому тексту.

4. Одиниці аналізу мають бути рекурентними, тобто мати повторювання (чи його можливість) по усьому тексту, а також ототожнюваність ознак, які визначають їх якість.

5. Одиниці аналізу та їх ознаки мають бути зручними для вимірювання, підрахунку та порівняння, тобто піддаватися формалізації.

**Івент-аналіз** – метод аналізу подій, який дозволяє упорядковувати та структурувати складні політичні процеси, зокрема і прийняття рішень. Ефективність даного методу безпосередньо залежить від наявних даних.

До основних етапів методики івент-аналізу належать:

- збір банку даних (у якості джерел інформації використовуються офіційні документи, повідомлення, огляди новин, статистична інформація);
- розчленування зібраної інформації на окремі одиниці спостереження та сортування даних у відповідності до цілей дослідження;
- заповнення матричного класифікатора;
- аналітичне порівняння отриманих величин, які характеризують події окремого часового проміжку;
- верифікація отриманих даних.

До переваг івент-аналізу належить висока об'єктивність, що робить дану методику найбільш привабливою для прийняття рішення.

Оцінювання публічної політики та її складових програм являється новітньою практикою, яка не може зводитися лише до оцінювання державної політики. При проведенні оцінки вирізняють власне політику і оцінку програми, у якій політика знаходить своє вираження. Це потребує значних зусиль щодо вибору методів та способів оцінки, що зумовлює певні труднощі оцінювання. Якщо оцінка публічної політики направлена на перспективу і характеризується як процес аналізу та прогнозування наслідків реалізації політики, то оцінка програми носить характер аналізу вже отриманих результатів політики. Відповідно вирізняють оцінювання процесу (встановлення відповідності поточної політики поставленим задачам) і оцінювання результатів (встановлення відповідності отриманих результатів програми поставленим цілям).

Процедура оцінювання програм публічних політик є достатньо усталеною, в основі визначення ефективності програми знаходиться ефективність прийнятого актором рішення. У той час встановити логіку публічної діяльності акторів, яка веде до формування тієї чи іншої публічної політики, вибору того чи іншого рішення представляється достатньо проблематично. Між тим саме комплексний підхід є основою проведення оцінювання у публічній політиці, як з метою ухвалення політичних рішень, так і з метою аналізу їх наслідків. Головна складність процесу оцінювання полягає у тому, щоб аналітично та практично відділити наслідки, які впливають із самої політики, від дії зовнішніх факторів, які не можуть контролюватися акторами політики.

Умовна схема процесу оцінювання програм політики містить:

- створення проекту проведення оцінки;
- збір та фільтрація інформації;
- формування структури оцінювання політики;
- визначення наслідків проведення політики;
- виділення пріоритетних наслідків;
- підведення підсумків.

До етапів оцінювання відносяться:

- попереднє оцінювання (ex-anteevaluation) – направлене на оцінку ситуації і результатів майбутніх програм, політик або заходів;
- поточне оцінювання (on-goingevaluation) – здійснюється під час

реалізації програми або заходу;

- підсумкове оцінювання (ex-postevaluation) – проводиться після завершення програми.

Не менш важливим є вибір критеріїв оцінки. Як правило, найбільш поширеними є:

- критерій обґрунтування – в його основі співставлення цілей політики з вагомістю публічної проблеми, яка потребує вирішення. Політику вважають обґрунтованою, якщо її цілі відповідають характеру проблеми та її часовим і соціопросторовим параметрам; критерій результативності – використовується для порівняння результатів політики з поставленими цілями. Завдяки цьому встановлюється зв'язок між запланованими очікуваними та реально досягнутими результатами. Особливістю встановлення результативності є необхідність оперування чітко сформульованими цілями, до аналізу яких можна залучити кількісні параметри оцінки. Відповідно щодо цілей політичних акторів, які позбавлені таких характеристик, але безумовно мають місце у політичному процесі, то основні зусилля будуть спрямовану на їх виявлення;

- критерій ефективності – виражається через співвідношення вкладених ресурсів та результатів політики.

Щодо останнього критерію, то варто зауважити, що часто в оцінку публічної політики закладаються критерії економічної ефективності. Спосіб визначення ефективності як похідної від витрат при досягненні цілей, використовується і в публічному управлінні. Що ж до публічної політики, то спектр критеріїв ефективності є набагато ширшим. Оцінка публічної діяльності та програм публічної політики має з одного боку демонструвати ефективність взаємодії акторів, з іншого – забезпечувати ефективність реалізації управлінських функцій та розглядатися як інструмент корпоративної та політичної відповідальності усіх її акторів. Ефективність програм у публічній політиці складне багатоаспектне явище, яке потребує кореляції різних параметрів оцінки.

Методологія оцінки публічної політики також має бути спрямована на те, щоб відобразити позиції всіх зацікавлених сторін, учасників процесу, тому комунікативні підходи будуть відігравати не останню роль в оцінюванні. Завданням публічної політики є максимальне впровадження програм горизонтального характеру, які мають свої особливості та потребують специфічних методів оцінки. Тому часто сукупність методів та методик процесу оцінювання горизонтальних програм називають “горизонтальним оцінюванням” (“horizontalevaluation”, “cut-acrossevaluation”, “cluster-evaluation”).

На відміну від традиційного процесу оцінювання програм політики, який розпочинається зі створення проекту проведення оцінки, оцінювання горизонтальних програм має свої особливості та включає такі етапи [10]:

- визначення характеру (вертикальний чи горизонтальний) програми політики (варто зазначити, що використання горизонтального оцінювання, є достатньо ресурсозатратним процесом та виправдовує себе лише по відношенню до горизонтальних програм.

Їх основними критеріями є:

- 1) наявність сумісної структури управління, яка передбачає процес спільного

прийняття рішення, прозорий розподіл відповідальності та ризиків;

2) спільні загальні цілі – розуміння того, що досягти поставленої мети можна лише спільними зусиллями;

- підготовка програми до оцінювання (мета даного етапу через налагодження комунікативної взаємодії між акторами мінімалізувати ризики та можливість конфліктів);

- дослідження програми.

Існують дві форми дослідження:

1) горизонтальний огляд – це дослідження, яке зосереджується на тих проблемних моментах програми, які зумовлені її горизонтальною структурою. Огляд передбачає проведення аналізу системи управління, відповідальності, звітності, реструктуризації затрат. Для цього використовуються традиційні методи збору даних: анкетування, інтерв'ю, робота с фокус групами, вивчення статистичних даних тощо;

2) горизонтальне оцінювання – ґрунтовний аналіз ефективності та результативності програми. Ключовим моментом такого оцінювання є проведення спільних форумів, конференцій під час яких проводиться обмін та аналіз інформації між акторами. Метою обговорень є вироблення стратегії оцінювання програми, витрати (особливо додаткові), результати та їх порівняння з заявленими цілями [6].

### **3.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ (складання аналітичної записки)**

1) Складіть аналітичну записку, спрямовану на удосконалення фіскальної політики.

2) Складіть аналітичну записку, спрямовану на розв'язання проблем у сфері аграрної політики.

3) Складіть аналітичну записку, спрямовану на вирішення проблем в галузі сімейної політики.

4) Складіть аналітичну записку, спрямовану на вдосконалення молодіжної політики.

5) Складіть аналітичну записку, спрямовану на розв'язання проблем у сфері зайнятості населення.

6) Складіть аналітичну записку, спрямовану на вдосконалення антикорупційного законодавства.

7) Складіть аналітичну записку, спрямовану на розв'язання актуальних проблем у сфері державної служби / служби в органах місцевого самоврядування.

8) Складіть аналітичну записку, спрямовану на вирішення проблем у сфері охорони здоров'я.

Здобувачі готують аналітичну записку, спрямовану на вирішення конкретної суспільної проблеми (місцевого або державного рівня) у обраній галузі. *Проблема визначається здобувачем самостійно.* Рекомендовано обирати проблему, яка пов'язана із сферою діяльності здобувача та предметом майбутнього магістерського дослідження.

