

**Міністерство освіти і науки України**

**Харківський національний технічний університет  
сільського господарства імені Петра Василенка**

**Навчально-науковий інститут  
бізнесу і менеджменту**

**ЕКСПЕРТНА АНАЛІТИКА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:  
випереджаюче управління, регіональний форсайт, приріст знань**

**Монографія**

**Харків – 2019**

**УДК 35.002.8**

**Експертна аналітика розвитку механізмів публічного управління: випереджаюче управління, регіональний форсайт, приріст знань : Монографія / Бакуменко В.Д., Красноручський О.О., Власенко Т.А., Галушка В.Ю., Подольська О.В., Цедік М.Г., Шмагун А.В. // за. заг. ред. В.Д. Бакуменка. О.О. Красноручського. – Харків : ХНТУСГ ім. Петра Василенка, 2019. – 105 с.**

Розглянуто експертну аналітику публічного управління з проблем розвитку механізмів випереджаючого розвитку, регіонального форсайту та самоорганізації. Запропоновано відповідні науково-практичні рекомендації.

Видання розраховане на наукових і науково-педагогічних працівників у галузі публічного управління, публічних службовців. Може бути корисним для широкого кола фахівців, що займаються проблемами управління в соціальних системах.

Рекомендовано до друку Вченою радою Навчально-науковий інститут бізнесу і менеджменту Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка. Протокол № 7 від 03.05. 2019 року.

**Рецензенти:**

**Кравченко С.О.**, доктор наук з державного управління, доцент;

**Бульба В.Г.**, доктор наук з державного управління, професор.

## **ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1. Експертна аналітика розвитку механізмів випереджаючого державного управління в Україні .....</b>	<b>6</b>
1.1. Виявлення стану та проблемних питань розвитку механізмів випереджаючого державного управління .....	6
1.2. Формування концептуальних засад розвитку механізмів випереджаючого державного управління .....	14
1.3. Розроблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення випереджаючого державного управління в Україні .....	26
<b>РОЗДІЛ 2. Експертна аналітика розвитку вітчизняного регіонального форсайту .....</b>	<b>33</b>
2.1. Регіональний форсайт як інноваційний засіб передбачення майбутнього	33
2.2. SWOT-аналіз регіонального форсайту в контексті європейського майбутнього .....	40
2.3. Аналіз стану та концептуалізація напрямів розвитку регіонального форсайту в Україні.....	49
2.4. Розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку регіональних форсайтних досліджень .....	58
2.5. Формування дорожніх карт розвитку вітчизняного форсайту .....	63
<b>РОЗДІЛ 3. Експертна аналітика розвитку механізму приросту знань в системі публічного управління .....</b>	<b>69</b>
3.1. Розвиток механізму приросту знань в системі публічного управління та його оцінювання .....	69
3.2. Проблемні питання розвитку механізмів приросту знань у системі публічного управління .....	76
3.3. Експертне оцінювання стану та проблемних питань розвитку механізмів приросту знань в системі публічного управління України .....	87
3.4. Формування концептуальних засад приросту знань в системі публічного управління на основі розвитку механізму знанневого спілкування .....	92
3.5. Розроблення науково-практичних рекомендацій щодо приросту знань в системі публічного управління .....	95
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>101</b>

## ПЕРЕДМОВА

В Україні євроінтеграційний вектор все більше визначає напрямки її розвитку. В той же час, при здійсненні публічного управління не завжди в достатній мірі враховуються два важливі фактори, що призводить до багатьох негативних наслідків гальмування успішного розвитку її сфер, галузей, територій, людського потенціалу.

Насамперед йдеться про фактор врахування потреб населення при виборі стратегічних та оперативних цілей розвитку країни, серед яких найважливіше місце займає забезпечення умов для досягнення високого рівня добробуту своїх громадян. Виходячи з цього, влада має постійно відслідковувати їх настрої з використанням поширеної у світі ефективної технології соціологічних опитувань, враховувати отримані результати при прийнятті управлінських рішень та контролювати їх своєчасне виконання. Поки що рівень застосування цієї технології далекий від такого, що є в країнах Європейського Союзу, на які орієнтується наша країна у своєму розвитку.

Другий фактор безпосередньо пов'язаний з першим, оскільки передбачає постійне вдосконалення технологій публічного управління для кращого досягнення обраних цілей розвитку держави. У даному разі дуже слушною є технологія експертного опитування та оцінювання отриманих результатів з метою їх врахування в процесі застосування і оновлення цих технологій. При цьому експертами мають бути ті, хто застосовує ці технології, а саме публічні політики та службовці.

Дана монографія містить результати досліджень, що надають приклади експертної аналітики у вітчизняному публічному управлінні стосовно розвитку низки його механізмів, спрямованих на різну перспективу соціально-економічного розвитку країни, саме із застосуванням технології експертного опитування та оцінювання. Для останнього також використані різні методи, зокрема SWOT-аналізу та дорожніх карт.

Монографія складається з трьох розділів. У першому розділі експертна аналітика застосована для оцінювання стану та перспектив розвитку механізмів випереджаючого державного управління, для яких характерне спрямування на майбутнє. У другому розділі здійснено експертне оцінювання стану і перспектив розвитку регіонального форсайту як перспективної технології передбачення. У третьому розділі йдеться про експертну аналітику механізму приросту знань у публічному управлінні, як засобу формування бази знань, необхідну як у практиці такого управління, так і при підготовці публічних службовців до роботи в його системі.

При написанні монографії автори спиралися насамперед на власний досвід і методику проведення експертних опитувань та оцінювання їх результатів, в той же час враховуючи деякі відповідні методики, використані раніше в роботах представників наукової школи креативного публічного управління, зокрема докторів наук з державного управління Ю.Г. Кальниша, С.А. Попова, О.В. Червякової.

Авторський внесок у підготовку матеріалу та написання монографії розподілився таким чином: Бакуменко В. Д. – передмова і р.1; Красноручський О. О. – р. 3; Власенко Т.А. – р. 1; Галушка В. Ю. – р. 1; Подольська О. В.. – р. 3; Цедік М.Г. – р. 2; Шмагун А.В. – р. 3.

Автори вдячні рецензентам цього видання докторам наук з державного управління В.Г. Бульбі (Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України) та С.О Кравченку (Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського) за слушні високопрофесійні зауваження та рекомендації, що сприяли покращенню монографії.

## **РОЗДІЛ 1. ЕКСПЕРТНА АНАЛІТИКА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

### **1.1. Виявлення стану та проблемних питань розвитку механізмів випереджаючого державного управління на основі експертного опитування.**

Випереджаюче державне управління – це та частина державного управління, що спрямована на формування майбутнього держави і суспільства. Воно включає програмно-цільове та стратегічне планування, прогнозування, а також передбачення довгострокових і середньострокових системних впливів державної влади, спрямованих на формування майбутніх станів держави і суспільства [9, С.13].

У випереджаючому державному управлінні набирають нового змісту такі риси державного управління, як:

- спрямованість на формування успішного розвитку держави, її сфер, галузей, територій;
- висока гнучкість щодо вибору мети і різних засобів впливів;
- динамічність, що проявляється в цілях, напрямках розвитку, механізмах, процесах і змінах структури;
- готовність до подолання перепон та опору, що можуть виникати в суспільному середовищі;
- тенденція до трансформації засобів впливів на інноваційній основі;
- запровадження управління за цілями;
- формування нової управлінської культури, виходячи з європейського бачення майбутнього України;
- деконцентрації ухвалення управлінських рішень за доцільними рівнями системи державного управління.

Суб'єктом випереджаючого державного управління, створеного в межах певних суспільних відносин, можна вважати будь-який орган державної влади, як складову державного апарату, що наділений законодавчо владними повноваженнями для здійснення завдань та різних функцій управління майбутнім.

Оскільки випереджаюче державне управління є складовою частиною всієї системи державного управління, то на нього поширюються всі відомі принципи її організації та функціонування.

В той же час можна виділити принципи суто випереджаючого державного управління, зокрема:

- розроблення державно-управлінських рішень з формування майбутнього, відповідних впливів та засобів їх реалізації на інноваційній

основі;

– підготовка управлінських кадрів до формування таких рішень, впливів і засобів шляхом засвоєння передових технологій майбутнього, зокрема управлінських технологій щодо різновидів планування, прогнозування та передбачення;

– використання при формуванні таких рішень, а також впливів і засобів науково-обґрунтованих стратегій, прогнозів, дорожніх мап, матеріалів різноманітних форсайтів;

– широке залучення представників різних прошарків суспільства до формування таких рішень, впливів і засобів, а також контролю їх виконання;

– розвиток сучасних центрів бачення майбутнього та підключення їх до формування таких рішень, впливів і засобів;

– підготовка кадрів до роботи в умовах майбутнього.

Процес випереджаючого державного управління можливий лише при умові дотримання кількох вимог:

- суб'єкт управління є здатним змінювати певний стан об'єкта управління, що відповідає прийнятим рішенням;

- механізми управління є цілеспрямованими, не випадковими, пов'язаними між собою відповідними керуючими впливами;

- суб'єкт управління має змогу самостійно вибирати рішення по всім питанням в межах його компетенції, тобто вибирати найкращий напрямок розвитку;

- суб'єкт управління володіє матеріальними, трудовими, інформаційними, фінансовими та іншими необхідними ресурсами, які забезпечують реалізацію вибраних керуючих впливів;

- суб'єкт управління має досконало знати не лише мету й кінцевий стан, до якого потрібно йти, а і нинішній поточний стан об'єкта в управлінні, в якому він перебуває на даний момент;

- об'єкт управління може переходити в різні стани [11].

Здатність об'єкта до переходу в різні стани, які визнаються оптимальними з позиції розвитку і цілей його функціонування, певного впливу внутрішніх обставин і зовнішніх факторів є мабуть однією з найважливіших характеристик процесу управління. Розвиток – це довгий процес тривалих, необоротних, поступальних, накопичувальних змін в складній системі об'єктів з достатнім інтервалом часу. Фактичний зміст поняття «розвиток» в найзагальнішому вигляді відображається трьома універсальними законами: взаємного переходу кількісних та якісних змін, що розкриває механізм запровадженого в ході розвитку; особливої єдності й боротьби протилежностей, що висвітлює його як джерело розвитку, та внаслідок чого він і відбувається; заперечення, що відображає зв'язок різних старого й нового етапів у розвитку, його певну спрямованість [27].

Для оцінки і виявлення стану та проблемних питань розвитку механізмів випереджаючого державного управління у даній роботі застосовані методи

експертного опитування та оцінювання. Відповідно до цього, для проведення експертного опитування було складено анкету, що містить елементи теорії, принципи, характеристики та індикатори механізмів випереджаючого державного управління [9, С.109].

Експертне опитування проведено серед слухачів Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України. В даному опитуванні взяли участь 100 осіб – державних службовців. Серед респондентів чоловіки і жінки представлені порівну. Середній їх вік становить 40 років, при тому, що представлені різні вікові категорії – до 30 років (5 особи) та старше 50 (8 особи). Переважає вік близько 40 років. Відповідно, трудовий стаж респондентів становить в середньому 15 років, при кількості респондентів з трудовим стажем менше 10 років приблизно 40%. Стаж державної служби у більшості експертів (40 осіб) не перевищує 10 років і 2 особи мають стаж державної служби більше 25 років. Враховуючи контингент експертів, більшість з них належить до 3-ї категорії посад державних службовців, при цьому службовців 1 – 2 категорій було 5 осіб.

Респондентам було запропоноване питання щодо визначення поняття випереджаюче державне управління як програмно-цільового та стратегічного планування, прогнозування, а також передбачення довгострокових та середньострокових системних впливів органів державної влади, спрямованих на формування майбутніх станів держави і суспільства. На підставі експертного опитування всі 100% респондентів погодилися з цим визначенням.

Державне управління у випереджаючому стані характеризується певними ознаками, що надають змогу визначити, в якій мірі проявляється такий його стан. Респондентам було запропоновано визначити характерні ознаки державного управління у «випереджаючому стані». Їх оцінки з даного питання зведені у Табл. 1.1.

<i>Таблиця 1.1.</i>	
Експертна оцінка характеристик державного управління у «випереджаючому стані»	
Ознаки державного управління у «випереджаючому стані»	Оцінка (%)
врахування запитів на розвиток суспільства та державного управління	53
врахування в управлінських рішеннях і діях тенденцій суспільних та державотворчих змін	38
здатність оперативно засвоювати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем	45
застосування засобів випереджаючого управління	33
підготовка персоналу до роботи з перспективними управлінськими засобами	32
відслідковування та застосування передового зарубіжного досвіду	25



<i>Продовження Таблиці 1.1.</i>	
прогнозно-аналітичне обґрунтування управлінських рішень і дій	30
гнучкість та здібність елементів системи державного управління та їх системних взаємозв'язків до адаптації	0
використання найбільш прогресивних способів, форм та механізмів для вирішення актуальних питань	30
оцінювання можливих наслідків управлінських рішень	35
систематичне оновлення інформаційних технологій та парку комп'ютерних засобів	20
інше	0

На підставі обраних критеріїв та результатів експертного опитування, наведених у Табл. 1.1 можна вибудувати рейтинговий вектор характеристик державного управління у «випереджаючому стані», а саме:

- врахування запитів на розвиток суспільства та державного управління (53 %);
- здатність оперативно засвоювати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем (45%);
- врахування в управлінських рішеннях і діях тенденцій суспільних та державотворчих змін (38%);
- оцінювання можливих наслідків управлінських рішень (35 %);
- застосування засобів випереджаючого управління (33%);
- підготовка персоналу до роботи з перспективними управлінськими засобами (32%);
- прогнозно-аналітичне обґрунтування управлінських рішень і дій (30%);
- використання найбільш прогресивних способів, форм та механізмів для вирішення актуальних питань (30%);
- відслідковування та застосування передового зарубіжного досвіду державного управління (25%)
- систематичне оновлення інформаційних технологій та парку комп'ютерних засобів ( 20%);
- гнучкість та здібність елементів системи державного управління та їх системних взаємозв'язків до адаптації (0%).

Враховуючи результати ми прийшли до висновку, що найважливішими характерними ознаками державного управління у «випереджаючому стані» є врахування запитів на розвиток суспільства та державного управління, здатність оперативно засвоювати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем, врахування в управлінських рішеннях і діях тенденцій суспільних та державотворчих змін, оцінювання можливих наслідків управлінських. Все це можливе лише при організації підготовки персоналу до роботи з перспективними управлінськими засобами та застосуванні засобів випереджаючого управління.

Низьку оцінку отримала така характеристика державного управління у

«випереджаючому стані», як систематичне оновлення інформаційних технологій та парку комп'ютерних засобів (20%). На нашу думку, це пов'язано з тим, що таке оновлення сприймається більшістю експертів як природний та необхідний процес для державного управління й не означає, що воно обов'язково є випереджаючим. Мабуть з тієї ж самої причини ніхто з респондентів не вважає «гнучкість та здібність елементів системи державного управління та їх системних взаємозв'язків до адаптації» характеристикою державного управління у «випереджаючому стані».

Також звертаємо увагу, що ніхто з опитуваних не запропонував свій варіант характеристики державного управління у «випереджаючому стані», що дозволяє говорити в цілому про правильність вибору характеристик для такого управління.

Однією з найбільш суттєвих ознак державного управління у «випереджаючому стані» є «застосування засобів випереджаючого управління». У табл. 1.2 наведені різні засоби державного управління. Для з'ясування, які з них можна віднести до засобів випереджаючого державного управління, звернемося до оцінок експертів.

Поширені засоби державного управління	Оцінка (%)
стратегічне управління	13
державні програми розвитку	3
довгострокові прогнози розвитку	0
національні проекти	30
форсайт	0
підготовка персоналу до роботи в нових умовах та з новими засобами управління	10
SWOT - аналіз	0
державна політика	17
державні цільові програми	13
середньострокові прогнози розвитку	14
концепції розвитку	0
дорожні карти	0
функціональні обстеження та аудит	0
інше	0

Як бачимо, думки респондентів щодо віднесення до засобів випереджаючого державного управління розділилися, а саме:

- національні проекти (30%);
- державна політика (17%);

- середньострокові прогнози розвитку (14%);
- стратегічне управління (13%);
- державні цільові програми (13%);
- підготовка персоналу до роботи в нових умовах та з новими засобами управління (10%);
- державні програми розвитку (3%);
- функціональне обстеження та аудит (0%).