**Примітка:** за бажанням та погодженням з викладачем, здобувач може обрати іншу тематику, яка не наведена у вище вказаному переліку.

Аналітичну записку готуються в друкованому варіанті, обсягом до 8-10 аркушів. За необхідності, аналітична записка може містити додатки. Презентація підготовлених робіт відбувається під час практичних занять (бажано мати мультимедійний супровід 4-5 слайдів).

Структура виконання завдання з підготовки аналітичної записки наведена у посібнику : практикум з підготовки аналітичних документів : навч. посіб. / О. І. Кілієвич, Г. Л. Рябцев, В. В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2016. – 95 с. (ст. 61-63).

Наявність переліку використаних джерел є обов'язковою.

Приклади аналітичних записок можна знайти у збірниках:

1. Вироблення державної політики. Аналітичні записки / Укладачі : В. Романов, О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.

2. Вироблення державної політики : рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : збірник аналітичних звітів та записок учасників програми урядового стажування / Укладачі : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка – К. : К.І.С., 2006. – 388 с.

*Максимальна оцінка за виконання практичного завдання – 10 балів.*

### **3.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ**

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до аналітичних документів, підготувати (за вільним вибором здобувача) певного виду умовний аналітичний документ. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання аналітичних документів, запропонувати шляхи покращення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки письмових документів в органах публічної влади та місцевого самоврядування.

*Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.*

### **3.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ**

- 1) Назвіть та охарактеризуйте методи збору даних.
- 2) Назвіть форми контент-аналізу.
- 3) Охарактеризуйте етапи застосування методики контент-аналізу.
- 4) Визначте елементи, які можуть виступати у якості одиниць аналізу.
- 5) Визначте критерії оцінки державної політики.
- 6) Визначте спосіб використання стратегій, які передбачають горизонтальне оцінювання.
- 7) Надайте відповідь на запитання п.3.6.

### **3.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ**

- 1) Визначте форми застосування методики контент-аналізу.
- 2) Назвіть основні критерії отриманої інформації.

- 3) Сформулюйте особливості оцінювання горизонтальних програм.
- 4) Перечисліть правила, яких необхідно дотримуватися для досягнення об'єктивності контент-аналізу.
- 5) Назвіть методичні вимоги для проведення івент-аналізу.

### 3.7 ПРОБЛЕМНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

- 1) Яка форма контент-аналізу є найбільш ефективною, коли необхідно визначити цілі суб'єкта політичної діяльності?
- 2) Який із методів збору даних, з Вашої точки зору, є найбільш привабливим?
- 3) Які порівняльні методики оцінки державної політики та публічної політики?
- 4) Які переваги та недоліки традиційного аналізу, контент-аналізу та івент-аналізу?

### 3.8 РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
2. Вироблення державної політики. Аналітичні записки / Укладачі : В. Романов, О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.
3. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі. Збірник аналітичних звітів та записок учасників програми урядового стажування / Укладачі: О. І. Кілієвич, В.В. Тертичка – К. : К.І.С., 2006. – 388 с.
4. Інформаційно-аналітична діяльність в державному управлінні : навч.-метод. матеріали / Авт. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2013.
5. Кушнарєнко Н. М. Наукова обробка документів : підручник / В. К. Удалова. – 4-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2006. – 334 с.
6. Рейтерович І. В. Аналітичний документ як інструмент підготовки управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / І. В. Рейтерович, С. В. Ситник ; уклад. В. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.
7. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / Кол. авт. : за заг. ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.
8. Прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / Укл. Линьов К. О. – К. : ДПС України. – 2012. – 32 с.

## ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №4

### 4 РІШЕННЯ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

**4.1 Мета заняття:** ознайомлення з видами рішень, які приймаються главою держави, центральними та місцевими органами виконавчої влади та порядком їх підготовки.

**Завдання:** *ознайомитись з*

- основними етапами процесу прийняття управлінського рішення;
- визначальними критеріями прийняття рішень;
- основними ознаками та специфікою управлінських рішень;
- організаційними формами управлінських рішень;
- нормативно-правовими актами та правовими державно-управлінськими рішеннями;
- набути навички аналізу рішень органів влади вищого рівня управління.

#### 4.2 Необхідні теоретичні відомості

Сучасні умови розвитку України, яким притаманні поглиблення демократизації, спрямованість на європейську інтеграцію, інформатизація всіх сфер життєдіяльності людини, потребують існування ефективних та результативних механізмів публічного управління. У будь-якій системі управління основним компонентом є управлінське рішення, від якого залежать структура, функції та результати роботи системи.

Процес прийняття управлінського рішення та його впровадження – це два складники безперервного процесу аналізу державної політики. Процес вироблення управлінського рішення складний і багатогранний. Практика прийняття управлінських рішень в Україні та інших країнах свідчить про прийняття їх не за принципом оптимальності, а скоріше за принципом вимушеної раціональності. Тому визначальним критерієм для технології прийняття рішень є якість вирішення проблеми та кількість якісно вирішених проблем публічними органами влади. Аналітичні ж методи залишаються оптимальними для технологічних процесів прийняття управлінських рішень.

Особливістю прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління та місцевого самоврядування є те, що вони стосуються широких верств населення, приймаються в умовах невизначеності, дефіциту часу та ресурсів, суперечливості цілей, нечіткості критеріїв і значної кількості обмежень. При прийнятті необґрунтованих рішень зростають витрати. Тому, економія на якості управлінського рішення є неприпустимою через високу ціну помилок. Оптимізація управління загалом і його важливої ланки – процесів управлінського вибору – є вагомим аспектом забезпечення ефективного функціонування не лише окремих суб'єктів, але й великих організаційно-професійних структур.

Прийняття рішень, так само як і обмін інформацією – складова частина будь-якої управлінської функції. Цикл управлінської діяльності складається з цілепокладання, планування, організації, координації, контролю і корегування

цілей та представлений у вигляді двох елементів управління: підготовки і здійснення управлінських рішень.

Управлінське рішення – це свідомий вольовий акт суб'єкта управління, прийнятий ним відповідно до закріпленої компетенції у процесі управлінської діяльності і спрямований на врегулювання підвідомчих відносин. Управлінське рішення – основний інструмент дії державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на керований об'єкт.

Основні ознаки управлінських рішень:

1) суб'єкт управління приймає рішення виходячи не з власних потреб, а в цілях врегулювання конкретної ситуації або проблеми;

2) розробка, прийняття та реалізація управлінських рішень здійснюється суб'єктами управління в межах закріпленої законом компетенції;

3) для прийняття управлінського рішення необхідні наявність професіоналізму, спеціальних знань, компетентності;

4) поділ праці полягає в тому, що вирішення виникаючих проблем, розробку та прийняття управлінських рішень здійснюють керуючі суб'єкти (керівники, менеджери), а їх реалізацію покладено на виконавчі структури.

Слід відзначити, що управлінські рішення мають свою специфіку:

✓ рішення та їх наслідки стосуються багатьох людей та можуть зберігати силу впливу на досить тривалий час;

✓ ухвалення рішень є особливою функцією керівника, який має її виконувати в процесі управлінської праці та нести відповідальність за наслідки рішень;

✓ рішення займає в процесі управління центральне місце.

Управлінські рішення, які приймають і реалізують у процесі своєї діяльності органи державної влади всіх рівнів, впроваджуються через правові і організаційні форми.

У правові форми оформляються ті рішення, що передбачають певні юридичні наслідки. Прикладом правової форми управлінських рішень є правові акти; правові договори, інші акти, які закріплюють юридичні рішення.

Організаційні форми управлінських рішень – це документальне оформлення організаційних заходів, матеріально-технічних операцій, що здійснюються в процесі державного управління і не передбачають безпосередніх юридичних наслідків. Таку форму набувають рішення, що виникають в результаті нарад, обговорень, перевірок, вивчення передового досвіду, здійснення прогнозів, розробки програм, методичних рекомендацій, тощо. Матеріально-технічної форми набувають рішення, що стосуються ведення діловодства, оформлення документів, подачі і представлення фінансової звітності, аналітичних матеріалів, інформаційно-комунікаційної взаємодії державних органів влади.

Етап підготовки управлінського рішення об'єднує: визначення цілі (сукупності цілей); збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень. Етапи прийняття і

реалізації управлінського рішення охоплює: цілевиявлення, розробка і прийняття рішень, організація виконання і контроль [17].

#### **4.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ (підготовка доповідей)**

- 1) Ознайомитись з формами рішень Президента України, сферою їх компетенції, порядком підготовки та прийняття.
- 2) Ознайомитись з Урядовими рішеннями: сфери регулювання, процедура підготовки та прийняття.
- 3) Ознайомитись з рішеннями центральних органів виконавчої влади.
- 4) Ознайомитись з рішеннями місцевих органів виконавчої влади та регламентацією прийняття рішень місцевими державними адміністраціями.
- 5) Визначити участь громадськості у прийнятті рішень органами державної влади.

#### **4.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ**

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до аналітичних документів, підготувати (*за вільним вибором здобувача*) певного виду умовний аналітичний документ. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання аналітичних документів, запропонувати шляхи покращення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки письмових документів в органах публічної влади та місцевого самоврядування.

*Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.*

#### **4.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАТЬ**

- 1) Назвіть ознаки управлінських рішень.
- 2) Визначте рішення та з яких питань приймаються Президентом держави.
- 3) Вкажіть, кому належить право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів.
- 4) Вкажіть терміни набуття чинності актів Кабінету Міністрів України.
- 5) Вкажіть органи, кому належить право внесення на розгляд глави держави проектів актів Президента України.
- 6) Назвіть форми участі громадськості у прийнятті рішень органами державної влади.
- 7) Сформулюйте питання, з яких місцеві державні адміністрації уповноважені приймати рішення.
- 8) Вкажіть та охарактеризуйте особливості підготовки та прийняття рішень з питань регуляторної політики органами виконавчої влади та їх посадовими особами.
- 9) Вкажіть, у чому полягають контрольні повноваження Президента України.
- 10) Надайте відповідь на запитання п.4.6.

## 4.6 ТЕСТОВІ ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ

### 1. Акти Кабінету Міністрів нормативного характеру – це:

- а) розпорядження;
- б) постанови;
- в) постанови і розпорядження.

### 2. Постанови Кабінету Міністрів видаються з питань:

- а) схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;
- б) затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання;
- в) виділення коштів з резервного фонду державного бюджету.

### 3. Розпорядження Кабінету Міністрів видаються з питань:

- а) кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.
- б) затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього;
- в) затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики тощо.

### 4. Проект рішення Кабінету Міністрів України вважається прийнятим , якщо:

- а) отримав підтримку дві треті посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України;
- б) отримав більше половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України;
- в) отримав підтримку рівно половини посадового складу Кабінету Міністрів України і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр України, рішення.

### 5. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються на засіданнях:

- а) на засіданнях Кабінету Міністрів України;
- б) на засіданнях урядового комітету;
- в) Прем'єр-міністром України.

### 6. Розпорядженнями Президента України оформляються рішення про:

- а) винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України;
- б) нагородження державними нагородами; встановлення президентських відзнак та нагородження ними;
- в) введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації.

### 7. Указами Президента України оформляються рішення про:

- а) призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України;

- б) проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації;
- в) призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань.

#### **8. Acquiscommunautaire – це:**

- а) правова система Європейського Союзу;
- б) міжнародна правова система;
- в) стандарти НАТО.

#### **9. Проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється:**

- а) у день оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта;
- б) протягом тижня з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта;
- в) не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта.

### **4.7 ПРОБЛЕМНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ**

- 1) Які переваги та недоліки парламентсько-президентської та президентсько-парламентської форм правління?
- 2) Чи ефективною є участь громадськості у прийнятті рішень на рівні глави держави/ Кабінету Міністрів/ центральних та місцевих органів виконавчої влади?
- 3) Які проблемні запитання нормотворчої діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади є актуальними?

### **4.8 РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

1. Конституція України – [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII.
3. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI.
4. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.
6. Указ Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України».
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України».

8. Берегой Т. А. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / Т. А. Берегой. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 230 с.
9. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. – Одеса : НАДУ, 2009. – 392 с.
10. Гевко І.Б. Методи прийняття управлінських рішень : підручник / І.Б. Гевко. – К. : Кондор, 2009. – 186 с.
11. Державно-управлінські рішення : опорний конспект лекцій для спец. "Менеджмент організацій" / укл. Т.А. Берегой. – Одеса: НАДУ, 2009. – 70 с.
12. Теорія і практика прийняття управлінських рішень : навч. посіб. / А. С. Крупник, К. О. Линьов, Є. М. Нужний, О. М. Рудик. – К. : ВД "Простір", 2007. – 154 с.
13. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів / За заг. ред. А. О. Дегтяря. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2006. – 299 с. – (Державне управління XXI століття).
14. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2004. – 223 с.
15. Лесечко М., Чемерис А., Рудніцька Р. Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні : навч. посіб. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – 421 с.
16. Мужикова Н. М. Окремі аспекти допроектної та проектної стадій правотворчості облдержадміністрацій у процесі прийняття управлінських рішень / Н. М. Мужикова // Держава та регіони. Сер. : Державне управління. – 2011. – № 3. – С. 131-139.
17. Державне та регіональне управління: опорний конспект лекцій з дисципліни / Укл. Мельник А.Ф., Дудкіна О.П., Васіна А. Ю. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/7454/1/%D0%9E%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%94%D0%A0%D0%A3.pdf>.

## ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №5

### 5 ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ

**5.1 Мета заняття:** ознайомлення з видами рішень в органах місцевого самоврядування та порядком їх підготовки.

**Завдання:** *ознайомитись з*

- нормативними актами місцевих рад у різних формах рішень;
- особливостями таємного голосування;
- набути навички аналізу рішень органами місцевого самоврядування.

#### 5.2 Необхідні теоретичні відомості

Органи самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, обов'язкові до виконання на відповідній території. Це статути громад, рішення, прийняті на місцевих референдумах, регламенти місцевих рад, рішення рад, розпорядження сільських, селищних, міських голів, рішення виконавчих комітетів рад, договори про розмежування предметів відання місцевих рад та органів місцевої виконавчої влади тощо. Реалізація права їх видавати є засобом саморегуляції життєдіяльності громади, системи місцевого самоврядування [6].

Рада у межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Загалом рішення приймається на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від її загального складу. Якщо жоден депутат не заперечує, то воно може прийнятися і без обговорення.

При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос Рішення ради приймається відкритим (у т. ч. поіменним) або таємним голосуванням. Таємне голосування проводиться у випадках: 1) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду секретаря ради; 2) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень місцевого голови; 3) обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади і т. д.

Місцеві ради, у межах своїх повноважень, приймають нормативні акти у формі рішень. Місцева рада може приймати рішення у формі:

- ✓ ухвали – рішення ради, прийняте в межах її компетенції для досягнення певної цілі, що спричинює певні юридичні наслідки. Ці рішення є обов'язковими для виконання на території, підвідомчій раді;
- ✓ доручення – рішення ради, що стосуються органу чи посадової особи ради, і містять зобов'язання або повноваження одноразової дії;
- ✓ звернення – рішення ради, звернене до непідпорядкованих їй суб'єктів із закликом до певних дій або ініціатив;
- ✓ заяви – рішення ради, що містить у собі позиції ради з певних питань;

✓ процедурного рішення – рішення прийнятого радою з процедурних питань (про перерву в засіданні, проведення додаткової реєстрації, перерахунок голосів).