Поняття «засоби державного управління» взагалі є більш широким, ніж поняття «механізми державного управління». Останні є практичними засобами впливу суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління. З цієї точки зору, всі вищенаведені заходи є механізмами.

Більшість експертів віднесла до механізмів випереджаючого державного управління національні проекти, які спрямовані на розвиток пріоритетних напрямів економіки та мають стратегічно важливе значення для забезпечення технологічного оновлення та розвитку базових галузей, що безпосередньо впливає на покращення якості життя громадян України.

Серед інших механізмів державного управління у «випереджаючому стані» експертами виділені державна політика, середньострокові прогнози розвитку; стратегічне управління, а також державні цільові програми та державні програми розвитку, що є головними засобами реалізації державної політики.

В той же час, викликає певне здивування, що ніхто з експертів не виділив засоби управління довгостроковим розвитком (довгострокові прогнози розвитку, форсайт, SWOT – аналіз, дорожні карти). На нашу думку, це можна пояснити лише обмеженістю їх стратегічного бачення, відсутністю досвіду такої роботи, відсутністю відповідних знань або сприйняття ситуації в країні як критичної, що потребує не довгострокового передбачення її розвитку, а термінових антикризових дій.

Також ніким з експертів не віднесено до засобів випереджаючого державного управління такі з них, як концепції розвитку і функціональне обстеження та аудит. Але концепції розвитку фактично визначають мету, основні напрями та цілі, а також етапи розвитку у державі або відповідній сфері суспільного життя. Вони передують розробці стратегій, державних політик, державних та регіональних програм розвитку, державних цільових програм, а також законодавчих актів.

Така позиція авторів наштовхує на відповідні висновки щодо прогалин в підготовці опитаних експертів до застосування засобів випереджаючого державного управління. Враховуючи достатньо високий рівень посад та досвіду експертів можна поширити наш висновок й на основний контингент державних службовців в Україні. Тобто, вони потребують спеціальних програм підготовки для такої роботи, зокрема через чинну систему підготовки державних службовців в Україні.

Поняття «механізм випереджаючого державного управління» є базовим

при формуванні управлінського впливу, що реалізується системою державного управління у «випереджаючому стані».

Визначення поняття механізму державного управління можна знайти у численних публікаціях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Насамперед звернемося до такого визначення в Енциклопедії державного управління. В ній визначено, що механізм державного управління – це «способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління» [14, с. 375].

Малиновський В. Я. розглядає механізми державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [23, с. 576 с.]

Отже, механізм державного управління – це практичний засіб приведення об'єкту державного управління до бажаного стану. Саме механізми державного управління упорядковують взаємодії органів системи державного управління.

Формувати концептуальні засади розвитку механізмів випереджаючого управління необхідно починати з вирішення проблеми прийняття управлінських рішень.

У роботі [39, с. 31]. управлінське рішення визначено, як результат творчого цілеспрямованого аналізу проблемної ситуації, вибору шляхів, методів і засобів її вирішення у відповідності з ціллю системи менеджменту. Це творчий акт суб'єкта управління (індивідуального чи групового), що визначає програму діяльності колективу з ефективного вирішення назрілої проблеми на основі знання об'єктивних законів, функціонування керованої системи й аналізу інформації про її стан.

В Енциклопедії державного управління наведено визначення державно-управлінських рішень як «актів соціального управління, за допомогою яких держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення суспільних відносин, що регулюються. У них відображені впливи органів державної влади або відповідних посадових осіб на суспільну систему (об'єкт державного управління), необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення потреб в управлінні.... Це рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також розв'язання інших проблем державного рівня» [14, с. 130-131].

Отже, державно-управлінське рішення є найвагомим елементом державного управління, оскільки від нього залежить подальше вирішення проблеми, функціонування державних органів тощо.

На сьогоднішній день нерідко ігноруються попередні політичні процеси, тому найчастіше управлінське рішення, що приймається на їх основі, не несе за собою свого цільового призначення. В той же час, якщо сьогодні обрано європейський шлях розвитку, то при формуванні управлінського рішення повинна враховуватися думка громадськості, співставлення пропозицій зацікавлених осіб, аналіз сучасної політики. Такі принципи формування управлінського рішення можуть бути концептуальними засадами розвитку механізму випереджаючого державного управління.

Відсутність стандартів конкретних процедур при прийнятті відповідних управлінських рішень та відповідних методичних рекомендацій несуть за собою свавілля та ознаки беззаконності. На сьогодні саме етап формування та прийняття управлінських рішень потребує нагальних змін. З цією метою нами пропонується розроблення нормативно-правового акту, який буде регламентувати послідовність, етапи, підбір документів щодо управлінського рішення в процесах випереджаючого управління. Розуміємо, що це може бути суперечливою позицією та дискусійною, але поки не буде вивіреної процедури формування та прийняття управлінського рішення, доти корупційні дії матимуть місце в вищезазначеній дії.

Актуальним є формування концептуальних засад розвитку політичного механізму випереджаючого державного управління як засобу реалізації політики в Україні та завдань випереджаючого державного управління. Не зважаючи на відносну самостійність, він може стати гнучким інструментом регулювання суспільних інтересів через державні органи, корпоративні органи в межах чинного законодавства.

Як витікає з наукового доробку багатьох дослідників, політичний механізм державного управління – це реалізація управлінських процедур, в тому числі: розробка та виконання управлінських рішень, регулювання політичних криз та реорганізацій, аналіз та оцінка результатів та наслідків прийнятих управлінських рішень.

Роль політичних механізмів випереджаючого державного управління полягає в динаміці практично-політичних відносин, де вони виступають як засіб реалізації державної політики та основа існування демократичної держави. Саме через механізм випереджаючого державного управління повинна відобразитися воля українського народу, його соціально-економічні інтереси. Вищезазначений механізм формує довіру населення країни до державних рішень й потребує відповідного правового виховання як політиків, так і державних службовців. Він має враховувати позиції політичних партій, профспілок тощо.

Врахування глобалізаційних викликів, демократизація суспільних відносин є основою формування концептуальних засад розвитку політичного механізму випереджаючого державного управління. При цьому через його вдосконалення та розвиток узгоджуються формальні та неформальні інститути, коригуються інтереси різних соціальних груп, поліпшується загальна

громадська діяльність в країні, покращується рівень життя, досягаються поставленні цілі, виконуються нормативно-правові акти, упереджуються корупційні діяння.

Саме через вищенаведені шляхи вдосконалення політичного механізму можна досягти розвитку механізму випереджаючого державного управління та розширити стратегії розвитку країни. Вищезазначені інструменти політичного механізму є, на нашу думку, й інструментами вирішення проблемних питань в державному управлінні.

Подолання зазначених проблем також залежить від вдосконалення економічного механізму державного управління.

Економічний механізм випереджаючого державного управління являє собою сукупність взаємозалежних між собою компонентів системи управління, які впливають на економічні процеси та відображають такі елементи управління економікою країни, як: економічні цілі, принципи, функції, завдання, органи управління, методи, кадровий склад, інструменти тощо.

## **1.2. Формування концептуальних засад розвитку механізмів випереджаючого державного управління.**

Фактично сучасне вітчизняне державне управління ще далеко не повністю відповідає європейським стандартам та демократичним принципам. Воно має суттєві проблеми, серед яких: наявність суперечливих явищ у правовому регулюванні, колізії у законодавстві та постійну зміну нормативно-правових актів, велику кількість бюрократичних деформацій, недоліки у функціонуванні державних органів, а в результаті недовіру населення України до державної влади та відсутність сталого розвитку державного управління.

Ці проблеми усугубляються й тому, що організація діяльності державних органів часто змінюється, майже кожний місяць корегуються плани роботи, майже кожний квартал проходять реорганізації, постійно змінюються керівники структурних підрозділів, які не встигають повноцінно ознайомитися з функціональними обов'язками, «увійти» у курс справ, як уже змінюють керівництво та проводять реорганізацію, яка, здебільшого, несе за собою службове скорочення штатів.

Враховуючи європейський вибір України для подолання такої ситуації органами державної влади розроблені численні документи щодо приведення до таких стандартів. При цьому дуже важливо сформувані концептуальні засади розвитку механізмів випереджаючого державного управління шляхом подолання неефективності, корупційності, суперечливості, конфліктності та приведення його у відповідність потребам громадян.

Формування концептуальних засад випереджаючого державного управління передбачає визначення достатньо широкого поля його ознак та методологічних засобів, серед яких маємо й власно концепції, й класифікації, й

принципи, й способи, й підходи, й методи, й напрями тощо. Ми зупинимося лише на тих засобах, що найбільш характерні для розвитку механізмів випереджаючого державного управління. Це принципи, індикатори та напрями. Надалі звернемося до табл. 1.3 – 1.5, де ці методологічні засоби наведені.

Принципи випереджаючого державного управління – це основні положення та правила, дотримання яких дозволяє ефективно здійснювати його. Тому дуже важливо, на якій системі принципів побудоване випереджаюче державне управління. Для цього звернемося до табл. 1.3, де нами виділені та згруповані принципи діяльності суб'єктів (органів, керівників) випереджаючого державного управління. Насамперед, з'ясуємо, які з зазначених у табл. 1.3 принципів випереджаючого державного управління найбільше підтримуються експертами?

<i>Таблиця 1.3.</i>	
Експертна оцінка принципів діяльності суб'єктів (органів, керівників) випереджаючого державного управління	
Принципи діяльності суб'єктів (органів, керівників) випереджаючого державного управління.	Оцінка
відкритість і сприйнятливість до нових джерел та ресурсів управління	24
інноваційність мислення та дій	20
корпоративне мислення	30
вміле застосування засобів випереджаючого державного управління	42
відповідальність за результати	29
розуміння необхідності тісної взаємодії наукової думки та управлінської практики	39
креативність	26
стратегічне мислення	29
взаємодія із бізнесом та громадськістю на засадах соціального партнерства	42

Експерти віддали перевагу таким принципам, як «вміле застосування засобів випереджаючого державного управління» (42%) та «взаємодія із бізнесом та громадськістю на засадах соціального партнерства» (42%).

Інші принципи підтримані експертами у такому порядку пріоритетності:

- розуміння необхідності тісної взаємодії наукової думки та управлінської практики (39%);
- корпоративне мислення (30%);
- стратегічне мислення (29%);
- відповідальність за результати (29%);
- креативність (26%);

- відкритість і сприйнятливість до нових джерел та ресурсів управління (24%);
- інноваційність мислення та дій (20%).

Безумовно виникає запитання, чому принцип інноваційності мислення та дій опинився на останньому місці та підтриманий лише 20% експертів. Взагалі постає питання, чому у сучасному державному управлінні України мало уваги приділяється його інноваційності. На наш погляд, це свідчить про існування суттєвої проблемної ситуації недостатнього розуміння чи сприйняття ролі інноватизації у сучасному суспільстві. Вірніше вона декларується часто та в низці документів, але не реалізується, як того потребує реальне життя. Тому що це не просто, тому, що потрібні великі капіталовкладення в нові технології та в підготовку персоналу до роботи з ними тощо.

Здійснення випереджаючого державного управління – це вимога часу. Але як прослідкувати його прояв у суспільному житті. Для цього можна запропонувати розглядати певні дії та процеси як індикатори державного управління взагалі та випереджаючого державного управління зокрема. Такі дії та процеси виділені нами у Табл. 1.4.

Тепер, з'ясуємо, які з зазначених у табл. 3.4 індикаторів випереджаючого державного управління є найбільш доцільними як показники його ефективності?

Експертна оцінка індикаторів державного управління на предмет доцільності їх використання як показників ефективності випереджаючого державного управління	
Індикатори випереджаючого державного управління	Оцінка
макроекономічне зростання	22
зростання ефективності соціальних інститутів	17
підвищення інституційної спроможності розвитку	19
модернізація політичної системи	20
збільшення та покращення адміністративних послуг	23
скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ	25
застосування нових засобів управління	21
активізація на мікроекономічному рівні	18
зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою	28
зростання обсягів суспільного виробництва	14
розвиток людського потенціалу	20
прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи	16
підвищення стабільності розвитку суспільства	32

Надані оцінки експертів розподілилися у діапазоні 14% - 32%. Можна



виділити такі їх дві групи.

Перша група – це найбільш важливі індикатори ефективності випереджаючого державного управління. До неї увійшли такі індикатори:

- підвищення стабільності розвитку суспільства (32%);
- зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою (28%);
- скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ (25%);
- збільшення та покращення адміністративних послуг (23%);
- макроекономічне зростання (22%);
- застосування нових засобів управління (21%).

Друга група - це всі інші індикатори, серед яких:

- розвиток людського потенціалу (20%);
- модернізація політичної системи (20%);
- підвищення інституційної спроможності розвитку (19%);
- активізація на мікроекономічному рівні (18%);
- зростання ефективності соціальних інститутів (17%);
- прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи (16%);
- зростання обсягів суспільного виробництва (14%).

Маємо великий набір уподобань експертів щодо індикаторів випереджаючого державного управління з майже рівними оцінками ефективності їх застосування.

Великим позитивом є віддання переваги перед іншими індикаторами таким, як «підвищення стабільності розвитку суспільства» (32%), «зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою» (28%) та «скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ» (25%). Останній індикатор додає темі стабільності розвитку суспільства.

На завершення цього підрозділу розглянемо дуже важливе питання вдосконалення випереджаючого державного управління. Ігнорування цього питання може призвести до ситуації, коли вже недосконале державне управління буде вирішувати майбутнє розвитку держави, її сфер, галузей, відносин.

Виникають природні запитання.

Чи зможе воно у повному обсязі реагувати на суспільні виклики майбутнього?

Чи зможе воно самовдосконалюватися шляхом переходу на нові концептуальні та технологічні засади?

Як готувати персонал до розроблення управлінських рішень різного виду та для різних сфер застосування?

Які напрями вдосконалення є найбільш перспективними?

Далі звернемося до табл. 1.5, де наведені можливі напрями вдосконалення випереджаючого державного управління, й з'ясуємо, які з них, на думку

експертів, є найбільш перспективними в Україні.

*Таблиця 1.5.*

Експертна оцінка перспективності напрямів вдосконалення випереджаючого державного управління	
Можливі напрями вдосконалення випереджаючого державного управління	Оцінка
віднесення такого управління до основоположних функцій держави	29
сприяння міждержавному обміну успішним досвідом такого управління	25
застосування нових засобів випереджаючого управління	31
розвиток його теорії та методології	30
розвиток взаємодії інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства	34
виділення та розвиток найбільш ефективних методів такого управління	31
вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління	30
інше	0

Експертами визначено такий пріоритетний порядок перспективних напрямів вдосконалення випереджаючого державного управління:

- розвиток взаємодії інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства (34%);
- застосування нових засобів випереджаючого управління (31%);
- виділення та розвиток найбільш ефективних методів такого управління (31%);
- розвиток його теорії та методології (30%);
- вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління (30%);
- віднесення такого управління до основоположних функцій держави (29%);
- сприяння міждержавному обміну успішним досвідом такого управління (25%).

Різниця між оцінками складає 9%. Фактично ніхто з експертів не віддав явної переваги одному з напрямів вдосконалення випереджаючого державного управління. Тобто експерти вважають важливими всі зазначені напрями.

Експерти підтримують важливість приділити значну увагу та підвищити ефективність розвитку механізмів випереджаючого державного управління, що

забезпечить ефективну роботу державного апарату, якості, затрат часу тощо. При цьому слід виходити з основного призначення державного управління та вектору розвитку випереджаючого державного управління, виділеного нами на рис. 1.1.