Сільський, селищний, міський голова наділений своєрідним "правом вето" стосовно рішень відповідної ради. Виконання рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинене сільським, селищним, міським головою, а саме питання, з якого це рішення приймалося, внесене на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення, якщо вона відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення в дію. Ухвали ради нормативно-правового характеру публікуються не пізніше, як 20-денний термін після їх прийняття.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень також приймає рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

У випадку незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради у межах своїх повноважень видає розпорядження.

Щодо невідповідності актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування Конституції чи законам України, вони можуть бути зупинені у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ст. 144 Конституції) і в результаті визнані незаконними у судовому порядку.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видано копію відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому слід відзначити, що згідно з положенням ч. 1 ст. 21 Закону "Про інформацію" акти органів місцевого самоврядування є основним джерелом Інформації цих органів.

Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті у межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання усіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами,

установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

### **5.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ**

- 1) Визначити сфери компетенції місцевих рад.
- 2) Ознайомитись з рішеннями, які приймаються виключно виконавчим комітетом.
- 3) Ознайомитись з колегіальними рішеннями в органах місцевого самоврядування (види, порядок розробки та прийняття, сфери компетенції, тощо).
- 4) Знати особливості підготовки та прийняття рішень з питань регуляторної політики органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.
- 5) Ознайомитись з Рішеннями керівників органів місцевого самоврядування.
- 6) Визначте участь громадськості у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

### **5.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ**

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до аналітичних документів, підготувати (за вільним вибором здобувача) певного виду умовний аналітичний документ. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання аналітичних документів, запропонувати шляхи покращення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки письмових документів в органах публічної влади та місцевого самоврядування.

*Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.*

### **5.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАТЬ**

- 1) Назвіть види актів та посадових осіб місцевого самоврядування.
- 2) Наведіть приклади, з яких питань приймає рішення сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради.
- 3) Назвіть рішення, з яких питань приймаються виключно на пленарних засіданнях обласних/ районних/ сільських/ селищних/ міських рад.
- 4) Визначте форми участі громадськості у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.
- 5) Визначте особливості прийняття рішень з питань регуляторної політики.
- 6) Надайте відповідь на запитання п.5.6.

### **5.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАТЬ**

- 1) Опишіть основні стадії прийняття рішень сесією сільської, селищної, міської, районної, обласної, районних у місті рад.
- 2) Назвіть, які рішення приймають сільська, селищна, міська ради згідно з їх виключною компетенцією?
- 3) Наведіть приклади прийняття рішень головою сільської, селищної,

міської, районної, обласної, районної у місті ради.

4) Сформулюйте порядок скасування рішень виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

5) Сформулюйте порядок зупинення рішень сесії сільської, селищної, міської, районної, обласної, районних у місті рад.

### 5.7 ПРОБЛЕМНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

1) Чи потрібний державний нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування щодо їх відповідності Конституції та законам України, хто його має здійснювати?

2) Чи існує проблема прийняття органами місцевого самоврядування незаконних рішень? Які шляхи її вирішення?

3) У яких сферах суспільного життя, з Вашої точки зору, межі компетенції органів місцевого самоврядування потребують розширення і чому?

4) Чи ефективним є вплив громадськості на рішення органів місцевого самоврядування? Що потрібно змінити?

### 5.8 РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : УАДУ, 2000. – 328 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.
3. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV.
4. Іванова Т. В. Діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування: навч. посіб. / Т.В. Іванова, Л. П. Піддубна. – К. : ЦУЛ, 2007. – 360 с.
5. Іванова Т. В. Муніципальне діловодство / Т. В. Іванова, Л. П. Піддубна. – К. : Либідь, 2004. – 312 с.
6. Діловодство в місцевих органах влади : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ «Фенікс», 2010. – 214 с.
7. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування теоретико-історичний та порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
8. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посібник для муніципальних посадовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arpi.org.ua/doc2/posibnyk.pdf>.
9. Шпак Ю.А. Стадії нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект / Ю.А. Шпак // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2014. – № 801. – С. 103-108.
10. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.

## ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ №6

### 6 ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВІ РІШЕННЯ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

**6.1 Мета заняття:** ознайомлення здобувачів з видами програмно-цільових рішень, методологічними засадами їх прийняття, особливостями прийняття державних та регіональних програм, результативними показниками їх виконання.

**Завдання:** *ознайомитись з*

- програмно-цільовими державними рішеннями;
- основними цілями і принципами формування державних програм;
- основними стадіями розроблення та виконання місцевих цільових програм;
- результативними показниками виконання бюджетних програм;
- набути навички аналізу програмно-цільових рішень.

### 6.2 Необхідні теоретичні відомості

**Програмно-цільові державно-управлінські рішення** є найбільш поширеною формою спрямування ресурсів держави на вирішення актуальних проблем її розвитку.

Як правило, під ними розуміють концепції, програми та проекти на різних рівнях управління (міждержавні, національні, державні, міжрегіональні, регіональні, міжгалузеві, галузеві, місцеві), а також рішення щодо їх систематизації.

Останню здійснюють шляхом упорядкування відбору концепцій, програм і проектів згідно з "деревом цілей" держави, які визначають стратегію її розвитку на певному відрізку часу.

На сьогодні однією з найбільш конструктивних ідей, спрямованих на забезпечення ефективності системи відбору програмно-цільових управлінських рішень є визначення "точок стабілізації", "точок зростання" і "центрів зростання", програмно-цільова і нормативно-правова підтримка яких може забезпечити високі показники розвитку окремих галузей економіки, регіонів та держави в цілому.

Програма – це зміст і план діяльності (робіт), а проект – це те, що задумується або планується.

У сучасній західній практиці та літературі під проектом розуміється процес цілеспрямованої зміни технічної або соціально-економічної системи, який переводить її з одного стану в інший.

За іншим визначенням, проект – це сукупність завдань та заходів, пов'язаних з досягненням загальної мети, що, як правило, має унікальний та неповторний характер.

Державна програма – це документ з реалізації державної політики в межах певної стратегії вирішення найважливіших соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, інших проблем загальнодержавного значення,

який включає комплекс взаємопов'язаних пріоритетних заходів і завдань, спрямований на досягнення конкретних кінцевих цілей, узгоджених за термінами їх реалізації та складом виконавців.

Програма державного рівня є комплексом заходів щодо досягнення однієї або кількох цілей розвитку та забезпечення інтересів держави, які реалізуються через проекти.

Саме на рівні проектів, а вони можуть бути основними (виробничими, екологічними тощо) або допоміжними (проекти, що забезпечують реалізацію основних), використовуються ресурси та отримуються передбачені результати.

Фактично, програму можна розглядати як проект проектів.

За визначенням українського вченого В.Рижих, програма – це сукупність цільових проектів, що поєднані загальним задумом, але реалізуються самостійними суб'єктами. Національні проекти реалізуються як комплекси стратегічних інвестиційних національних проектів розвитку, які можуть або змінюватися після їх виконання, або доповнюватися новими такими проектами.

Широке і системне використання програмно-цільових управлінських рішень має чітке пояснення.

На рівні держави з її владними повноваженнями виникає можливість централізації, більшої обґрунтованості та контролю використання ресурсів для стабілізації і розвитку соціально-економічних процесів, координації діяльності органів державної влади для пріоритетного вирішення певних проблем, подолання наслідків економічної кризи та попередження такої ситуації у майбутньому.

Саме тому програмно-цільові управлінські рішення ефективно використовуються в багатьох країнах світу, особливо у найбільш розвинутих з них, таких як США, Федеративна Республіка Німеччина, Японія, Франція та ін.

Українським вченим В.Рижих були узагальнені **основні принципи формування державних програм**, серед яких:

- підпорядкування їх певній системі (державні цілі, взаємодія з іншими програмами);
- спрямування на кінцевий результат;
- розроблення концепції програми;
- розгляд програми як цілісного об'єкта і процесу управління;
- створення відповідної системи управління та механізмів забезпечення;
- дотримання певної структури, що складається з низки упорядкованих програмних завдань;
- аналітичне обґрунтування та оцінка рішень на всіх стадіях розробки та реалізації програми.

Можна виокремити низку принципів, дотримання яких забезпечить успішність державних цільових програм, а саме:

- орієнтація програми на кінцевий результат, який формується у вигляді сукупності цілей і завдань;
- побудова програми у вигляді окремих блоків, пов'язаних із взаємозалежними видами діяльності, що складають програмну структуру;

- розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності елементів, що її складають;
- системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації;
- забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами.

**Для проектів загальні принципи формування аналогічні.**

**Специфічними** для проектів як засобу конкретизації та реалізації програм, є такі принципи:

- формування концепції проекту замовником;
- комплексне вирішення проблеми;
- забезпечення необхідними ресурсами, зокрема кваліфікованим персоналом;
- поєднання планування з контролем;
- можливість актуалізації завдань в процесі виконання проекту.

Формування державної програми, як правило, передбачає отримання від міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій будь-якої форми власності не тільки конкретних пропозицій заходів, але і матеріалів аналізу, техніко-економічних розрахунків, прогнозних оцінок в обсязі, достатньому для обґрунтування доцільності та необхідності включення таких заходів до програми. Досягнення загальної мети програми неможливе без розробки необхідної нормативно-правової бази та інформаційно-методичного ресурсу (методичні, інструктивні та інші документи), а також залучення фінансових ресурсів усіх зацікавлених суб'єктів господарювання (держави, галузей, регіонів, підприємств різних форм власності, різних фондів, вітчизняних та іноземних інвесторів). У програмі доцільно визначити не тільки конкретні цілі, а й перспективу з урахуванням реальних матеріальних і фінансових можливостей держави.

Комплексний характер програми забезпечується шляхом розробки взаємопов'язаних технічних, економічних, соціальних, виробничих, організаційних, науково-технічних та інших заходів.

Основні характеристики програми: 1) цільове призначення; 2) кількісне визначення ресурсів для реалізації управлінського рішення; 3) обмеження ресурсів, що необхідні для реалізації програми; 4) поділ генеральної програми на певні частини-підпрограми з метою визначення відповідальних за кожен етап роботи.

Основним документом програмно-цільового підходу управління є цільові комплексні програми.

Цільова комплексна програма – це документ, в якому міститься визначений за ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс заходів, спрямованих на досягнення цілей.

Цілі, на які має бути спрямована цільова комплексна програма, обумовлені стратегією організації, наявністю певної конкретної або кількох суміжних соціально-економічних проблем.

### **Цільові комплексні програми класифікуються за ознаками:**

- за масштабами розробки і реалізації: загальнодержавні, міжрегіональні, регіональні, міжгалузеві, галузеві, локальні;
- за спрямованістю: соціально-економічні, регіональні, інституційні, наукові, науково-технічні, екологічні, виробничі тощо;
- за терміном реалізації: довгострокові (5-10 років), середньострокові (1-5 років), короткострокові (до 1 року).

Порядок складання і розробки програми передбачає виконання наступних етапів:

1. Аналіз тенденцій економічного розвитку в сфері програмної діяльності.
2. Прогнозування і визначення потреби коректування цих тенденцій.
3. Дослідження і розробка альтернативних варіантів програми.
4. Оцінка і вибір найефективніших варіантів програми.
5. Формування розгорнутого проекту програми.
6. Формування єдиної стратегії вирішення проблеми.
7. Контроль за ходом виконання програми .

Загальну мету програми поділяють на функціональні і предметні цілі.

Для виявлення кількісних характеристик програмних цілей кожен програму розгортають у багаторівневу множину локальних (часткових) підцілей, які називають деревом цілей. У випадку розгортання кінцевої мети програми використовують метод дезагрегації або метод забезпечувальних умов.

Метод дезагрегації використовують тоді, коли кінцеву мету програми не вдається пов'язати із засобами її досягнення, наприклад, під час побудови функціонального дерева цілей.

Метод забезпечувальних умов передбачає, що вихідну проблему спочатку пропонують для оцінки експертам.

Кожен експерт формує вимоги у формі науково-технічних, економічних, організаційних та інших умов, виконання яких, на його думку, необхідне для вирішення проблеми.

Далі кожен науково-технічну умову розглядають як проблему і пропонують для оцінки відповідним фахівцям. Ефективність варіантів програми можна оцінити двома шляхами: побудувавши систему економіко-математичних моделей і розрахувавши варіанти на ПЕОМ за допомогою системи експертних оцінок. Найдоцільніше ці два способи поєднувати. У випадку визначення економічної ефективності результатів програми в цілому виконують системну оцінку усіх видів результатів програми.

Ефект науково-технічної програми є функцією від економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних результатів.

На різних етапах формування програми для визначення затрат ресурсів використовують методи експертних оцінок, аналогів, структурний і нормативний. Метод експертних оцінок передбачає експертну оцінку ресурсів на окремі етапи і програму в цілому групою експертів та узагальнення експертних висновків.

Структурний метод ґрунтується на наближеній оцінці затрат на реалізацію програми за питомою вагою окремих етапів циклу в загальній

вартості (трудомісткості) робіт або питомій вазі окремих елементів у загальному кошторисі затрат на програму.

Нормативний метод передбачає визначення затрат на реалізацію програми за допомогою нормативів.

Важливою умовою розробки зазначених програм є необхідність врахування міжнародних норм, виконання вимог Міжнародних угод, Договорів, Конвенцій, учасником яких є Україна. В регіональних цільових програмах мають бути відображені заходи, що спрямовану на реалізацію зобов'язань місцевих (регіональних) органів влади в рамках стратегічних завдань розвитку регіону (місцевості).

Виокремлюють також і різновиди державних цільових програм:

– за державним статусом: міждержавні, загальнонаціональні, регіональні, місцеві;

– за функціональною орієнтацією: соціальні, економічні, науково-технічні та ін.;

– за строками реалізації: короткострокові, середньострокові, довгострокові.

Важливим є поєднання загальнонаціональних цільових програм із регіональними та місцевими, налагодження співпраці між центральними, місцевими органами управління та місцевим самоврядуванням. Це, у свою чергу, передбачає: визначення управлінських структур, що відповідають за зв'язок із регіональними; планування державної політики на регіональному рівні; формування управлінських структур на регіональному та місцевому рівнях; створення ефективної комунікації з регіонами.

**Місцева цільова програма** (далі – програма) – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками виконання та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку міста або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери міста, реалізація яких здійснюється з використанням коштів місцевого бюджету, обласних бюджетів, бюджету АР Крим, Державного бюджету та інших залучених коштів.

Програма є інструментом змін, вибраним з декількох альтернативних варіантів як найбільш ефективний шлях досягнення намічених результатів, її успіх вимірюється ступенем виконання завдань.

Підставою для розроблення місцевої цільової програми є:

- існування проблеми на рівні адміністративно-територіальної одиниці, розв'язання якої потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

- відповідність мети програми пріоритетним напрямкам розвитку міста.

- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів – коштів місцевого бюджету та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

### **Основними стадіями розроблення та виконання програми є:**

- 1) ініціювання розроблення цільової програми;
- 2) підготовка проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї; обсягів і джерел фінансування; строків виконання заходів програми, а також головних виконавців;
- 3) здійснення експертизи проекту програми, погодження та затвердження програми, визначення головного розпорядника коштів;
- 4) затвердження бюджетних призначень на виконання програми, включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону;
- 5) організація виконання програми, здійснення контролю за її виконанням;
- 6) здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми, внесення змін до програми.

Програма вважається комплексною, якщо вона об'єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної галузі та передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету.

У заходах програми, що розробляється, неможливо дублювання заходів інших місцевих програм.