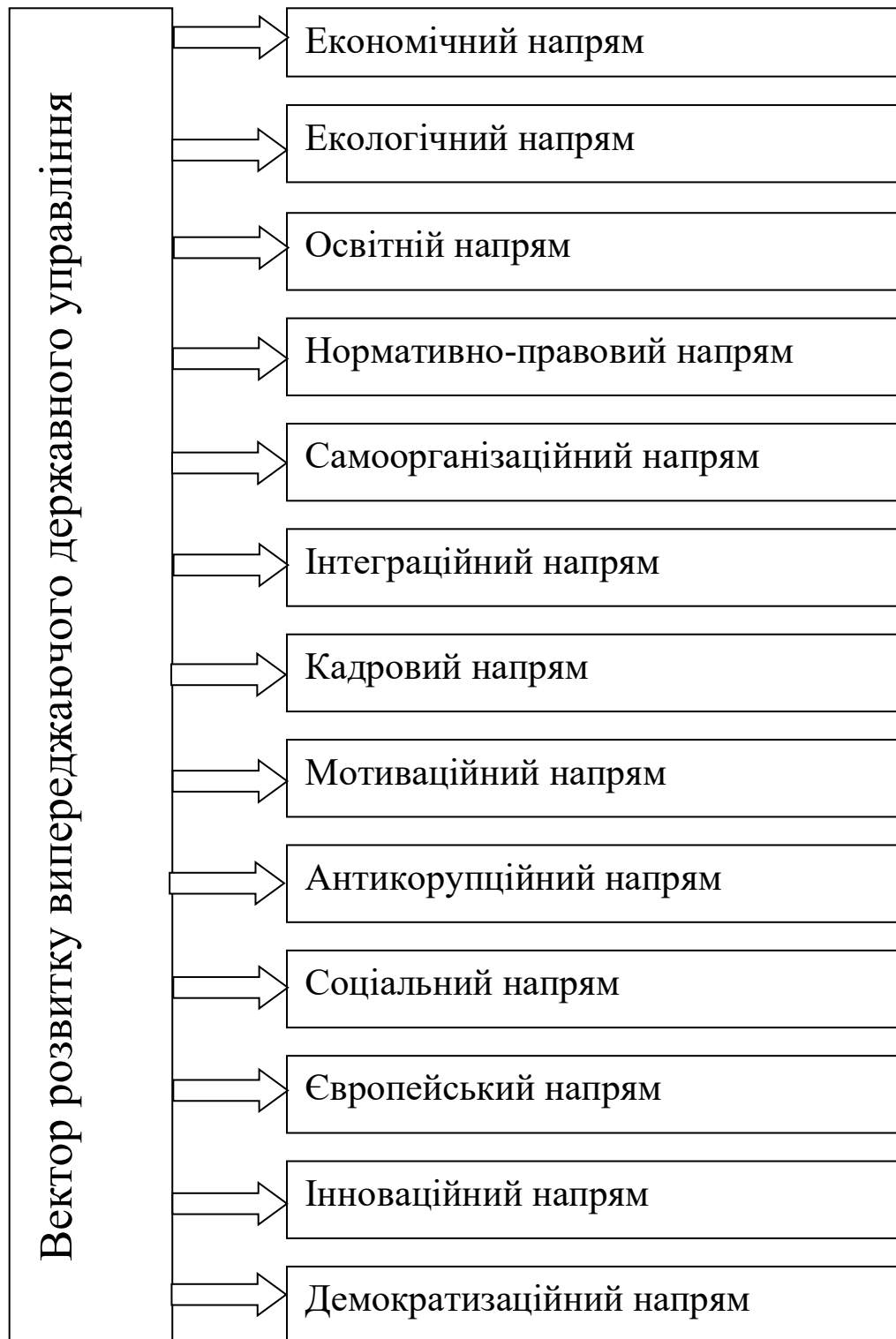


Рис. 1.1. Вектор розвитку випереджаючого державного управління

Для обґрунтування визначення такого вектору насамперед звернемося до Енциклопедії державного управління [13, с. 157], де зазначено, що «сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери державного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реалізація державного бюджету тощо».

Для з'ясування призначення державного управління також звернемося до роботи «Основи державного управління», де визначено, що державне управління – це вид діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [7, с.52].

Далі стисло охарактеризуємо напрями вектору розвитку випереджаючого державного управління в Україні. На сьогодні управлінський організуючий вплив необхідно посилити та модернізувати шляхом розвитку механізмів випереджаючого державного управління. Наразі стоїть завдання створити таку систему державного управління, яка б стала гнучкою до сучасних потреб громадян і нарешті для апарату державної влади поставити на перше місце законність та служіння народу України. За основу треба взяти підзвітність народові, прозорість роботи та її ефективність, урахувати сучасні проблеми та потреби, запити населення країни. Тільки так, можна вдосконалити державне управління.

Так, розвиток економічного механізму випереджаючого державного управління включає в себе розробку стратегічних шляхів розвитку економіки країни, знаходження інноваційних шляхів вдосконалення, як держави загалом, так і окремих регіонів, також необхідно враховувати технічне забезпечення і на основі вищезазначеного планувати та прогнозувати за рахунок державного управління. Неодмінною умовою розвитку економічного механізму випереджаючого державного управління є розроблення та реалізація стратегії економічного розвитку країни, як єдиного комплексного документа, який визначає політику та імперативи переходу країни від кризи до сталого економічного розвитку.

Також є важливим налагодження механізму державного управління з екологічних питань, тому що соціально-економічний розвиток країни тягне за собою антропогенний вплив на навколишнє середовище. Така ситуація створилася за рахунок недосконалого законодавства з охорони навколишнього середовища, положення якого суперечать між собою у багатьох нормативно-правових актів.

На сьогоднішній день потребує вдосконалення механізм державного управління природокористуванням та природоохоронною, насамперед, шляхом

його приведення у відповідність принципам європейського екологічного управління. Використання застарілих механізмів державного управління в галузі охорони довкілля, говорить про значне зниження ефективності такого управління, послаблення охорони навколишнього середовища тощо.

Усе вищезазначене свідчить про необхідність вдосконалення розвитку механізму державного управління, що понесе за собою збереження довкілля в належному стані. Найдієвішим шляхом вдосконалення державного управління є повноцінне фінансування галузі охорони навколишнього середовища та правильне розподілення грошових коштів.

Певна ефективність очікується від застосування стимулювання населення до збереження довкілля, матеріальної зацікавленості та відповідальності за порушення нормативно-правових актів в галузі екології, ефективного використання грошових коштів за рахунок реалізації екологічної політики. Тож, в цілому, ефективність розвитку екологічного механізму державного управління залежить від якості та своєчасності управління його складовими.

Одним із шляхів вдосконалення механізмів випереджаючого державного управління є підвищення ролі податків, зборів та обов'язкових платежів в галузі екології, що загалом являє собою модернізацію існуючих регуляторів впливу на фізичних та юридичних осіб щодо збереження довкілля. Саме так можна швидко та якісно забезпечити належний розвиток механізму державного управління.

До напрямів вдосконалення екологічного механізму державного управління можна віднести такі: підвищення ефективності фінансування та вкладення інвестицій в екологічну галузь; вдосконалення податкової системи; підвищення податкових пільг за використання на виробництві екологічних приладів; звільнити від оподаткування підприємства, які спрямовують свою діяльність на охорону навколишнього середовища; сприяти розвитку екологічного аудиту; підвищити штрафи для підприємств, які не відповідають сучасним екологічним вимогам на виробництві тощо.

Отже, у нинішніх умовах важливо налагодити дієвий механізм випереджаючого державного управління з екологічних питань. Необхідно ефективніше використовувати матеріальне та фінансове забезпечення екологічної галузі, як інструментів державного управління з охорони навколишнього середовища.

Також одним із механізмів державного управління є механізм державного управління в сфері освіти. Дана галузь є визначальною точкою динаміки соціально-економічного прогресу будь-якої держави. Українська освітня система спрямована на входження до світового освітнього простору, враховуючи євроінтеграційні процеси. На сьогоднішній день, динамічно поширюються інформація і знання, тож підвищується значення освіти, у тому числі й ефективне державне управління в даній галузі.

Оскільки, парадигма освіти постійно змінюється разом з потребами населення, то державне управління потребує нового усвідомлення та

вдосконалення. У такій ситуації стали механізми державного управління в освітній сфері є менш дієвими та неспроможні забезпечити прогресивний розвиток освіти в Україні. Механізм випереджаючого державного управління повинен стати реально діючим та сучасним до сьогоднішній змін, які відбуваються в освітній сфері. Тож, підвищення ефективності механізму випереджаючого державного управління має розпочатися із адаптації управління освітніми закладами в нашій країні, у тому числі шляхом удосконалення державного контролю за діяльністю навчальних закладів з врахуванням сьогоднішніх змін.

До механізмів, що потребують вдосконалення, в галузі освіти слід віднести механізми управління людськими ресурсами, фінансовим забезпеченням, бюджетним процесом, якості викладання тощо. Так, управління освітою передбачає виконання державою низки функцій, які стосуються організації, планування, координації, контролю, обліку, аналізу, інформування. Тоді, вдосконалення механізмів випереджаючого державного управління в галузі освіти повинне призвести до підвищення ефективності цих функцій.

На нашу думку, без контрольної функції неможливе ефективне та результативне державне управління в сфері освіти. Механізм контролю в вищезазначеній сфері є фактором забезпечення її стабільності, ефективності, якості, а також розвитку і добробуту країни. Щодо уточнення суб'єкта контролю, то саме держава є одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції, оскільки наділена повноваженнями контролю за навчальними закладами та розвитком освіти загалом в Україні.

Структурованість і багаторівневість системи освітніх закладів України потребує підвищення ефективності й внутрішньовідомчої контрольної діяльності. Введення самоконтролю в вищих навчальних закладах та його поєднання з іншими видами державного контролю за діяльністю навчальних закладів є поштовхом для вдосконалення покладених завдань на державні органи.

На сьогоднішній день, за умов розвитку державного контролю та його впливу на суспільство він потребує нових підходів до реалізації, а також новітнього законодавчого закріплення. Це можна пояснити тим, що зі зміною керівників країни, обранням європейського шляху розвитку країни, зміною політичних та економічних засад в нашій країні не зменшилося недоліків в державному управлінні, а управлінські рішення, які приймаються вищими органами виконавчої влади, не є бездоганними. Нові умови здійснення державного контролю в сфері освіти потребують визначення й нових форм і методів.

Загальні функції державного управління конкретизуються та реалізуються в функціях окремих державних органів, структурних підрозділів, посадових осіб. Ця обставина визначає компетенцію окремих органів. Так, контроль в галузі освіти є частиною механізму державного управління, зокрема, - загальною внутрішньою функцією оперативного управління

освітньою системою, що проявляється в якості основної, єдиної або додаткової внутрішньої організаційної діяльності суб'єктів контролю у визначених формах, встановлених методах та з конкретною метою.

Нормативно-правовий механізм відіграє особливу роль у системі державного управління. Це обумовлюється тим, що саме за допомогою цього механізму регулюється життєдіяльність у суспільних сферах та галузях, а також встановлюються основні детермінанти взаємодії учасників суспільних відносин, чітко визначаються їх права та обов'язки, межі компетенції, місце в ієрархічній системі управління тощо. Правовий механізм охоплює велику кількість різноманітних правовідносин, учасники яких належать до різних груп. Гармонізація цих відносин, а інколи й просто функціонування, потребують чітких та лаконічних правових методів та інструментів.

Звернемося до визначення поняття «правовий механізм державного управління». Так, В. В. Копейчикова та С. Л. Лисенкова визначають правовий механізм як: «... сукупність правових засобів, з допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність із приписами, що містяться в нормах права» [21, с. 261].

Близьку до приведених вище позицій також займає колектив авторів, які вважають, що механізм правового державного регулювання являє собою взятую в єдності «... систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини» [1, с. 30].

Отже, нормативно-правовий механізм державного управління – це комплекс суб'єктів і об'єктів правовідносин, засобів, методів та інструментів, які містять в собі правову базу, яка реалізується на загальних принципах державної політики в різних сферах державного управління.

Система принципів реалізації механізму нормативно-правового державного управління включає такі з них, як: загальносистемні, загальноуправлінські, універсальні, принципи правового регулювання, принципи правового регулювання у певній правовій сфері, принципи, які покладені в основу діяльності державних органів та уповноважених осіб тощо. Суб'єктами державного управління в процесі реалізації нормативно-правового механізму є органи державної влади.

На сьогоднішній день, в часи масштабних реформ в Україні, актуальним постає розвиток мотиваційного механізму державного управління. Держава вступила на новий шлях розвитку і становлення. Ми вивчаємо та використовуємо міжнародний досвід провідних країн світу, де мотивація є однією з основних функцій державного управління. Цей досвід та наш власний показує, що людський фактор все більше набуває значення в державному управлінні, а ефективна його реалізація залежить від якості мотивації.

Метою мотивації в державному управлінні є активізація державних службовців, стимулювання їх більш ефективно працювати для виконання поставлених цілей, які заздалегідь заплановані.

Стосовно мотиваційного механізму державного управління, то, на думку

Л. Артеменко, він є особливим явищем та утворенням, оскільки він не має чітко визначеного структури-носія, тому він відкидається або спотворюється всіма ланками апарату державного управління [32, с. 101].

Мотиваційний механізм державного управління складається із видів мотивації, які мають правову основу та спрямовані на реалізацію соціально-значущої мети державного управління. Мотиваційний механізм державного управління проявляється в різних нормативних актах, які направлені на те, щоб зацікавити державних службовців виконувати свої функції більш якісно, з орієнтацією на тривалу перспективу.

Основними учасниками мотиваційного механізму державного управління є суб'єкти та об'єкти мотивації. До ключових слів мотиваційного процесу можна віднести такі: творчість, потреби, інтереси, цінність, настанови, мотиви, цілі, а до зовнішніх факторів впливу: соціальні, політичні, сімейні умови, навколишнє середовище тощо.

Реалізація мотиваційного механізму державного управління розпочинається з усвідомлення державним службовцем своїх потреб, фізичного і духовного комфорту, належних умов для виконання своїх повноважень. Роль потреби для державного службовця полягає в тому, що вона породжує інтерес до певних цільових дій і переходить у мотив, в усвідомлення сприйняття можливостей отримання тих чи інших цінностей. На думку Д. Макгрегора, мотив являє собою «турботу про цільовий стан чи умову, що представлені в уяві, ініціює, направляє і вибирає поведінку індивіда» [22].

Підвищення рівня мотивації в механізмі державного управління є досить дієвим та важливим, особливо в наш час, адже має зв'язки з іншими механізмами державного управління, а саме: політичним, економічним, соціальним, організаційним, правовим.

Що стосується питання вдосконалення механізмів випереджаючого державного управління, то за сучасних умов держава не може бути чимось закритим та ізольованим, а навпаки, її ефективність багато в чому визначається гнучкістю, адаптуванням до новим умов, переорієнтацією функцій тощо. Тому і продовжуються наукові дискусії з питання вдосконалення механізмів державного управління.

Як показує міжнародний досвід, то державне управління в провідних країнах світу зазнає змін у напрямках інтелектуального накопичення та комп'ютерно-інформаційного забезпечення, відбувається децентралізація, дебіюрократизація, посилюється контроль з боку суспільства, змінюються позиції населення. Шляхом таких змін повинне змінюватися і випереджаюче державне управління.

Важливою складовою системи державного управління є державна служба як організаційно-управлінський, спеціальний інститут. Вона забезпечує взаємозв'язок між державою та громадянами. Управлінська діяльність державної служби орієнтується на збереження і розвиток держави, реалізацію її функцій. Зміст такої діяльності повинен завжди відповідати потребам



населення та включати в себе забезпечення «діалогу» між державою та суспільством.

На жаль, на сьогоднішній день діяльність деяких з відповідних державних структур має ознаки корупційних дій, що є сучасною проблемою. Це проявляється через незаконне використання державних ресурсів, прав та обов'язків для особистих потреб державних службовців та окремих громадян. Серед заходів протидії корупційним діям на сьогодні належне місце відводиться гласності, зрозумілості, прозорості, доступності громадян до інформації про державні дії, підвищенню ступеню участі громадян та громадських спільнот в управлінні суспільством.

Якість державного управління визначається, у першу чергу, рівнем життєдіяльності громадян. Зараз в Україні рівень життя значно впав, країні загрожує економічна криза і кожна українська сім'я переживає час скрути. Тому, на часі є вдосконалення державного управління й не тільки на центральному рівні, але й на місцевому.

Серед суттєвих заходів сучасного випереджаючого державного управління в Україні мають бути:

- посилення уваги розвитку регіонів як основних двигунів підйому країни;
- проведення якісної реформи державного управління з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, насамперед, досвіду Європейського Союзу;
- посилення контролю за надходження коштів від сплати податків до бюджетів різних рівнів;
- залучення до державної служби нової когорти патріотично налаштованих висококваліфікованих громадян України;
- створення нових робочих місць як найважливіше завдання сьогодення;
- нагляд за якістю освіти на різних рівнях акредитації;
- координація діяльності та допомога громадським організаціям;
- систематичне проведення опитувань громадян з найважливіших питань розвитку країни та інше.

Сучасне випереджаюче державне управління є багаторівневим і передбачає пряме залучення регіональних і місцевих органів влади до формування і зміни політики країни. Необхідність такого залучення диктується тим, що характерною рисою європейської політики визнається так зване багаторівневе переплетіння, тобто розподіл політичних компетенцій щодо однієї галузі політики між різними рівнями управління

При вдосконаленні вітчизняного випереджаючого державного управління безумовно заслуговує на увагу сучасний досвід європейських країн. Велике значення в країнах Європейського Союзу надається інтересам населення, зокрема розвитку рівня життя через збільшення державних благ загалом. При цьому ключову роль відіграє співпраця держави та населення країн, що

особливо проявляється під час здійснення процедур прийняття управлінських рішень. Державне управління в цих країнах творять не тільки законодавчі акти, а й практика, якою керується уповноважені органи державної влади, а також співпраця між країнами-членами. Взаємодія відбувається за допомогою спостереження, аналізу, співставлення, моніторингу тощо. Така система державного управління є відносно новою в Європейському союзі.

Управлінські рішення в країнах ЄС як правило добре обґрунтовані до їх прийняття та оголошення. Уважне ставлення до автономії країн-членів ЄС та їх співпраця в умовах тісного переплетення в рамках ЄС теж є нормативними принципами конфігурації інституційної структури ЄС. Таким чином, управління в ЄС набуває вигляду «державне управління в мережі», оскільки домінує мережева система прийняття управлінських рішень, яка дозволяє узгоджувати автономність країн членів ЄС із їх спільним зацікавленням в ефективному вирішенні загальних (спільних) проблем. Європейський Союз дедалі більше набуває вигляду «незалежних європейських регуляторних установ», «транснаціональних регулятивних мереж», які формулюють «загальні положення норм регулювання» і «контролюють діяльність національних органів регулювання», загалом – «мережі консультаційних і дорадчих органів, в якій народжується загальноєвропейська політика компромісу» [16].

Так, європейська система державного управління надає більш простору для пристосування та використання новацій, що сприяє динаміці державного управління та сучасного ефективного впливу, тим самим виключаючи застарілі методи державного управління. Значною мірою, саме за допомогою такого принципу організації механізмів державного управління, Європейський Союз досяг високого стану розвитку.

Вітчизняне випереджаюче державне управління має зосередити увагу на створенні довіри між державою та населенням країни. Саме на цей аспект український уряд повинен звернути увагу, якщо і надалі хоче розвиватися в напрямку євроінтеграції. Без досягнення довіри та взаєморозуміння між державою та населенням неможливо побудувати європейську державу, побороти корупційні дії та надати сталий розвиток державі та забезпечити її конкурентоспроможність на світовому рівні.

Отже, враховуючи європейський досвід, серед основних напрямків вдосконалення механізмів випереджаючого державного управління слід зазначити: вдосконалення регіональної політики шляхом проведення децентралізації; посилення довіри між державою та населенням; суттєве підвищення стандартів соціальної політики, а відтак і рівня життя; упередження корупційних діянь державних службовців; демократизацію державної служби.

### **1.3. Розроблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення випереджаючого державного управління в Україні.**

Перед розробленням науково-практичних рекомендацій доцільно

узагальнити найбільш суттєві проблеми, що існують у чинному державному управлінні та які заважають вдосконаленню тій його частині, що має випереджаючий характер і націлена на формування майбутнього.

Узагальнимо та розглянемо такі проблеми відповідно до напрямів, що визначають спрямованість державного управління на майбутнє. Загальне представлення відповідного проблемного поля наведено на рис. 1.2.

За напрямом «концептуального забезпечення розвитку держави, її суспільних сфер, галузей, відносин» до поля проблемності слід віднести:

- слабкий взаємозв'язок концепцій як між собою, так і з документами, яким вони передують (програмами розвитку та цільовими, стратегіями, нормативно-правовими актами тощо), в частині інноваційності;
- визначення в концепціях, здебільшого, головної мети, цілей, напрямів, їх пріоритетності, а також термінів та етапів реалізації, тобто достатньо обмеженої кількості параметрів розвитку;

За напрямом «концептуального забезпечення розвитку державного управління» до поля проблемності слід, окрім вищезазначеного, віднести:

- відсутність або слабе акцентування саме на тих елементах та особливостях державного управління, що надають йому характеру випереджаючого, зокрема перехід на нові горизонти управління, технологічні уклади, запровадження інновацій, обов'язковість підготовки фахівців для роботи в його умовах тощо;
- збереження без модернізації чинної базової системи принципів та неврахування сучасних тенденцій державного управління.

За напрямом «реформування суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- непослідовність реформ;
- їх безсистемність;
- неврахування важливих стартових умов;
- започаткування в умовах нестабільності політичної та адміністративної влади;
- невідповідність фахівців до їх проведення;
- невідповідність реформ іншими ресурсами тощо.

За напрямом «реформування систем державного управління та місцевого самоврядування» до поля проблемності, окрім вищезазначеного, слід віднести:

- недостатня оперативність прийняття реформаторських управлінських рішень;
- низька оперативність реагування на загострення ситуації, що виникають під час реалізації реформаторських управлінських рішень;
- повна або часткова втрата контролю за об'єктом державного управління;
- неможливість досягнення запланованих результатів;
- надмірні витрати на їх досягнення тощо.



Рис. 1.2. Загальне представлення проблемного поля за напрямками, що визначають спрямованість державного управління на майбутнє

За напрямом «стратегічного планування розвитку держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- непрофесійне або поверхневе проведення SWOT-аналізу;
- відсутність досвіду розроблення та реалізації стратегічного планування;
- невідповідність стратегій розвитку держави, її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин та стратегій розвитку державного управління;
- часте незавершення реалізації стратегій розвитку у повному або достатньо повному обсязі;
- не проведення громадських обговорень стратегій;
- відсутність періодичної актуалізацій стратегій;
- відсутність стратегії розвитку державної інвестиційної політики тощо.

За напрямом «програмування діяльності уряду» до поля проблемності слід віднести:

- відсутність унормованих системних і структурних вимог до розробки та представлення програм діяльності уряду;
- часто спостерігається суттєва різниця між задуманого у програмах діяльності уряду, і того, що ним реалізоване у життя.

За напрямом «програмування розвитку суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

- не є внормованою обумовленість програм розвитку прийнятими стратегіями розвитку;
- систематичне порушення встановлених обсягів фінансування таких програм;
- можливість порушення прямого зв'язку такого програмування з регіональними програмами розвитку;

За напрямом «державного цільового програмування» до поля проблемності слід віднести:

- порушення уніфікації програмно-цільових програм у частині їх прийняття, оскільки одні з них приймаються Законами України, а інші – постановами уряду;
- систематичне порушення фінансування таких програм у встановлених обсягах;
- обов'язкова реалізація в таких програмах саме пріоритетних напрямів розвитку;
- випадки дострокового припинення виконання таких програм;
- суттєве скорочення таких програм в останні роки.

За напрямом «національного проектування» до поля проблемності слід віднести:

- ліквідація Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України та не створення альтернативної інституції.

За напрямом «прогнозування розвитку держави та її суспільних сфер, галузей, територій, різноманітних відносин» до поля проблемності слід віднести:

– унормоване на сьогодні прогнозування, переважно, має короткостроковий горизонт (до 5 років).

За напрямом «антикризового управління» до поля проблемності слід віднести [29, с.167]:

– недостатню відповідальність політичної влади за розробку та реалізацію антикризової політики;

– недотримання постійності дії такого управління на державному рівні;

– відсутність чітких пріоритетів антикризового управління в умовах обмежених ресурсів держави;

– таке управління немає комплексного системного характеру по рівнях державного управління;

– відбувається порушення узгодженості позицій та дій системи публічного управління та політичних сил щодо подолання кризових явищ;

– побудова системи антикризового управління на застарілих засадах і технологіях тощо.

За напрямом «ресурсного забезпечення державного управління» до поля проблемності слід віднести:

– обмеженість та не гарантованість фінансового забезпечення реалізації механізмів державного управління;

– недостатній рівень підготовки персоналу до роботи в умовах випереджаючого державного управління;

– погіршення матеріально-технічного забезпечення органів державної влади, особливо на місцевому рівні;

– збереження високого рівня застосування інформаційних технологій в управлінській праці;

– невмотивованість управлінської праці, особливо на регіональному та місцевому рівнях;

– порівняно низький рівень управлінської адміністративної та технологічної культури;

– велика плінність кадрів в органах державного управління та в органах місцевого самоврядування.

За напрямом «нормативно-правового забезпечення державного управління» до поля проблемності слід віднести:

– декларативний характер частки прийнятих документів;

– неможливість реалізації певних положень нормативно-правових актів з багатьох причин, деякі з них зазначені вище;

– масовий правовий нігілізм;

– невідповідність їх реалізації ресурсним наявним можливостям держави;

- відсутність актуалізації таких довгострокових документів, як стратегії, дорожні карти, цільові програми, що затверджені законами;
- порушення принципу гармонізації вітчизняного законодавства на внутрішньому (внутрідержавному), так і на зовнішньому (міжнародному) рівнях державного управління тощо.

Виділення проблем дозволяє перейти до визначення заходів щодо вдосконалення випереджаючого управління в Україні.

Першою рекомендацією є заклик до вироблення дієвих заходів з вирішення зазначених вище проблем, що заважають розвитку випереджаючого державного управління на сучасному етапі суспільного розвитку.

Другою рекомендацією є розгляд антикорупційного управління як важливої частки антикризового управління з усіма притаманними останньому підходами, методами та механізмами..

Серед інших рекомендацій органам державної влади пропонуємо такі.

Виходячи з рейтингових оцінок експертів щодо характеристик державного управління у «випереджаючому стані» рекомендуємо:

- систематично відслідковувати та враховувати запити на розвиток суспільства та державного управління. До цієї роботи необхідно широко залучати громадські організації та ЗМІ;
- оперативно освоювати нові механізми і способи вирішення управлінських проблем, насамперед інноваційні технології управління та роботи з інформацією;
- постійно відслідковувати та враховувати в управлінських рішеннях і діях сучасні тенденції суспільних та державотворчих змін;
- регулярно оцінювати можливі наслідки управлінських рішень із залученням методів та засобів прогнозування та передбачення;
- постійно застосовувати у своїй роботі засоби випереджаючого управління, які дозволяють забезпечити ефективний розвиток не тільки сьогодні, але й майбутньому;
- систематично підвищувати кваліфікацію державних службовців для роботи з перспективними управлінськими засобами (SWOT – аналіз, форсайт, дорожні карти, сценарії, тренінги тощо).

Серед відомих засобів формування майбутнього слід продовжувати вдосконалювати та використовувати такі засоби, як: національні проекти, державну політику, середньострокові прогнози розвитку, стратегічне планування, державні цільові програми, підготовку персоналу до роботи в нових умовах та з новими засобами управління.

В основу базових уявлень про сучасне випереджаюче управління доцільно покласти таку систему принципів:

- розуміння необхідності тісної взаємодії наукової думки та управлінської практики;
- корпоративне мислення;

- стратегічне мислення;
- відповідальність за результати;
- креативність (26%);
- відкритість і сприйнятливість до нових джерел та ресурсів управління;
- інноваційність мислення та дій.

Для оцінювання державного управління на предмет його характеристики як випереджаючого нами запропоновано певну систему індикаторів та з'ясувати, чи досягається внаслідок його застосування:

- підвищення стабільності розвитку суспільства ;
- зростання участі громадянського суспільства в управлінні державою;
- скорочення та пом'якшення соціально-економічних кризових явищ;
- збільшення та покращення адміністративних послуг;
- макроекономічне зростання;
- використання нових засобів управління;
- розвиток людського потенціалу;
- підвищення інституційної спроможності розвитку;
- зростання ефективності соціальних інститутів;
- прискорення переходу на нові технологічні уклади та платформи.

До перспективних напрямів вдосконалення випереджаючого державного управління віднесено такі:

- розвиток взаємодії інститутів держави, бізнесу та громадянського суспільства;
- застосування нових засобів випереджаючого управління;
- виділення та розвиток найбільш ефективних методів такого управління;
- розвиток його теорії та методології;
- вдосконалення і розвиток інтегрованої системи такого управління;
- віднесення такого управління до основоположних функцій держави;
- сприяння міждержавному обміну успішним досвідом такого управління.

В основу випереджаючого державного управління необхідно поставити переведення його на інноваційну основу, як найважливіший принцип успішного розвитку держави



## **РОЗДІЛ 2. ЕКСПЕРТНА АНАЛІТИКА РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО ФОРСАЙТУ**

### **2.1. Регіональний форсайт як інноваційний засіб передбачення майбутнього.**

Конкуренція, що посилюється не тільки на глобальному рівні, застарілий рівень наукової, технологічної компетенції, обмеження фінансування, а також активація децентралізаційних процесів викликають критичну необхідність у нових підходах до вирішення проблем не лише на національному, але й на регіональному рівні.

Стимулювання розвитку інноваційних процесів в регіонах стає особливо критичним з прийняттям проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), прийнятим 15.09.2015 Верховною Радою, який ґрунтується на засадах децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування [31].

Ось чому інноваційна діяльність сьогодні стає все більш важливою частиною регіонального управління та вимагає ефективних і дієвих механізмів інноваційного розвитку.

Українським регіонам не характерна рівномірність в рівні розвитку, конкуренції чи потенціалу. І складність розпочатого процесу децентралізації в тому, що стартовий майданчик для кожного регіону різний. Це в якійсь мірі згладжувалось централізацією влади, але згідно закону про децентралізацію, весь тягар відповідальності за розвиток регіону лягає на сам регіон, тобто його органи влади. Тому, відповідно, саме на них покладається посилення відповідальності за розвиток більш тісної взаємодії цих органів з суспільством, побудови платформи для узгодженого, злагодженого планування і формування майбутнього регіону, а головне, спільного бачення, майбутнього.

У цій ситуації на перше місце виступає пошук шляхів формування і бачення майбутнього регіонів з урахуванням:

- впливів загального національного розвитку на регіональний;
- державної регіональної політики, розвитку територіальної політики;
- процесів децентралізації державного управління;
- підвищення рівня розвитку конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів;
- підвищення відповідного рейтингу країни в цілому;
- ролі та співвідношення стратегічного планування в національному та регіональному розвитку.

Сьогодні найбільш перспективною інноваційною технологією бачення

майбутнього та вивчення масштабних проектів будь-якої сфери розвитку в сучасному світі є форсайт (від англійського слова foresight — «передбачення»). Сам термін «форсайт» було введено у практику передбачень в кінці 80-х років. Він означає підходи до забезпечення необхідною інформацією груп розробників, що відповідальні за прийняття рішень та використовують покращенні вихідні дані, формують широку інформаційну мережу та якісно відрізняються від підходів, які застосовуються для ф'ючерсів і перспективного планування [2, 151].

Стратегічне планування розвитку великих міст, регіонів в наш час має надзвичайно широке практичне застосування. В цьому процесі важливу роль відіграє не тільки процес планування, отримання конкретного прогнозу, скільки процес будування можливих сценаріїв, прогнозування результатів, оцінки ризиків, процес прийняття рішень, формування консенсусу, спільних ідей, знань в суспільстві в стратегічно важливих напрямках, тощо.