**Різновидом місцевих програм є регіональні програми, їх порядок підготовки наступний:**

#### **Ініціювання розроблення програми**

Ініціатором розроблення місцевої цільової програми може бути місцевий орган виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадські організації, місцеві осередки політичних партій, об'єднання громадян тощо.

У разі, коли ініціатором розроблення програми є структурний підрозділ обласної державної адміністрації, територіальний орган центральних органів влади, він готує пропозиції щодо наявності підстав для розроблення програми **(згідно зі встановленим зразком)**, та подає їх обласній державній адміністрації для підготовки висновків про доцільність розроблення проекту програми та можливість виконання її заходів за рахунок коштів обласного бюджету.

Якщо ініціатором розроблення програми є обласна рада, вона подає пропозиції щодо наявності підстав для розроблення програми, обласній державній адміністрації для підготовки відповідних висновків.

У разі отримання позитивного висновку готується відповідний документ (проект розпорядження голови обласної державної адміністрації, спільного рішення тощо) про підготовку проекту програми, в якому визначаються розробник, відповідальний виконавець та строк підготовки, який подається на підпис голові обласної державної адміністрації.

Виданий документ є підставою для підготовки проекту програми. Відповідальним виконавцем програми може бути тільки юридична особа.

#### **Підготовка проекту програми**

Підготовка проекту програми здійснюється структурними підрозділами обласної державної адміністрації, територіальними органами центральних

органів виконавчої влади самостійно або спільно із зацікавленими науковими організаціями, підприємствами, установами. Для забезпечення підготовки проекту програми можуть утворюватися групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових та громадських організацій, політичних партій тощо.

Проект програми має містити такі розділи:

- паспорт програми;
- визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;
- визначення мети програми;
- обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування, строки та етапи виконання програми;
- перелік завдань і заходів програми та результативні показники;
- напрями діяльності та заходи програми;
- координація та контроль за ходом виконання програми.

### **Паспорт програми**

Зазначений розділ містить у стислому вигляді загальну характеристику програми (назва, рішення про розроблення, відомості про розробника та перелік співрозробників програми, відповідальний виконавець програми та інші співвиконавці, строк виконання, обсяги та джерела фінансування).

### **Визначення проблеми, на розв'язання якої спрямована програма**

Розділ має містити чітко сформульоване визначення проблеми та обов'язкове обґрунтування віднесення її до найважливіших із використанням офіційних статистичних даних не менше ніж за 5 останніх років (із посиланням на джерела інформації), обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, а також необхідності фінансування за рахунок коштів обласного бюджету. Визначення проблеми є основою для формулювання мети та всіх інших розділів програми.

### **Визначення мети програми**

Мета програми поєднує комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовану на розв'язання найважливіших проблем розвитку області, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць. Сформульоване визначення мети програми має логічний зв'язок з її назвою.

Обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми, обсягів та джерел фінансування; строки та етапи виконання програми.

У цьому розділі зазначаються шляхи, методи і засоби розв'язання проблеми галузі або території, строки та етапи виконання програми.

Програма вважається довгостроковою, якщо строк її виконання розрахований на 5-ть і більше років. У такому разі виконання програми поділяється на етапи.

Перелік завдань, заходів програми та результативні показники.

У розділі визначається система програмних завдань, заходів і показників, виконання яких дасть змогу досягти реалізації мети програми та усунути причини виникнення проблеми.

Завдання програми – це конкретні напрями та заходи, які планується здійснити протягом певного періоду, і які мають забезпечити досягнення цілей програми.

Результативні показники програми – це кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання програми (у цілому і за етапами) та підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і на підставі яких проводиться оцінка ефективності використання коштів обласного бюджету на виконання програми, аналіз досягнутих результатів та витрат.

Розробник програми обирає показники, які комплексно і всебічно зможуть оцінити її виконання. Система обраних показників використовується для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін.

Результативні показники наводяться диференційовано з розбивкою за роками. У разі, коли програма виконується не за один етап, результативні показники другого та третього етапів можуть визначатися без розбивки за роками.

Результативні показники поділяються на такі групи:

✓ **показники витрат** (ресурсне забезпечення програми) визначають обсяги і структуру ресурсів, які забезпечують виконання програми.

✓ **показники продукту** – це, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання програми, які використовуються для оцінки досягнення цілей програми;

✓ **показники ефективності** – співвідношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту), інші статистичні показники, що характеризують сферу дії програми;

✓ **показники якості** відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) і оцінюють їх за результатами досягнення ними своєї мети або виконання завдання.

**Показник витрат** – це статистична величина, що відображає структурований обсяг вхідних ресурсів, необхідний для здійснення відповідного завдання програми.

Показник витрат може виражатися лише в натуральній формі. Наприклад, кількість об'єктів, метраж або кубатура будівель і споруд, кількість заходів тощо.

Крім того, у переважній більшості програм за допомогою цього показника можна відобразити людський ресурс, використовуючи показник витрат на одиницю продукції (кількість штатних посад, кількість спеціалістів-контрактників тощо).

Сукупність показників витрат кожного завдання, а також результуючих показників витрат усіх завдань програми у приведеній (натуральній) формі показуватиме узагальнений обсяг ресурсу, необхідного для продуктивного та результативного виконання програми. Для досягнення планового результату від

виконання завдання програми, показник витрат обов'язково має відповідати принципу необхідності та достатності.

Тобто якщо при обрахунку показника витрат допускатиметься його штучне заниження, то обсяг ресурсів буде недостатнім для повної реалізації завдання.

Відповідно, програма виконуватиметься не в повній мірі та не результативно. Навпаки, завищення цього показника неминуче призведе до неефективного, нецільового використання бюджетних ресурсів і, відповідно, даватиме підґрунтя для порушень. Показник витрат відноситься до типу структурованих показників.

Це означає, що при плануванні обов'язково враховується структура та специфіка інструментів виконання кожної з програм.

*Приклад:*

*Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення.*

*Показники затрат:*

- кількість установ для інвалідів та дітей-інвалідів, од.;*
- кількість штатних одиниць, од.*

**Показник продукту** – це параметри обсягу наданих послуг, об'єму робіт, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання програми, які використовуються для оцінки досягнення мети програми.

Показники продукту є одними з основних показників виконання програм.

У комплексі з іншими показниками виконання програм, показник продукту дає можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання програми. Основне значення показника продукту полягає у тому, що саме за допомогою цього показника здійснюється оперативний моніторинг та оцінка ступеню виконання кожного із завдань та напрямків програми. Відповідно, цей показник незамінний для визначення стадії, на якій знаходиться виконання програми.

Показник продукту – це міра обсягу наданих послуг, об'єму виконаних робіт або послуг, номенклатура яких повністю відповідає завданню програми. Показник продукту допомагає визначити, що вдалося зробити за програмою. Це скоріше суто статистичний, ніж економічний чи фінансовий показник. Виходячи з його статистичної сутності, даний індикатор завжди виступає як показник динаміки виконання програми. Показник продукту дає можливість аналізу програми. Як статистичний індикатор, показник продукту не обов'язково вказує на якість наданих послуг чи виконаних робіт, на ступінь задоволення потреб споживачів цих робіт і послуг.

Показник продукту тільки констатує факт надання послуг, виконання робіт чи користувачів у кількісному виразі.

Дуже важливо, щоб показники продукту відповідали критеріям відбору даних, таким як:

- доступність;
- точність;
- періодичність;
- оптимальна спрощеність збору даних.

Найменша неточність чи порушення термінів може бути причиною помилок під час проведення моніторингу та подальшого аналізу і, відповідно, помилок в оцінці програми. Показник продукту ніколи не вказує на обсяги витрачених коштів. Продукт – це логічний наслідок витрачання ресурсів та логічна передумова отримання результату від витрачання цих ресурсів. На відміну від деяких інших показників виконання програм, показник продукту має бути включений до формату кожної програми та підпрограми в обов'язковому порядку. Така необхідність викликана тим, що даний показник є основним кількісним індикатором програми чи підпрограми незалежно від її цілей, пріоритетів та критеріїв. Він варіюється лише залежно від зміни чи уточнення певних параметрів.