Недостатня якість прогнозування, яка пов'язана з вибором пріоритетів, відсутність цілісного бачення процесу досягнення результатів, обмежене коло розробників, і майже повна відсутність довгострокового (20-30 років) бачення стратегій розвитку територій в процесі прогнозування часто призводить до помилок в прийнятті управлінських рішень, а, відповідно, також до неефективності розвитку самої території.

Головною метою регіонального управління є створення єдиної концепції розвитку даного регіону, визначення і чітке бачення такого поняття як його спеціалізація, і, відповідно, на цій основі формування системи пріоритетів, а в подальшому їх реалізації. Таку можливість надає регіональний форсайт.

Загальною метою регіонального форсайту є забезпечення максимально вірного і продуманого підходу до розробки стратегій регіонального, муніципального планування, а також генерації колективної ідеї та спільного бачення суспільства (органів влади, місцевого самоврядування, населення) на питання розвитку регіону.

Як зазначено в роботі [40], «регіональний форсайт - це засіб для тих, хто живе на спільній території, краще контролювати свій майбутній розвиток». Саме ця риса форсайту є вкрай необхідною для регіонального розвитку України, для формування активності населення, усвідомлення ним партисипативності в процесі.

Форсайт аналіз застосовується переважно для зазначених нижче цілей, ранжування яких за результатами роботи подається в порядку від найбільш уживаних [42], а саме:

- оптимізації процесу прийняття рішень;
- управління вибором технологій;
- створення альтернативних напрямків для майбутнього розвитку;
- посилення процесу набуття досвіду і підвищення готовності до непередбачених обставин;
- мотивування змін.

Інше джерело [49] подає власне ранжування цілей функціонування та застосування форсайту, а саме:

- формулювання та прийняття рішень в питанні орієнтування політики;
- підтримка розвитку стратегічних та пріоритетних сфер науки, технологій та інновацій установа (впровадження) стратегій та пріоритетів;
- стимулювання науки, технологій та інновацій;
- співробітництво та формування мереж;
- генерація бачень та образів майбутнього;
- ініціювання дій та сприяння публічним дискусіям;
- визначення ключових бар'єрів (проблем) та драйверів (стимуляторів);
- визначення дослідницьких інвестиційних можливостей;
- стимулювання стратегічного та ф'ючерного мислення;
- допомога в роботі та подоланні головних викликів.

В роботі [35], автор, розглядаючи форсайт з точки зору його суспільної складової і роблячи акцент на даному процесі як на потужному драйвері для формування свідомого громадянського суспільства, дає приклади таких цілей, а, відповідно, й результатів форсайту:

- зміни громадянської культури;
- інституційне оформлення (формування) груп громадян;
- ріст рівня розвитку громадянського суспільства в регіоні;
- новий порядок регіональних прогнозів;
- інший порядок втілення регіональної влади.

За даними [49] основні напрямки цілей змінилися. Якщо раніше (в форсайт дослідженнях попередніх років) основними цілями форсайту були, як правило, такі:

- розробка курсу розвитку (політики розвитку) (біля 70%);
- співробітництво та формування мереж (біля 60%);
- стратегія розвитку науки – технології - інновацій / встановлення пріоритетів (більше 50%);
- формування колективного бачення (біля 50%);
- визначення спільних кроків та громадські обговорення;
- перешкоди та стимули науки – технології - інновацій;
- розвиток дослідницьких та інвестиційних сфер;
- розробка бачення майбутнього.

Зараз вектор пріоритетів змінено, вони, переважно, орієнтовані на:

- аналіз майбутнього потенціалу технологій (біля 80%);
- підтримка розробки курсу розвитку та стратегії (більше 60%);
- формування мереж (більше 50%);
- встановлення пріоритетів для НТІ (біля 45%);
- розробка методології та компетенції (більше 30%);
- координація попиту та пропозиції (більше 30%);

- залучення та стимулювання активності населення (більше 20%);

Поняття регіонального форсайту безпосередньо пов'язано з форсайт дослідженнями розвитку регіонів, що є частинами адміністративно-територіального поділу країни. Загальною метою регіонального форсайту є забезпечення максимально вірного і продуманого підходу до розробки стратегій регіонального, муніципального планування, а також генерації колективної ідеї та спільного бачення суспільства (органів влади, місцевого самоврядування, населення) на питання розвитку регіону. Це механізм мобілізації сил, розробки перспектив, контролю над тим, що відбувається, формування майбутнього свого регіону. Саме ця його особливість є вкрай необхідною для регіонів України для формування активності населення, усвідомлення ним партисипативності в процесі.

В світовій практиці вже існують ряд визначень поняття регіонального форсайту. З величезної кількості проаналізованих, звертаємо увагу на такі.

Регіональний форсайт – це імплементація (реалізація) таких основних елементів форсайту – антиципація (випередження), партисипація (участь), мережевість (створення мереж), бачення та дія в територіальному масштабі. В той час, як національний форсайт вважається технологічно сфокусованим, регіональний форсайт сфокусований на соціальні сфери, науку, бізнес динаміку, територіальне бачення [49, 50].

Регіональний форсайт – це форсайт з територіальним фокусом, де під територією розуміється географічний регіон субнаціонального рівня, що є частиною однієї чи більше країн. Тому він ставить своєю метою інформувати і орієнтувати рішення, які приймаються в цьому субнаціональному рівні. Це може бути регіон федеральної держави або регіон, що проходить через кілька країн. Важливим фактором успіху такого типу форсайту є враховувати місцеву ідентичність та політичні важелі (впливи) [41].

Інший варіант цього терміну подається в джерелі [47] таким чином: регіональний форсайт являє собою застосування форсайту до певної території, незалежно від її розміру та структури управління.

У європейському контексті регіональний форсайт використовується в контрасті до національного форсайту. Регіональні виміри тут розуміються у широкому сенсі цього терміну, так само, як, наприклад, Комітет регіонів, який охоплює весь спектр діяльності регіональних і місцевих органів влади Європейського Союзу. Регіональний форсайт дозволяє розробити оптимальну стратегію та тактику розвитку регіону, виробити ефективну інноваційну політику, оптимізувати інфраструктуру та стимулювати трансформацію традиційної економіки в нову економіку знань [19].

Підсумовуючи вищесказане, будемо далі дотримуватися такого визначення: регіональний форсайт – це інструмент дослідження і планування майбутнього певного регіону як одиниці субнаціонального рівня, що є частиною однієї чи більше країн, та систематичний, спільний процес побудови

образу його майбутнього в середньо- і довгостроковій перспективі з метою підвищення якості рішень та координації спільних дій в процесі їх прийняття.

Базовим для розкриття поняття «регіональний форсайт» є поняття терміну «регіон». Поняття “регіон” - від англ. region, яке в свою чергу походить від латинського слова “regio”, у перекладі означає країна, область. Досить чітко цей термін окреслено у розпорядженні Президента України «Про комісію з розробки Концепції державної регіональної політики України», де під регіоном розуміється – «частина території країни, яка характеризується комплексом властивих їй природногеографічних, економічних та інших ознак. Регіон може збігатися з кордоном адміністративно-територіальної одиниці або об’єднувати території кількох таких одиниць» [30].

Достатньо широке розуміння регіону фактично визначає й широке поле застосування регіонального форсайту. В той же час, досвід проведення регіональних форсайтів в Україні поки незначний, та й в них в основу методик проведення, здебільшого, покладені усталені моделі зарубіжного досвіду.

Загальним підходом до формування методик форсайт досліджень є виділення таких його фаз: передфорсайт (опис сьогоденного стану регіону; визначення цілей і логічних обґрунтувань форсайту; вибір ключових сфер для аналізу); власне форсайт (визначення методології збору даних, збір даних, обробка, формалізація, визначення продукції та результатів форсайту, підготовка висновків); поширення результатів (обговорення, впровадження, оцінка результатів) [20].

Цей підхід відповідає концепції Європейського Союзу щодо розгляду форсайту, як: а) роздуму про майбутнє (прогнозування варіантів розвитку з залученням представників влади, бізнесу, громадськості; узгодження бачення майбутнього учасниками; створення мереж висококваліфікованих форсайт експертів); б) обговорення майбутнього (узгодження уявлення про майбутнє; розвиток досвіду взаємодії і кооперації бізнесу, держави та вчених; створення діалогового навчального середовища); в) формування майбутнього (використання результатів форсайта для вироблення стратегій і планових документів розвитку країн, регіонів і корпорацій) [6].

Далі розглянемо варіанти методик форсайту в низці робіт, які розвивають зазначену концепцію й можуть бути застосовані у регіональних форсайтах.

У роботі [12] виділено п’ять етапів методики форсайту, а саме: формулювання проблеми або опис намірів; вивчення існуючих умов, що впливають на досліджувану область; аналіз існуючої ситуації; визначення поточних тенденцій з досліджуваної проблеми та формулювання можливих сценаріїв розвитку з ймовірними наслідками; вироблення пропозицій (рекомендацій) за кожним сценарієм за участю всіх зацікавлених сторін.

Така ж кількість етапів форсайту розглядається у роботі [8]. Серед них: про-Форсайт (визначення напрямів досліджень та області для розробки дорожньої карти); аналіз першоджерел (попередній перелік перспективних

технологій та продуктів); експертні процедури (формування інформації для ланцюгів дослідження: технології – продукти - ринок); креативний аналіз (мозкові штурми); інтерактивна дискусія (розроблення альтернативних стратегій досягнення цілей розвитку предметної області).

Також розглянемо детально описану методику проведення форсайта, що включає в себе чотири етапи [6]: 1. Підготовка огляду форсайта (підготовка попередньої доповіді з оглядом як проблеми, обраної для вирішення, так і його особливостей). В результаті даного етапу приймається рішення про проведення наступного етапу форсайта і про вибір його методів. 2. Розробка передбачення (основна частина форсайту). На цьому етапі головним завданням є відбір експертів та організація їх взаємодії у відповідності з обраними методами. Виробляється формування експертних панелей за сферами аналізу; проводиться опитування експертів (Делфі-опитування) або організується взаємодія експертів за допомогою інших методів форсайту (експертні панелі, симпозиуми, організаційно-діяльні ігри, форсайт-сесії). Обробляються результати опитувань та результати проведених заходів форсайту. Формуються підготовчий матеріал для дорожніх карт, можливі сценарії, які враховують технології, аналізується вплив технологій на соціально-економічні процеси регіону. 3. Підготовка звітів, дорожніх карт, сценаріїв. Підготовлені на другому етапі документи обробляються в підсумкові документи, сценарії і дорожні карти, бази даних технологій і бази даних експертів. 4. Поширення форсайту. Даний етап полягає у використанні результатів форсайту при формуванні стратегій розвитку конкретних сфер, формуванні пріоритетів досліджень, розробці механізму державної підтримки та конкретних проектів.

У роботі [28] розглянуті такі етапи проведення регіонального форсайту: детальне вивчення поточної, середньострокової та довгострокової динаміки регіону; докладне дослідження можливих напрямів розвитку регіону та визначення основних траєкторій цього розвитку; виявлення найбільш важливих і перспективних напрямів розвитку; розробка загальної стратегії реалізації напрямів розвитку.

З точки зору практичної реалізації форсайту як проекту він має також передбачати [20]: розробку структури та організацію проекту; створення регіонального форсайт-центру; створення керуючої структури; забезпечення менеджменту проекту і призначення його керівника; підбір команди проекту; підготовка бізнес-плану; фінансування проекту та його технологічне забезпечення; набір штату; реалізацію форсайт-проекту (здача проекту, розширення сфери форсайту, інвестування в регіональні та місцеві дослідження, стратегії, проекти).

Узагальнюючи досвід відомих дослідників у сфері розроблення та застосування форсайт досліджень, насамперед на регіональному рівні [6; 8; 12; 20; 28], ми виділили методику регіонального форсайту, як показано на рис. 2.1.

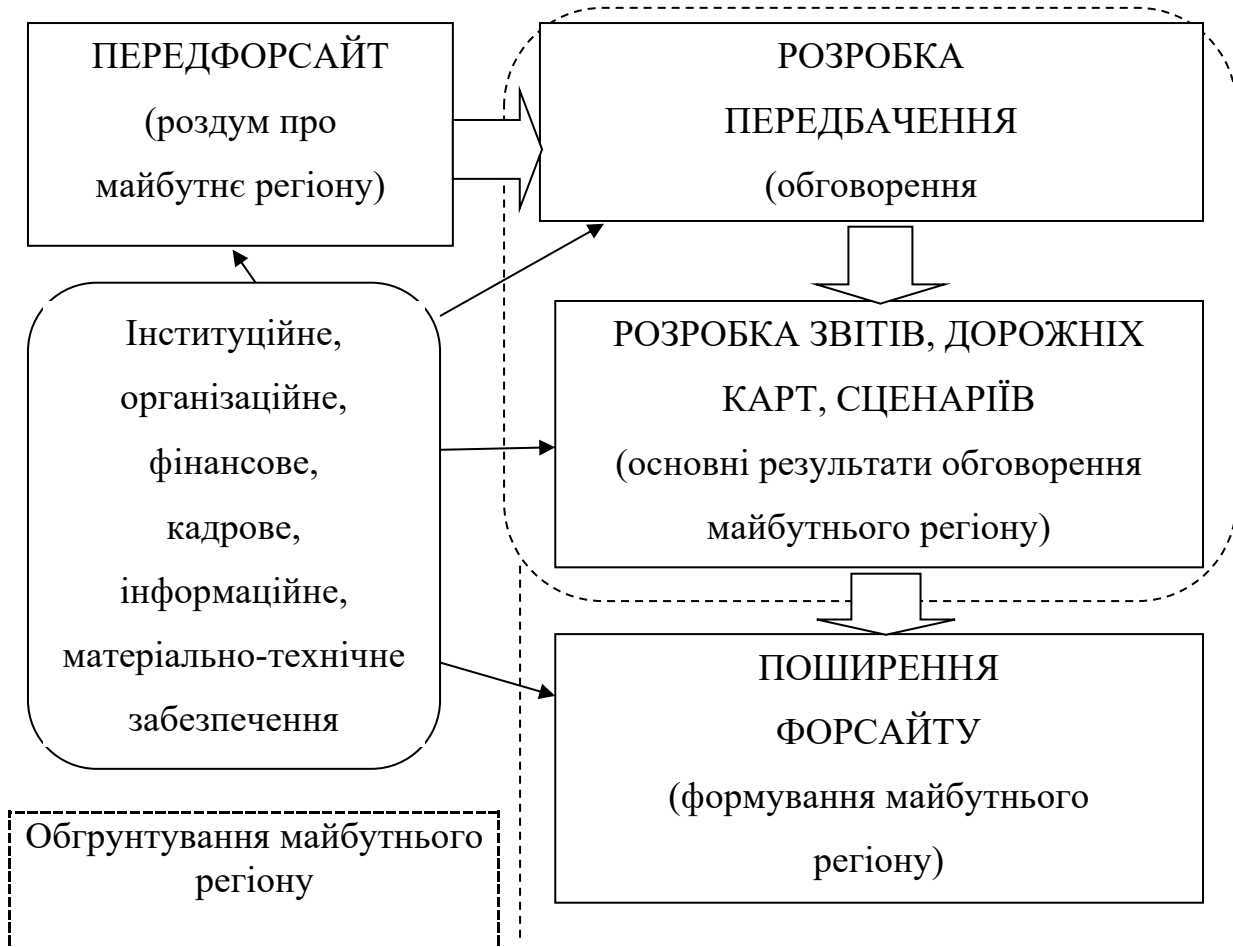


Рис. 2.1. Узагальнена методика регіонального форсайту.

Особливостями вітчизняного регіонального форсайту є:

- наявність загальної методики проведення;
- вирішення кількох основних різнопланових завдань, в тому числі створення експертних мереж та експертних майданчиків, здійснення багатоальтернативного прогнозування, стратегічне планування розвитку із розробленням сценаріїв, дорожніх карт та інших документів, поточне формування майбутнього шляхом врахування результатів форсайту в регіональних стратегіях, програмах розвитку, інших регіональних проектах;
- залучення широкого кола учасників його проведення, в тому числі з органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнес та наукового середовищ, громадських активістів;
- відсутність за станом на сьогодні їх нормативно-правового визначення та регламентації;
- низька вірогідність фінансування з державних джерел, зокрема внаслідок скорочення державного інвестування в регіони, складної фінансової ситуації в країні;
- незначний досвід проведення вітчизняних регіональних форсайтних досліджень;

– низька мотиваційна складова їх започаткування та проведення як у зв'язку з вищезазначеним, так і виходячи з зарубіжного досвіду, де кількість регіональних форсайтів є незначною у порівнянні з національними форсайтами соціально-економічного, науково-технологічного та інноваційного розвитку.

В той же час, виконання різних функцій в процесі досліджень (створення широкого експертного середовища, прогнозування та елементи стратегічного планування майбутнього) потенційно визначає форсайт взагалі та регіональний форсайт зокрема як дуже перспективні технології.

## **2.2. SWOT-аналіз регіонального форсайту в контексті європейського майбутнього.**

Для аналізу перспектив розвитку вітчизняного регіонального форсайту, в першу чергу, звернемося до методу SWOT-аналізу, що є одним з найбільш використовуваних як у зарубіжних, так і у вітчизняних форсайт дослідженнях.

Цей метод, як правило, застосовується для розуміння стартової ситуації об'єкта при проведенні форсайт досліджень та передбачає виділення чотирьох аспектів, а саме: можливостей, сильних і слабких сторін, загроз стосовно нього.

Можливості та сильні сторони – це переваги об'єкта, які слід використати та з яких слід виходити при прогнозування, плануванні та передбаченні його розвитку. Можливості підказують, на що реально необхідно орієнтувати об'єкт.

Слабкі сторони та загрози – це недоліки та проблеми, що потребують врахування та подолання. Саме вони визначають ризики у розвитку об'єкта дослідження.

Розглянемо ці аспекти у зазначеному порядку стосовно обраного нами об'єкту дослідження – вітчизняного регіонального форсайту, враховуючи при цьому досвід таких розробок, як українських, так і зарубіжних [34; 36; 40; 44; 45; 46; 51; 53; 54].

Можливості вітчизняного регіонального форсайту наведені у табл. 2.1.

Наведені можливості можна поділити на спрямовані на зовнішнє середовище об'єкта та спрямовані на внутрішній розвиток та вдосконалення.

З ракурсу зовнішнього середовища заслуговують на увагу, насамперед, забезпечення конкурентоспроможності своєї продукції та її просування на світові ринки.

<i>Таблиця 2.1.</i>	
Можливості вітчизняного регіонального форсайту	
№ з/п	Можливості
1.	Забезпечує конкурентоспроможність своєї продукції та її просування на світові ринки



*Експертна аналітика розвитку механізмів публічного управління:  
випереджаючий розвиток, регіональний форсайт, пріріст знань*

<i>Продовження Таблиці 2.1.</i>	
2.	Забезпечує скоординоване бачення майбутнього інноваційного розвитку регіональних систем, формує стратегічні альтернативи регіонального розвитку економіки, науки, технологій, соціальної сфери
3.	Забезпечує довгострокове передбачення та стратегічне планування для пришвидшення розвитку регіону
4.	Дозволяє на підставі знання стратегічних перспектив зосередити зусилля і ресурси для організації якісного прориву в ключових областях
5.	Вирішує питання управління розвитком конкретної ситуації у відповідності зі стратегією, тобто конструює регіональне майбутнє
6.	Створює базу для прийняття рішень щодо довгострокових інвестицій на 15-20 років
7.	Передбачає вирішення економічних та технологічних проблем майбутнього з урахуванням соціальної складової
8.	Посилює регіональну культуру прогнозування та стратегічного планування
9.	Забезпечує об'єктивність та неперервність процесу регіонального передбачення
10.	Будує регіональне майбутнє на основі його узгодженого бачення регіональними владою, бізнесом, наукою, громадськістю
11.	Об'єднує зусилля та сприяє організації ефективної взаємодії держави, науки та бізнесу щодо реформування та розвитку регіональної економіки, науково-технологічної бази, інноватизації регіонального розвитку, забезпечення стійкого розвитку
12.	Забезпечує не стільки передбачення майбутнього, скільки його формування
13.	Стає керівництвом до дії в процесах регіонального поточного управління, програмування та проектування
14.	Виявляє можливості виведення регіону на рівень європейських стандартів якості життя
15.	Визначає інноваційні можливості забезпечення регіональної конкурентоспроможності
16.	Створює мережу експертів, що репрезентативно представляють сферу докладання регіонального форсайту
17.	Надає можливість в процесі регіонального управління діяти на упередження
18.	Сприяє підвищенню технологічного, наукового, виробничого та інших рівнів регіонального управління.
19.	Розвиває теорію та практику передбачення та досягнення регіонального майбутнього

Всі інші позиції спрямовані на внутрішній розвиток та вдосконалення, а основним інтегрованим результатом очікується виведення регіону на рівень

європейських стандартів якості життя.

Сильні сторони вітчизняного регіонального форсайту наведені у табл. 2.2.

<i>Таблиця 2.2.</i>	
Сильні сторони вітчизняного регіонального форсайту	
№ з/п	Сильні сторони
1.	Залучає до участі різноманітні структури регіонального рівня (бізнесу, наукового співтовариства, обласних та районних адміністрацій, місцевих органів самоврядування, регіональних громадських організацій), створює умови для їх консолідації, встановлює консенсус між учасниками
2.	Розробляє спільні механізми використання конкурентних переваг регіону для стійкого розвитку
3.	Спирається на наявність в регіонах висококваліфікованих фахівців з досвідом прогнозування, стратегічного планування, програмування та застосування проект менеджменту, а також досвідом використання відповідних методів
4.	Відповідає європейським тенденціям широкого використання форсайтінгових досліджень, як одного з пріоритетів Лісабонської стратегії 2000 року
5.	Використовує великий, різноманітний, а головне доступний зарубіжний досвід форсайтінгу
6.	Поєднує раціонально-аналітичні та ірраціонально-суб'єктивні підходи
7.	Надає матеріал для вироблення управлінських висновків, що мають велику вагу для регіонального розвитку
8.	Використовує дорожню карту як документ, що інтегрує форсайт у систему прийняття управлінських рішень регіонального рівня
9.	Використовує відкритий інформаційний простір, застосовує та розвиває сучасні інформаційні технології для проектування та проведення передбачення майбутнього, а також соціальні мережі як комунікативні засоби зв'язку між учасниками
10.	Дозволяє застосування проектного підходу до розробки і проведення форсайту
11.	Надає аналітичний прогноз за найбільш важливими проблемними напрямками регіонального розвитку, визначає запити на знання та перспективні регіональні дослідження
12.	Забезпечує підготовку детальних сценаріїв та ретельно вивірених економічних, соціальних і технологічних моделей, а також вибір трендів для формування конкретних регіональних проектів
13.	Передбачає незалежне експертне оцінювання реалізуємих цілей
14.	Супроводжується регулярною актуалізацією інформації

<i>Продовження Таблиці 2.2.</i>	
15.	Забезпечує: застосування різнорідних методик з різними картинами майбутнього; організацію фокусування колективного мислення на проблемах; ініціацію креативної складової; проведення різнорівневого моделювання та інше
16.	Надає вибір найкращого варіанта з погляду витрат і економічного ефекту
17.	Надає процедуру формування сценаріїв і стратегій розвитку на основі отриманих експертами результатів досліджень
18.	Дозволяє грамотно побудувати роботу всіх зацікавлених сторін при створенні дорожньої карти

Безумовно розвитку вітчизняного регіонального форсайту сприятимуть відповідність європейським тенденціям передбачення майбутнього, наявність великого досвіду таких досліджень, наявність власного потенціалу (кадрового, інформаційного, економічного, технологічного, інноваційного) для його впровадження та проведення.

Слабкі сторони вітчизняного регіонального форсайту в авторській редакції наведені у табл. 2.3. Серед зазначених слабких сторін слід акцентувати увагу, в першу чергу, на нерозвиненості інституціонального середовища, нормативно-правової бази, а також на поки незначний вітчизняний досвід таких досліджень. Все інше – це питання переважно методичні та технологічні.

<i>Таблиця 2.3.</i>	
Слабкі сторони вітчизняного регіонального форсайту	
№ з/п	Слабкі сторони
1.	Обмеженість межі можливості бачення майбутнього, що визначається управлінськими, науковими та іншими інструментами
2.	Залежність якості результату передбачення від багатьох чинників, зокрема: підбору учасників, їх кваліфікації, повноти представлення інтересів всіх впливових сил, вибору методів на різних етапах та інших
3.	Нерозвиненість інституціонального середовища регіонального форсайту, існування організаційних проблем
4.	Нерозвиненість нормативно-правового врегулювання регіонального форсайту
5.	Обмеженість накопиченого досвіду та існуючих брендів
6.	Підміна системного довгострокового бачення трендами
7.	Проблемність поширення результатів пілотного проектування внаслідок суттєвої специфіки регіонів
8.	Недосконалість експертного оцінювання, що проявляється у вітчизняних умовах надлишкової суб'єктивності

*Продовження Таблиці 2.3.*

9.	Відсутність єдиної моделі реалізації, оскільки вибір методики залежить від спонсорства
10.	Повільні темпи розуміння динаміки розвитку в процесі проведення форсайту
11.	Недостатня розробленість питань ефективності форсайту
12.	Постановка занадто масштабних та розпливчастих завдань форсайт досліджень, що не дозволяє об'єктивно оцінювати їх вирішення
13.	Надмірна спрощеність моделей форсайт проектів не дозволяє оцінювати складні причинно-наслідкові зв'язки
14.	Неможливість розроблення стандартної процедури оцінки результатів, оскільки форсайт включає в себе комбінацію різноманітних методів і форм, спрямований на різні цільові аудиторії та системи, характеризується як кількісними, так і якісними результатами
15.	Розосередженість експертного знання, значна складність виявлення спільності думок експертів
16.	Проектування макету дорожніх карт залишається творчим, неформальним процесом
17.	Низька спроможність до активного структурування майбутнього

Деякі з наведених позицій потребують пояснення. Для цього звернемося до ситуацій, що можуть привести до серйозних проблем в процесі регіонального форсайт дослідження.

Перша з них – це підбір ефективної команди.

Як правило, вона має формуватися на рівні проведення дослідження. У нашому випадку – на регіональному рівні. Тобто, далі негласно підрозуміваємо, що йдеться переважно про регіональні кадри. Але це не догма. Якщо немає своїх потрібних фахівців, їх необхідно шукати в інших регіонах чи на державному рівні.

До цієї команди, як мінімум, мають входити представники замовника, спонсорів, організаторів (менеджери та маркетологи форсайт проектів), фахівців з інформаційних технологій, науковців у сфері дослідження та з проблем форсайту, бізнесмени, громадські діячі.

Замовник (а це може бути і спонсор) визначає власно мету, область та фокус дослідження, а також очікувані результати форсайту. Окрім цього він вирішує питання створення та підбору команди форсайту. Окрім цього він контролює хід дослідження та приймає результати як окремих етапів, так і всього проекту.

Спонсор, а це може бути й замовник, визначає обсяги та джерела фінансування. Здійснює контроль за їх надходженням та витратами.

Організатори – менеджери розробляють форсайт проект, визначають всі його етапи (фази), розробляють логістику його реалізації, організують роботу команди (підготовку анкет, їх тиражування, комунікацію, збір інформації,

зокрема по анкетам, та її обробку, обговорення, узагальнення тощо)ю

Організатори – маркетологи визначають все можливе коло зацікавлених осіб у результатах даного форсайту та проводять роботу щодо їх залучення до форсайт дослідження, зокрема для врахування їх думок з всіх питань, що охопленні форсайтом. Вважається, що чим більше таких осіб і чим більше різних аспектів досліджуваної проблеми вони представляють, тим краще для результатів форсайт проекту. Частина з цих осіб, особливо тих, хто може реально сприяти практичному використанню результатів форсайту, доцільно ввести до складу команди. Іноді організаторів не поділяють за специфікою роботи.

Фахівці з інформаційних технологій забезпечують форсайт проект всією необхідною інформацією, як внутрішньою, так і використовуючи доступні джерела інформації. Ми вже зазначали, що існують потужні інформаційні форсайт ресурси (платформи) як вітчизняні, так і зарубіжні. До більшості з них доступ вільний. Доцільно створювати, поповнювати та вести власний (внутрішній) ресурс форсайт проекту.

Науковці у сфері дослідження та з проблем форсайту – це «мозки» форсайт проекту. Вони мають, перед усім, бути досвідченими фахівцями в області, на яку спрямоване форсайт дослідження. Такі фахівці добре знають предмет дослідження, можливі проблеми його розвитку тощо. Вони можуть виступити методологами змістовних аспектів об'єкту дослідження. З другого боку, також доцільно залучати до форсайт проектів тих науковців, що вже мають досвід форсайт досліджень. Такі фахівці можуть взяти на себе функцію методологів проведення форсайт дослідження.

Бізнесмени (представники великого, середнього та малого бізнесу) завжди невелика але дуже активна частина населення. Ним рухає не тільки інтерес збагачення, але для більшості – це вирішення проблеми більш менш достойного проживання. Вони можуть виступати у команді і як замовники форсайту, і як спонсори, і як організатори – маркетологи. Дуже важливо для їх участі, щоб у форсайт проекті були закладені моменти розвитку їх бізнесу та, в цілому, збільшення споживчої здібності населення регіону.

Громадські діячі – це представники будь-яких громадських рухів, об'єднань, організацій, громадських комісій, колегій тощо. Насамперед, вони мають представляти інтереси своєї громади та бути активними. Їх участь та участь представників бізнесу у проекті фактично дозволяє говорити про реалізацію принципу партисипативності (участі) у регіональному форсайт проекті.

Друга проблемна ситуація – це організація прийняття рішень на всіх етапах форсайт дослідження.

Рішення про створення команди форсайту має приймати замовник. Ідеально, коли після створення команди вона обговорює всі можливі (окрім фінансових) рішення та шукає при цьому консенсусу. В той же час, нерідко остаточне рішення замовник залишає за собою. В цьому випадку, може

виникнути ситуація конфлікту інтересів замовника та команди, а також, навіть ситуація його диктату. Тоді втрачається одна з основних ідей форсайту – пошук рішення, узгодженого всією командою, а, відтак, його об'єктивного, а не суб'єктивного характеру.

Третя проблемна ситуація – це джерела фінансування.

На наш погляд, доцільно виділити два основні принципи фінансування форсайт проектів. Якщо форсайт проект реалізується за напрямами національного чи регіонального розвитку, передбаченими у стратегічних та програмних документах держави, то правильно, на наш погляд, забезпечити фінансування з державного чи регіонального бюджетів. Замовниками та спонсорами (цілком або в долі) у такому випадку мають бути відповідні органи державної влади (державного або регіонального рівня). Якщо ж форсайт проект на прив'язаний до стратегічних напрямів, передбачених в державних та регіональних документах, тобто має ініціативний характер, то мова йде про пошук недержавних інвестицій для нього.

Четверта проблемна ситуація – це вибір методів форсайт дослідження. Щоб нівіювати цю проблему, доцільно у команді мати фахівців з форсайт досліджень, або тих, хто має досвід державного чи регіонального стратегічного прогнозування та стратегічного планування, де значною мірою використовуються ті ж самі методи (Делфі, СВОТ-аналіз, експертне опитування), що і у форсайті. Також, слід використовувати насамперед ті методи, до застосування яких готова команда. Саме тому, в команді мають бути фахівці з досвідом проведення форсайт досліджень. Їх може не бути в регіоні. Тоді необхідно їх залучати з інших регіонів. Тому, в найближчий час необхідно створити пілотні регіональні центри форсайту, хоча б в двох-трьох регіонах. Як варіант, створити центральний інститут регіонального форсайту.

П'ята проблемна ситуація – впровадження результатів регіонального форсайту. Зразу визначимо, що серед його результатів будуть сценарії розвитку. Тоді, зазначені в них ідеї, застереження та рекомендації необхідно поетапно враховувати як інформаційно-аналітичні матеріали при розробці концепцій, стратегій, державних політик та цільових програм, програм соціально-економічного розвитку, рішень з нормативно-правового регулювання. Доречи, завдання маркетологів та підібраних ними учасників команди – це визначення місця, етапів, часу врахування та впровадження результатів регіональних форсайт проектів.

Шоста проблемна ситуація – як створити та зберегти дієвий соціальний потенціал, спроможний і зацікавлений у подальших прогресивних змінах в регіоні. Для цього доцільно у самому форсайт проекті закласти такі майбутні заходи, що сприятимуть вирішенню цього завдання. Це дуже не просте завдання і рідко ставиться перед дослідниками. Але воно, на нашу думку, цього заслуговує.

Ми не виділяли представників влади у команді форсайт проекту. Передбачаючи, що вони, скоріш за все, будуть замовниками цих проектів. Але

на сьогодні це далеко не факт, бо в Україні ще не відпрацьована на нормативно-правовому рівні відповідна система заохочення форсайт досліджень. Залишається уповати на існуючий досвід зарубіжних, зокрема європейських досліджень, де більшість з них фінансується з державних коштів. Але є й такі, що фінансуються з спеціальних фондів, грантів, власних коштів підприємств тощо.

Загрози вітчизняному регіональному форсайту наведені у табл. 2.4.

Загрози вітчизняному регіональному форсайту	
№ з/п	Загрози
1.	Відсутність фінансування, зокрема внаслідок скорочення державних витрат на регіональне управління
2.	Нестабільність та часті зміни регіональної влади
3.	Відсутність політичної волі влади та сформульованої на її основі мети
4.	Неврахування запитів суспільства
5.	Диктат влади
6.	Неможливість розвитку без узгодження дій ключових гравців на державному та регіональному рівні
7.	Відсутність зацікавленості та підтримки бізнесу
8.	Відсутність налагодженої узгодженої роботи регіональних бізнесу, науки, влади та громади
9.	Непоследовність, безсистемність та безконтрольність процесів форсайту

Серед загроз, як свідчить зарубіжний досвід, найбільшою є відсутність або припинення фінансування. У вітчизняних умовах до цього ще додаються нестабільність влади взагалі, та регіональної зокрема, а також відсутність у неї політичної волі. Все інше можна достатньо легко упередити чи подолати.

На завершення виділимо з урахуванням наведеного матеріалу сучасні тренди (найбільш актуальні тенденції) розвитку регіонального форсайту в Україні, як показано на рис. 2.2.

Україна впевнено рухається в європейський простір, який відкриває не тільки нові політичні та економічні перспективи, але й можливості користатися європейськими науково-технологічними та інноваційними ресурсами. В цьому контексті проведений SWOT-аналіз вітчизняного регіонального форсайту можна розглядати як стартову позицію його подальшого застосування в умовах європейського майбутнього.

З цієї, на наш погляд, дуже важливої позиції слід заглянути в те, що з повним правом можна назвати європростором форсайту. На сьогодні цей простір утворений, підтримується та розвивається низкою міжнаціональних та національних організацій та фондів.



Рис. 2.2. Сучасні тренди розвитку регіонального форсайту в Україні.

На особливу увагу з них заслуговує Європейська комісія, яку у Вікіпедії влучно охарактеризовано як «двигун європейської інтеграції» [15].

Європейська комісія затвердила у 2006 році Сьому рамкову програму, що ще називається «Будівництво європейського дослідницького простору знань для зростання» [25].

У 2011 року Європейська комісія запропонувала нову наступну рамкову програму «Горизонт 2020» для фінансування досліджень та інновацій в ЄС, яка об'єднує Рамкову програму конкурентоспроможності та інновацій, Рамкову програму з досліджень та інноваційного розвитку та Європейський інститут інновацій та технологій. Термін її дії 2014-2020 роки. [26].

Серед основних компонентів програми «Горизонт 2020» зазначено передову науку. У межах цього компоненту зокрема передбачені такі напрями дій, як: підтримка найталановитіших та креативних науковців та наукових колективів щодо проведення передових досліджень найвищого рівня через Європейську Дослідницьку Раду; наукова співпраця з метою пошуку нових та перспективних областей досліджень через підтримку майбутніх та виникаючих технологій; забезпечення доступу всіх європейських дослідників до висококласних дослідницьких інфраструктур [10].



Європейська комісія має спеціальний орган – Головне управління з питань регіональної політики, Генеральну дирекцію з регіональної політики та розвитку. До напрямів політики розвитку на регіональному рівні, окрім певних сфер і галузей, віднесені дослідження та інновації [15].

Діє Європейський фонд регіонального розвитку з метою стимулювання економічного розвитку в найменш забезпечених регіонах ЄС [17].

Створено мережу інноваційний регіонів у Європі (ІРЕ-мережа), як спільний електронний ресурс для співпраці та обміну досвідом у розвитку інноваційної політики та розповсюдження її на регіональний рівень [5].

Враховуючи високий рівень розповсюдження форсайт досліджень в світі та в ЄС, та у порядку розвитку ІРЕ-мережи створено Європейську Форсайт Платформу, що являє собою програму мережевого потенціалу за підтримки Європейської Комісії. Вона спрямована на створення глобальної мережі, об'єднуючої різні спільноти і окремих фахівців для обміну досвідом знань про передбачення, горизонт сканування, прогнозування, оцінки впливу та інші методи досліджень майбутнього [41].

Провідними фахівцями ЄС розроблено численні ґрунтовні та легко доступні інформаційно-аналітичні матеріали, методичні керівництва та посібники, що прискорюють ознайомлення з технологією форсайту взагалі, та регіонального форсайту зокрема, а також надають цінні практичні рекомендації стосовно його застосування.

На завершення ще раз наголосимо, що регіональний форсайт є сучасною технологією, яка в умовах сьогодення поєднує передбачення майбутнього регіонів та розроблення сценаріїв його реалізації на інноваційній основі. Це визначає велику актуальність та перспективність його застосування у вітчизняному дослідницькому просторі, зокрема в процесах регіонального управління, як засобу його об'єктивізації та підвищення ефективності стратегічного управління, включаючи прогнозування, планування і передбачення.

### **2.3. Аналіз стану та концептуалізація напрямів розвитку регіонального форсайту в Україні.**

Відомо, що сучасна система державного управління в нашій країні не є достатньо ефективною. Адміністративна реформа, що проводиться не перший рік, покликана вирішити завдання децентралізації і деконцентрації державно-владних відносин, тобто передачу ряду владних повноважень на місцевий рівень; сформуванню сучасну ефективну і дієву систему виконавчої влади на всіх її рівнях управління та систему місцевого самоврядування; організувати сучасну систему підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, а головне – легітимізувати всі ці принципи й поставити систему на наукову і практичну

основу. На нашу думку, форсайт може забезпечити реалізацію більшості з цих принципів.

Участь громадян у процесі управління є невід'ємною частиною демократичного суспільства. Кроки, які проводяться розвинутими державами для залучення власного населення у процес місцевого самоуправління, для розширення можливостей діалогу між громадянами, державою, бізнесом, наукою, вражають. Тут прослідковується державне усвідомлення, що активна участь громадян, які розуміють та вміють оцінити можливості, потреби, перспективи, вектори розвитку місцевого управління, планування має виключно важливе значення для управління державними ресурсами, викорінення корупційної складової з процесу управління, розуміння, допомоги населення тощо. Для цього першим і найголовнішим кроком є потужна інформатизація всіх стейкхолдерів (сторін-учасників) процесу, що дозволяє не тільки розширити такі групи, а й отримати досить освічених її активних учасників.

Тобто важливим результатом застосування форсайт досліджень є потужна інформаційна кампанія, що сформує і забезпечить в майбутньому їх позитивне сприйняття громадянським суспільством. Це підтверджує розповсюджену думку щодо форсайту, а саме, що розвинуті передові країни використовують форсайт в якості ідеологічного тулу (інструменту) по налаштуванню суспільства на певну траєкторію розвитку, і такий інструмент є наразі одним з найпрогресивніших і універсальніших, що визнається серед науковців і практиків.

Щоб з'ясувати, що ж відбувається в нашій країні в плані інформованості щодо даної передової технології, у 2016 році проведено анкетне опитування серед представників державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій та різних сфер бізнесу. Оскільки в роботі розглядається тематика регіонального форсайту, то в якості експертів переважно були залучені фахівці, що працюють у системі місцевої влади. З цією метою опитування проводилося, насамперед, серед посадових осіб місцевого самоврядування та державного управління у м. Києві та Київській області, які є слухачами Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації (їх кількість становила 56 респондентів) [36].

Однак, для повноти і різнобічності картини до списку респондентів також були включені представники різних можливих стейкхолдерів процесу регіонального форсайту, а саме, в анкетуванні брали участь: представники громадських організацій, зокрема, ГО "Ліга розвитку науки", які мають широкий досвід роботи як громадської організації з органами державної влади різних рівнів, представники різних сфер бізнесу, науковці сфери державного управління та економіки.

Узагальнені дані учасників експертного опитування наведені у Табл. 2.5.

<i>Таблиця 2.5.</i>	
Узагальнені дані учасників експертного опитування	
Дані експертів	Осіб
Всього	100
СТАТЬ	
Жінка	58
Чоловік	42
СФЕРА ДІЯЛЬНОСТІ	
Державна влада	16
Місцева влада	46
Громадянське суспільство (ЗМІ, громадські організації та об'єднання)	14
Бізнес, виробництво	9
Наука чи освіта	18
Інше	4
СТАЖ ДЕРЖСЛУЖБИ	
немає	46
до 5 років	27
більше 5 років	27
ВІК	
до 35 років	48
36 - 50 років	32
більше 50 років	19
РАНГ ДЕРЖСЛУЖБИ	
4-6	7
7-9	21
10-15	39
немає	33
РІВЕНЬ ОСВІТИ	
Вища	80
Середня	6
Науковий ступінь	14

У першу чергу, було з'ясований рівень готовності до розроблення та проведення регіональних форсайтів. Метою даного пункту було виявити наскільки потенційні стейкхолдери обізнані з даною технологією навіть не стільки в сфері публічного управління, а хоча б в цілому. Отримані результати відображені в Табл. 2.6.

Результатів цієї таблиці свідчать, що переважна більшість з опитуваних (74%) були не обізнані з цією технологією передбачення. Лише 21%

респондентів знали, що це таке, а найменша частина (5%) мали певний досвід роботи з форсайтом.

Рівень готовності до роботи з форсайтами	
Не обізнаний	73
Обізнаний, немає практичного досвіду таких досліджень	22
Обізнаний, маю досвід розробки національного форсайту	0
Обізнаний, маю досвід розробки регіонального форсайту	2
Обізнаний, маю досвід розробки форсайту на рівні організації	3
інше (зазначте)	0

Як бачимо, картина не дуже оптимістична, що дає підстави вважати про високу актуальність та необхідність привернення уваги фахівців місцевих влад, громадськості, науковців, бізнесменів до технології форсайту й не лише в системі публічного управління.

В той же час, така ситуація обумовила необхідність враховувати по дві оцінки за всіма позиціями оцінюваннями, перша з яких є усередненою для всіх опитуваних (перша група оцінок), а друга (вона виділена у таблицях жовтим кольором заливки) є усередненою оцінкою тих респондентів, що обізнані з технологією форсайту (друга група оцінок).

Тобто цифри в таблиці відображують загальну тенденцію оцінювання всіх 100 учасників опитування (2 колонка), а інші – оцінювання тих респондентів, що обізнані з технологією форсайту – 27 учасників опитування.

Тепер перейдемо до аналізу результатів опитування щодо власне форсайту. У нашому дослідженні з'ясовувалися такі питання, які розглядалися у вітчизняному контексті, а саме:

- для чого та коли мають проводитися регіональні форсайти;
- які його основні фокуси (проблемні напрями);
- які найбільш суттєві результати слід очікувати від регіонального форсайту;
- якої системи принципів проведення регіонального форсайту слід дотримуватися;
- які можливі та найперспективніші суб'єкти ініціалізації регіональних форсайтів;
- з яких джерел мають фінансуватися регіональні форсайти;
- чи існують загрози проведенню регіональних форсайтів, та які з них найбільш реальні.

Насамперед з'ясуємо, для чого та коли, тобто за яких обставин мають проводитися регіональні форсайти. Респондентам пропонувалось виділити п'ять з запропонованих дванадцяти, на їх особисту думку, головних моментів.

Оцінки експертів узагальнені у Табл. 2.7.

<i>Таблиця 2.7.</i>		
Для чого та коли мають проводитися регіональні форсайти		
за наявності важливих проблем, ресурсів та політичного контексту	14,8%	14,8%
визначення перспектив і проблем розвитку особливо важливих секторів	16,6%	15,5%
незадоволеність перспективами регіонального розвитку	11,4%	12,6%
розроблення пропозицій щодо доцільної реакції на проблеми	13,8	14%
актуалізація регіональних стратегій з певною періодичністю	8%	10,4%
упередження загроз при пришвидшенні регіонального розвитку	11%	10,4%
суттєве зниження економічних та демографічних показників, інвестицій	9,2%	9,6%
як повноправні складові проведення національного форсайту (НФ)	7,6%	5,9%
з проблем, напрямів, інструментів політики, що не охоплені НФ	3,2%	3%
при незадовільних результатах національних форсайтів для регіону	4%	3,7%
інше (зазначте)	0,4%	0%

Серед найважливіших обставин, за яких є доцільним проведення регіонального форсайту, експертами у порядку зменшення важливості віднесені такі: визначення перспектив і проблем розвитку особливо важливих секторів (16,6%); за наявності важливих проблем, ресурсів та політичного контексту (14,8%); розроблення пропозицій щодо доцільної реакції на проблеми (13,8%); незадоволеність перспективами регіонального розвитку (11,4%); упередження загроз при пришвидшенні регіонального розвитку (10,8%); суттєве зниження економічних та демографічних показників, інвестицій (9,2%); актуалізація регіональних стратегій з певною періодичністю (8%); проведення у складові національного форсайту (7,6%).

У цій таблиці пріоритетність по першим п'яти позиціям збігаються для першої та другої груп оцінок, а на додаток друга група на однаковому рівні визначила такі цілі форсайту як «упередження загроз при пришвидшенні регіонального розвитку» та «актуалізація регіональних стратегій з певною періодичністю», що свідчить про досить усвідомлене розуміння процесу форсайту

У Табл. 2.8 наведені оцінки експертів, що стосуються цільової спрямованості регіональних форсайтів, їх фокусів, тобто найбільш суттєвих

проблемних напрямів вирішення суспільних завдань із застосуванням технології передбачення. Як і в попередньому блоці, респондентам пропонувалось виділити п'ять, на їх погляд, головних моментів.

<i>Таблиця 2.8.</i>		
Фокуси (проблемні напрями) регіонального форсайту		
шляхи позиціювання регіону як території потужного розвитку певних галузей	15,4%	14,8%
формування регіонального плану розвитку	17,6%	19,3%
вироблення спільної узгодженої реакції на можливості, виклики, загрози	10,4%	10,4%
створення стратегічної платформи	13,4%	11,8%
визначення конкурентоспроможності найбільш важливих секторів розвитку	16,6%	17%
посилення певних сфер науково-технологічним чи інноваційним шляхом	11,8%	14,8%
допомога населенню в усвідомленні інтересів та змін в регіоні	14%	11,1%
інше (зазначте)	0,8%	0,7%

Наведемо фокуси регіональних форсайтів, що зазначені експертами, як найбільш суттєві, у порядку зменшення їх пріоритетності. Серед них маємо такі: формування регіонального плану розвитку (17,6%); визначення конкурентоспроможності найбільш важливих секторів розвитку суспільства (16,6%); шляхи позиціювання регіону як території потужного розвитку певних галузей (15,4%); допомога населенню в усвідомленні інтересів та змін в регіоні (14%); створення стратегічної платформи (13,4%).

Фахівці, що віднесені нами до другої групи, в цілому дали схожі оцінки, але вони проігнорували позицію «допомога населенню в усвідомленні інтересів та змін в регіоні» та відмітили ще позицію «посилення певних сфер науково-технологічним чи інноваційним шляхом». Й це не випадково, оскільки саме останній шлях є одним з найбільш популярних фокусів в національних і регіональних форсайтах в країнах ЄС.

Ми визначилися з основною цільовою спрямованістю регіональних форсайтів. На часі проаналізувати, що ж очікується від застосування таких технологій передбачення у суспільній практиці. Оцінки експертів з цього приводу наведені у Табл. 2.9.

Найбільш очікуваними результатами регіональних форсайтів за оцінками експертів є такі: регіональні сценарії та стратегічний план розвитку (12,4%); орієнтири фінансування регіональних проектів (12,2%); орієнтири регіональної політики (10,6%); напрями та рішення, що підтримуються більшістю громади (10%); створення потенціалу (мережі людей) для обґрунтованого прийняття

рішень (9,8%); орієнтири пілотних проектів (нові види регіональної діяльності, технології) (9,2%).

<i>Таблиця 2.9.</i>		
Очікувані результати регіонального форсайту		
орієнтири регіональної політики (економічної, інноваційної та іншої)	10,6%	11,8%
регіональні сценарії та стратегічний план розвитку	12,4%	8,9%
орієнтири пілотних проектів (нові види регіональної діяльності, технології)	9,2%	7,4%
орієнтири фінансування регіональних проектів	12,2%	11,1%
напрями та рішення, що підтримуються більшістю громади	10%	8,9%
створення потенціалу (мережі людей) для обґрунтованого прийняття рішень	9,8%	12,6%
створення комунікаційного середовища, узгодженість різних аспектів бачення	7%	5,9%
заснування центрів та осередків розвитку форсайту	8,6%	11,1%
координація з іншими стратегічними та політичними заходами	6,8%	10,4%
з'ясування, де та які додаткові знання необхідні для регіонального розвитку	4,4%	2,2%
розвиток культури регіонального форсайту (теорія, методологія, практика, освіта)	8,8%	9,6%
інше (зазначте)	0,2%	0%

За результатами, наведеними у Табл. 2.9, маємо найбільші розбіжності між зазначеними нами двома групами оцінок. Для цих груп збігаються тільки оцінки за позиціями «орієнтири фінансування регіональних проектів», «створення потенціалу (мережі людей) для обґрунтованого прийняття рішень» та «орієнтири регіональної політики». Але друга група оцінок на додаток віддає перевагу й таким позиціям, як: «заснування центрів та осередків розвитку форсайту»; «координація з іншими стратегічними та політичними заходами»; «розвиток культури регіонального форсайту (теорія, методологія, практика, освіта)». На нашу думку, слід прислухатися до цих результатів та їх оцінок.

Ми отримали оцінки цілеспрямованості та результативності регіональних форсайтів. Безумовно, заслуговують на увагу й оцінки базової системи принципів проведення регіональних форсайтів, тобто певних правил і положень, які сприяють підвищенню їх результативності та ефективності. У даному пункті учасники мали можливість зазначити стільки позицій, скільки вважали за доцільне. Такі оцінки наведені у Табл. 2.10.

Фактично йдеться про виділенні певної системи принципів проведення регіональних форсайтів, якої доцільно дотримуватися.

*Таблиця 2.10.*

Принципи проведення регіонального форсайту		
орієнтація на майбутнє	20,5%	20,6%
спрямованість на рушійні сили регіонів	12,3%	14,1%
врахування різних груп чинників	7,9%	11,5%
соціальне партнерство	9,2%	5,1%
наявність доказової бази	5,5%	10,3%
використання різних методів	5,8%	3,8%
мультидисциплінарність	3,1%	1,3%
соціальна активність	13%	15,4%
координація дій учасників	6,2%	3,8%
передбачення конкретних дій	10,3%	5,1%
партисипативність (участь)	6,2%	9%
інше (зазначте)	0%	0%

За оцінками експертів до такої системи принципів слід включити принципи: орієнтації на майбутнє (20,5%); соціальної активності (13%); спрямованості на рушійні сили регіонів (12,3%); передбачення конкретних дій (10,3%) та соціального партнерства (9,2%). Друга група оцінок збігається з першою лише щодо трьох перших з зазначених позицій. В той же час, вона відрізняється виділенням серед пріоритетів позицій «врахування різних груп чинників» та «наявність доказової бази», що також характерне регіональним форсайтам в країнах ЄС. Необхідно відмітити і оцінку учасників другої групи такої ролі форсайту як підвищення рівня партисипативності суспільства в процесі проведення форсайту, що в цілому відповідає його загальній ідеї.

Проведення регіональних форсайтів у нашій країні ще немає нормативно-правового закріплення. Тому, серед питань їх реалізації на першому місці постає питання, хто може бути суб'єктами їх ініціалізації. Оцінки експертів з цього питання зведені у Табл. 2.11 й вони отримані без обмеження кількості позицій.

*Таблиця 2.11.*

Можливі суб'єкти ініціалізації регіональних форсайтів		
органи державної влади	15,8%	11,5%
інституції (агентства регіонального розвитку)	12,2%	12,8%
громадські об'єднання та організації	18,3%	21,8%
органи регіональної влади	16,5%	17,9%
бізнес (спілки, асоціації, великі підприємства)	11,1%	12,8%
наукові співтовариства та організації	7,9%	7,7%
спеціальні фонди	4,3%	3,8%
міжнародні організації (проекти та гранти)	13,8%	11,5%
інше (зазначте)	0%	0%



Оцінки експертів збігаються для обох визначених нами груп оцінок лише у двох позиціях, а саме: громадські об'єднання та організації (18,3%) та органи регіональної влади (16,5%). В пріоритетних оцінках першої з груп є ще такі позиції: органи державної влади (15,8%); міжнародні організації (проекти та гранти) (13,8%) та інституції (агентства регіонального розвитку) (12,2%).

Важливим чинником реалізації регіональних форсайтів є наявність джерел їх фінансування. Оцінки експертів щодо того, з яких джерел мають фінансуватися регіональні форсайти, наведені у Табл. 2.12.

державний бюджет	17,8%	10,4%
регіональний бюджет	14,3%	18,2%
спонсорство	9,3%	6,5%
вітчизняні гранти	5%	5,2%
долева участь	5,4%	6,5%
зарубіжні гранти та інвестиції	17,4%	20,8%
спеціальні фонди регіонального рівня	11,2%	13%
спеціальні фонди національного рівня	5,8%	5,2%
різні джерела на різних стадіях форсайту	13,6%	14,3%
інше (зазначте)	0%	0%

Повна перевага у першій групі оцінок надана державному бюджету (17,8%) і зарубіжним грантам та інвестиціям (17,4%). Третю та четверту позицію займають відповідно регіональний бюджет (14,3%) та різні джерела на різних стадіях форсайту (13,6%). Другою групою оцінок виділено зарубіжні гранти та інвестиції, регіональний бюджет, різні джерела на різних стадіях форсайту, а також спеціальні фонди регіонального рівня. Характерно що цією групою оцінок державний бюджет не передбачений як можливе джерело фінансування регіональних форсайтів. Скоріш за все, це відображає чинну ситуацію, коли немає нормативно-правового врегулювання проведення таких форсайтів, а відтак і немає підстави для використання державних бюджетних коштів.

Що може стати на перешкоді проведення регіональних форсайтів? Пошукаємо відповідь на це запитання в оцінках експертів, що наведені у Табл. 2.13. Респондентам пропонувалося виділити п'ять найбільших загроз.

Серед найбільших загроз проведенню регіональних форсайтів за оцінками експертів є: відсутність фінансування (17,4%); нестабільність регіональної влади (14,2%); відсутність узгодженої роботи бізнесу, науки, влади та громади (12,6%); неврахування запитів громад та бізнесу (11,6%); відсутність політичної волі (11%); Перша і друга групи оцінок збігаються у перших чотирьох позиціях.

Таблиця 3.9.

Реальні загрози проведенню регіональних форсайтів

відсутність фінансування	17,4%	17,8%
відсутність політичної волі	11%	9,6%
невраховання запитів громад та бізнесу	11,6%	11,9%
диктат влади	8,4%	8,1%
диктат організаторів	4,8%	7,4%
нестабільність регіональної влади	14,2%	15,6%
відсутність зацікавленості та спонсорської підтримки бізнесу	9,6%	8,9%
відсутність узгодженої роботи бізнесу, науки, влади та громади	12,6%	13,3%
безсистемність та безконтрольність процесів форсайту	9,8%	7,4%
інше (зазначте)	0%	0%

Менший рівень загрози, а відтак і впливу на регіональні форсайти, очікується від диктату влади та організаторів його проведення, безсистемності та безконтрольності процесів форсайту (причиною чого також може бути відсутність нормативно-правового врегулювання), а також відсутності зацікавленості та спонсорської підтримки бізнесу.

Результати проведеного аналізу допомогли нам визначитись не тільки з концептуальними засадами (цілями, напрямками, принципами), але й з можливостями реалізації (проблеми, суб'єкти ініціалізації, джерела фінансування та можливі загрози) регіональних форсайтів в Україні.

Ці дані є основою для вироблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку вітчизняних регіональних форсайтних досліджень в системі публічного управління.

## **2.5. Розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку регіональних форсайтних досліджень.**

Для розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку вітчизняних регіональних форсайтних досліджень скористаємося, як проведеним нами аналізом зарубіжного та вітчизняного досвіду таких досліджень, так і результатами наших власних досліджень.

Вивчення зарубіжних джерел показало, що в низці з них є слушні загальні пропозиції та рекомендації щодо форсайтних досліджень. Серед них, наприклад, зазначені такі:

– форсайт слід здійснювати, насамперед, для усвідомлення та розуміння змін, які можуть чекати нас в майбутньому, що дозволяє краще передбачати зрушення та можливості, пов'язані з ними;

– для задіяння повною мірою потенціалу передбачення необхідно вимагати від учасників та спонсорів ясності цілей та прихильності форсайт проекту;

– форсайт вимагає участі осіб, що можуть довести цінність його результатів і забезпечити їх просуванню для впровадження. В іншому випадку, можлива поява у зацікавлених сторін почуття марності та даремності такого передбачення;

– основою хорошого передбачення є ініціатива та співробітництво. Найбільша користь передбачення криється в синергії між учасниками обміну знаннями, які стимулюють і надихають один одного, створюються згуртовані групи акторів;

– форсайт для зацікавлених сторін є діями, в яких ідеї учасників прийняті до уваги, та, фактично, є їх майбутнім;

– передбачення, що спирається на дані аналізів дискусій, різноманітних контентів в дебатах з різних аспектів життя та в світі, не є фантастикою. Це тільки прогнози, припущення та екстраполяції;

– розрахунки та моделювання стали невід'ємними інструментами управління, оскільки останнє потребує врахування величезної кількості майбутніх комплексних змінних, рушійних сил, різних факторів та співвідношення між ними;

– опитування експертів з звичайним шляхом мислення та розгляд неортодоксальних поглядів є важливим з точки зору різноманітності та інновації контенту створеного передбачення;

– не може залишатися недооціненим аспект спілкування в процесі планування, виконання та впровадження результатів передбачення;

– процес передбачення повинен бути спрямований на заохочення креативності та залучення творчих особистостей;

– у ході процесу передбачення має бути записана, консолідована та оцінена згенерована інформація. В іншому випадку, значна частина цінності передбачення буде втрачена;

– для ефективного збору багатогранних знань в процесі передбачення має важливе значення застосування потужної комбінації різних методів. Гарною практикою в проектах є таке передбачення, яке, одночасно, не занадто фантастичне, і не заалгоритмізоване [48; 52].

Знання і застосування передової практики допомагає уникнути багатьох помилок у різних фазах передбачення і ефективно підтримує досягнення цілей проекту.

У табл. 2.14 виділено низку загальних рекомендацій, переважно щодо підвищення технологічної ефективності, на підставі результатів відомих міжнародних Форсайт-проектів [37; 49].

Отримана експертна аналітика дає нам підстави врахувати отримані результати для формування певних авторських науково-практичних рекомендацій.

Таблиця 2.14.

Рекомендації відомих міжнародних Форсайт-проектів

№ з/п	Рекомендації
1.	чітко формулюйте вихідні результати та рекомендації
2.	стимулюйте участь широкого кола акторів
3.	уникайте залежності від інформаційних технологій
4.	уникайте «неробочих» і «недоступних» керівників проекту
5.	адаптуйте практики Форсайта до Ваших цілей і завдань
6.	формуйте спільне бачення
7.	пам'ятайте про ключову роль взаємодії
8.	залучайте приватний сектор
9.	остерігайтеся загальноновизнаних викликів
10.	враховуйте соціальні аспекти
11.	зберігайте організаційну та інституційну пам'ять проекту
12.	уникайте можливих відхилень від основних завдань
13.	використовуйте в роботі елементи, що об'єднують учасників
14.	стимулюйте розвиток сприйнятливості Форсайта
15.	враховуйте виклики, пов'язані з необхідністю оцінки форсайтних робіт

При формуванні таких рекомендацій, спрямованих на розвиток вітчизняного регіонального форсайту, застосуємо підхід дуального вибору, сутність якого у тому, що ми будемо виходити як з можливостей та сильних сторін, так і з слабих сторін та загроз. У першому варіанті рекомендації будуть спрямовані на використання переваг та позитивних якостей вітчизняного регіонального форсайту, у другому варіанті вони будуть спрямовані на упередження, ліквідацію, профілактику загроз та подолання ознак та причин слабкості.

Почнемо з першого варіанту.

На сьогодні можна говорити про використання наявних можливостей та сильних сторін вітчизняного регіонального форсайту, як про вкрай необхідну умову його успішного практичного застосування.

По-перше, одним з основних фокусів регіонального форсайту має бути досягнення конкурентоспроможності та стійкого розвитку регіону, у першу чергу, його провідних сфер і галузей економіки, що забезпечить просування їх продукції на світові ринки. Це, зокрема, може бути досягнуто шляхом формування стратегічних альтернатив на основі їх узгодженого бачення регіональними владою, бізнесом, наукою, громадськістю, а також пришвидшення та інноватизації регіонального розвитку, технологічного оновлення, якісного прориву в ключових областях.

По-друге, ще одним з основних фокусів регіонального форсайту має бути вирішення економічних та технологічних проблем майбутнього регіону, зокрема інвестування, причому обов'язково з урахуванням його специфіки та соціальної складової, насамперед, досягнення європейських стандартів якості життя.

По-третє, на часі формування ефективної культури регіонального форсайту, що спирається як на великий європейський досвід і традиції його застосування, так і на ефективну взаємодію держави, науки, бізнесу, громадськості та реалії вітчизняного регіонального розвитку, якому притаманні добре відпрацьовані процедури регіонального стратегічного прогнозування, планування та програмування. Вітчизняний регіональний форсайт має внести свій вклад в існуючі теорію, практику та регіональну культуру прогнозування, стратегічного планування та передбачення, як засіб, що визначає запити на майбутні знання та перспективні регіональні дослідження.

По-четверте, одним з елементів формування культури регіонального форсайту має бути створення потужного соціального потенціалу публічного управління на регіональному рівні у вигляді інтегрованого органу такого управління, що ситуаційно утворений регіональними представниками державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства (бізнесу, науки, громадськості), доповнюючого та інтелектуально посилюючого його певного експертного співтовариства з проблем розвитку регіону та проблем самого форсайту, а також ініціатор креативної складової останнього.

По-п'яте, необхідно ширше використовувати низку результатів регіональних форсайт досліджень (дорожня карта, детальні сценарії та стратегії розвитку, вибір трендів), як засоби інтегрування форсайту у систему прийняття управлінських рішень регіонального рівня та активного структурування майбутнього.

По-шосте, слід активізувати розвиток сучасних інформаційних технологій для процесів проектування та передбачення, соціальних мереж як комунікативних засобів зв'язку між учасниками регіональних форсайтів, а також забезпечити регулярну актуалізацію інформації для нього.

Тепер розглянемо другий варіант підходу дуального вибору для формування науково-практичних рекомендацій щодо розвитку регіонального форсайту в Україні, спрямованих на упередження прояву певних загроз і слабкості. Продовжимо дотримуватися започаткованого порядку викладення рекомендацій.

По-сьоме, проведення регіональних форсайтів не буде ефективним, а тому є недоцільним в умовах:

- нестабільності регіональної влади, особливо під час виборів