*Приклад:*

*Завдання 1. Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення.*

*Показники продукту:*

*кількість інвалідів та дітей-інвалідів, які отримали реабілітаційні послуги, осіб.*

**Показник ефективності** – це статистичний показник, відношення показника продукту до показника витрат.

Ефективність – це відношення кількісного показника наданої послуги (наприклад, тонни зібраного сміття) до витрат у грошовому або робочому еквіваленті, що необхідні для надання послуги, а також визначення рівня ефективності наданої послуги.

Показник ефективності – це найбільш характерний розрахунковий показник виконання програм. Наряду з іншими, цей показник відслідковує абсолютну та відносну успішність виконання тієї чи іншої програми. Показник ефективності, як статистична величина, набуває ознак економічного індикатора. З позиції статистики він може вважатись середньою зваженою величиною, яка слугує для розрахунку індексів темпів та динаміки виконання програми. Аналіз ефективності виступає підґрунтям для прийняття управлінських рішень щодо підвищення рентабельності, технічного та організаційного реформування виробництва, управління людськими ресурсами, оцінки конкурентоспроможності тощо. Методи обліку ефективності програм мають відповідати таким вимогам:

- повністю враховувати плановий або фактичний обсяг послуг чи робіт та витрати на їх виробництво;
- забезпечувати єдність методів вимірювання ефективності праці;
- показники ефективності мають бути прозорими, консолідованими, порівнянними, узагальненими та універсальними у застосуванні.

*Приклад:* Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення.

*Показники ефективності:*

- середні витрати на реабілітацію одного інваліда та дитини-інваліда на рік, грн;
- кількість дітей-інвалідів, які інтегровані в дошкільні, загальноосвітні навчальні заклади, осіб;
- кількість працевлаштованих інвалідів, осіб.

**Показник якості** – відображає якість вироблених товарів, виконаних робіт, наданих послуг і оцінює їх за результатами досягнення мети програми.

Даний показник служить своєрідним звітом про життєво важливі результати (включаючи якість та довгострокові наслідки) надання послуги та відображення соціального ефекту програми.

Для виконавців програм соціальний ефект є ключовим результатом діяльності. Показник якості є статистичною величиною, яка відображає успіх процесу виконання програми. Він відображає вимірювані, значущі результати наданих послуг, виконаних робіт.

Показники якості дозволяють оцінити кінцевий ефект від виконання програми.

Даний індикатор забезпечує можливість відстежувати щорічний прогрес у досягненні мети програми та виконанні її завдань.

Показник якості є динамічним показником. Темпи та динаміка зростання показника якості є критерієм успішності реалізації програм. Як правило, критерії показника якості передбачаються самим завданням програми.

*Приклад:* Забезпечення діяльності центрів професійної реабілітації інвалідів та центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів сфери органів праці та соціального захисту населення.

*Показник якості:*

- відсоток охоплення інвалідів та дітей-інвалідів реабілітаційними послугами, %;
- частка дітей-інвалідів, які інтегровані в дошкільні, загальноосвітні навчальні заклади, до загальної їх чисельності, %;
- частка працевлаштованих інвалідів до загальної чисельності випускників, %.

У межах одного завдання можуть бути визначені як показники всіх груп, так і показники окремих груп.

Результативних показників не має бути забагато, не слід переобтяжувати ними програмно-цільовий бюджет. Водночас, це мають бути найбільш характерні та ілюстративні показники, які дають чітке уявлення про призначення бюджетної програми та результати, яких планується досягти в ході реалізації програми.

Таблиця – Результативні показники виконання бюджетних програм

Назва показника	Характерна ознака показника у програмі	Ознака одиниці вимірювання
Показник затрат	Хто виробляє послугу? – Штатна структура, структура управлінь, відділів, відділень і т. ін. Чим виробляємо послугу? – потужності, будівлі, споруди і т. ін.	Одиниця вимірювання завжди подається в абсолютному вираженні – шт. од., од., м кв., м куб.
Показник продукту	На кого (на що) ми докладаємо зусиль? На кого (на що) ми діємо у процесі надання послуг? – Контингент споживачів послуги, обсяги виконаних робіт за послугою, і т. ін.	Одиниця вимірювання завжди подається в абсолютному вираженні – ос., учнів, м куб., м кв., ліжкоднів
Показник ефективності	Скільки коштує одиниця продукту в грошовому виразі? Яку частку показника затрат припадає на одиницю продукту	Одиниця вимірювання завжди подається в відносних величинах – грн /л-день, шт. од. вчителів / 1 учня (навантаження), грн / м кв. ремонту
Показник якості	Що досягнуто в результаті виконання програми?	Одиниця вимірювання завжди подається в відносних величинах – % зниження захворюваності, темп зростання показника порівняно з іншим періодом

### Напрями діяльності та заходи програми

Напрями діяльності програми – це конкретні дії, спрямовану на виконання завдань програми, з визначенням шляхів витрачання бюджетних коштів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.

Напрями діяльності мають відповідати завданням і функціям відповідального виконавця програми.

Визначення напрямів діяльності забезпечує реалізацію програми в межах коштів, виділених на цю мету.

У цьому розділі наводяться дані щодо напрямів діяльності програми, у тому числі заходи, строки виконання заходів (у цілому і поетапно) та їх виконавці, обсяги та джерела фінансування з розбивкою за роками, очікуваний результат від виконання конкретного заходу.

Координація та контроль за ходом виконання програми.

У цьому розділі зазначається орган, який здійснює координацію дій між виконавцями програми та контролює її виконання, визначає порядок взаємного інформування (із зазначенням конкретних строків), звітування тощо.

## **Порядок проходження експертизи, погодження та затвердження програми**

Експертиза визначення результативних показників, реальності та доцільності заходів, включених до підготовленого проекту програми, здійснюється Департаментом економічного розвитку та Департаментом фінансів обласної державної адміністрації. До проведення експертизи можуть залучатися фахівці інших зацікавлених структурних підрозділів обласної державної адміністрації, науковці.

Кожен з учасників експертизи надає у визначений строк висновок, у якому за наявності викладаються зауваження до проекту програми. У разі наявності зауважень проект програми доопрацьовується.

На виконання пункту 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», проект програми в обов'язковому порядку має пройти консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій.

Після отримання позитивного висновку проект програми надається обласній раді для його розгляду на сесії.

Проект рішення обласної ради про затвердження програми готує розробник.

Затвердження бюджетних призначень на виконання програми, включення програм до щорічних програм соціально-економічного розвитку області.

Після затвердження обласною радою програми головний розпорядник коштів надає Департаменту фінансів обласної державної адміністрації бюджетні запити щодо її фінансування у наступному році за рахунок коштів обласного бюджету.

Департамент фінансів обласної державної адміністрації аналізує подані бюджетні запити відповідно до реальних можливостей обласного бюджету і після узгодження із Департаментом економічного розвитку обласної державної адміністрації включає пропозиції до проекту обласного бюджету на наступний рік.

Перелік програм, які фінансуються із залученням коштів обласного бюджету, включається окремим додатком до щорічної програми соціально-економічного розвитку області.

Фінансування програми здійснюється виключно за умови затвердження бюджетних призначень на її виконання рішенням обласної ради про обласний бюджет на відповідний рік (рішенням про внесення змін до обласного бюджету на відповідний рік) згідно з розписом обласного бюджету.

## **Організація виконання програми, здійснення контролю за її виконанням.**

Виконання програми здійснюється шляхом реалізації її заходів і завдань виконавцями, зазначеними у такій програмі.

Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми здійснює відповідальний виконавець, а за цільовим та ефективним використанням коштів – головний розпорядник коштів.

**Здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми, внесення змін до програми**

Відповідальний виконавець регіональної цільової програми (обласна рада, структурні підрозділи обласної державної адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади):

В обов'язковому порядку проводить консультації з громадськістю у формі електронних консультацій та щороку до 01 лютого подає Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю обласної державної адміністрації проект звіту про стан виконання програми для розміщення в підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю».

Звіти за результатами електронних консультацій з громадськістю надаються Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю обласної державної адміністрації не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами консультацій з громадськістю для розміщення в підрубриці «Звіти про результати консультацій з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю».

Щороку до 15 лютого подає Департамент економічного розвитку обласної державної адміністрації звіт про виконання регіональної програми, а також пояснювальну записку про стан виконання програми та оцінку результативності її заходів.

Департамент економічного розвитку обласної державної адміністрації здійснює узагальнення звітів відповідальних виконавців про поточне та остаточне виконання регіональних програм, проводить аналіз вказаних звітів та включає його результати до щорічного звіту про виконання програми економічного і соціального розвитку регіону, у разі необхідності надає пропозиції щодо доцільності продовження її дії.

Щороку до 01 березня подає Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю обласної державної адміністрації для розміщення на офіційному сайті обласної державної адміністрації в рубриці «Обласні програми» річні звіти про виконання регіональних цільових програм, неухильно дотримуючись форми звітності про стан виконання регіональної цільової програми, разом з пояснювальною запискою про роботу співвиконавців програми щодо її виконання, у разі невиконання – обґрунтування причин невиконання.

Щороку здійснює обґрунтовану оцінку результатів виконання програми та за потребою розробляє пропозиції щодо доцільності продовження тих чи інших заходів, включення додаткових заходів і завдань, уточнення показників,

обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання програми та окремих заходів і завдань тощо.

Відповідальний виконавець довгострокової програми після завершення відповідного етапу її дії готує пропозиції щодо уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, строків виконання програми та окремих заходів і завдань тощо на наступний етап програми.

Інформація відповідального виконавця про хід виконання програми та ефективність реалізації її заходів може заслуховуватися обласною радою в строки та спосіб, визначені нею.

Виконання програми припиняється після закінчення встановленого строку, після чого відповідальний виконавець програми складає заключний звіт про результати її виконання та подає його на розгляд обласній раді разом із пояснювальною запискою про кінцеві результати виконання програми не пізніше, ніж у двомісячний строк після закінчення строку її виконання.

Пояснювальна записка до заключного звіту містить таку інформацію: досягнення мети програми, рівень виконання запланованих результативних показників, дані про роботу учасників бюджетної програми з її виконання з обґрунтуванням причин невиконання або недосягнення очікуваних результатів.

У разі необхідності відповідальний виконавець публікує основні досягнуті результати реалізації програми у місцевій пресі.

Дострокове припинення виконання програми відбувається у разі втрати актуальності основної її мети за поданням відповідального виконавця програми. Рішення про дострокове припинення програми приймає обласна рада.

### **6.3 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА ЗАНЯТТЯ (підготовка доповідей)**

- 1) Ознайомитись з цілями, принципами і методами формування програмно-цільових рішень у публічному управлінні, їх мета та завдання.
- 2) Ознайомитись з нормативно-правовим забезпеченням прийняття програмно-цільових рішень в публічному управлінні.
- 3) Ознайомитись з Методологією формування програмно-цільових рішень.
- 4) Знати державні цільові програми. Їх види та порядок розробки.
- 5) Ознайомитись з місцевими програмами. Визначити основні стадії розроблення та виконання місцевих цільових програм.
- 6) Знати результативні показники виконання програм та їх характеристику.

### **6.4 ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ**

Підготувати доповідь відповідно до мети та завдання практичного заняття з використанням аналітичної інформації за місцем роботи здобувача. Використовуючи знання основних форм і вимог до аналітичних документів, підготувати (*за вільним вибором здобувача*) певного виду умовний аналітичний документ. Аналізуючи процедуру добору інформації до складання аналітичних

документів, запропонувати шляхи покращення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки письмових документів в органах публічної влади та місцевого самоврядування.

*Максимальна оцінка за доповідь – 10 балів.*

### **6.5 ПИТАННЯ ДЛЯ САМОСТІЙНОЇ ПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ**

- 1) Визначте сутність та основну ідею програмно-цільових управлінських рішень.
- 2) Визначте програму державного рівня, чим програма відрізняється від проекту.
- 3) Назвіть та охарактеризуйте основні принципи формування державних програм і проектів.
- 4) Надайте пояснення "точок зростання", "точок пригнічення" та "точок гальмування".
- 5) Охарактеризуйте основні етапи розроблення державної програми.
- 6) Вкажіть недоліки, що спостерігаються при розробленні державних програм.
- 7) Вкажіть, на яких етапах формування програм і проектів обов'язковою процедурою є вибір та обґрунтування пріоритетів.
- 8) Охарактеризуйте моделювання як інструмент підтримки формування програмно-цільових рішень, наприклад, у сфері економічної політики.
- 9) Надайте відповідь на запитання п.6.6.

### **6.6 ПИТАННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ ЗНАНЬ**

- 1) Назвіть основні нормативно-правові документи, які врегульовують питання розробки та прийняття програмно-цільових рішень.
- 2) Наведіть приклади програмно-цільових рішень державного, регіонального, галузевого рівня.
- 3) Надайте визначення поняттям «програма», «проект». Яка різниця між цими поняттями?
- 4) Вкажіть основні категорії інструментів досягнення результатів, визначених програмно-цільовими рішеннями.
- 5) Вкажіть роль та переваги пілотних проектів.

### **6.7 ПРОБЛЕМНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ**

*Здобувачам пропонується визначити самостійно проблемні питання, які виникають при підготовці програмно-цільових рішень за нижче наведеним зразком.*

- 1) Нечіткість постановки цілей в окремих програмно-цільових рішеннях.
- 2) Потреба удосконалення методології формування програмно-цільових рішень.
- 3) Низька виконавська дисципліна реалізації програмно-цільових рішень.
- 4) Відсутність дієвого механізму фінансування та стимулювання програмно-цільових рішень.

- 5) Потреба удосконалення механізму відбору програмно-цільових управлінських рішень.
- 6) Велика кількість програм, з дублюванням завдань.
- 7) Низька ефективність державних програм через недостатнє їх фінансування, слабкий контроль, невмілу реалізацію, відсутність механізмів моніторингу, оцінки та аналізу соціального ефекту від їх реалізації, слабого науково-методичного забезпечення.
- 8) Відсутність єдиних норм та методології розробки та функціонування місцевих цілових програм.
- 9) Відсутність спеціальних знань та підготовки у держслужбовців, які займаються розробкою цілових програм.
- 10) Відсутність належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють, та громадськості.

## 6.8 РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України.
2. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С. 71-3.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : моногр. / В. Д. Бакуменко // – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
4. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко // ч.1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
5. Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».
6. Закон України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV «Про стимулювання розвитку регіонів».
7. Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV «Про державні цілові програми».
8. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні».
9. Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації».
10. Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / М. С. Орлів ; упоряд. Г. І. Бондаренко. – К. : НАДУ, 2013. – 40 с.
11. Основи розробки місцевих програм (посібник для держслужбовців) // Режим доступу : <file:///D:/Юля/прийняття%20рішень%20в%20пу/практичні%20заняття%20ПРийняття%20рішень%20у%20державному%20управлінні/прийняття%20рішень%20в%20пу/прийняття%20місцевих%20цілових%20програм.pdf>

12.Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

13.Постанова КМУ від 26.04.2003р. № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту держбюджету».

14.Постанова КМУ від 31.01.2007р. № 106 «Про затвердження порядку розроблення та виконання державних цільових програм».

15.Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006р. № 367 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо порядку розроблення цільових регіональних програм, моніторингу та звітності про їх виконання».

16.Розпорядження голови Чернігівської ОДА від 05.05.2016р. № 245 «Про Порядок розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання».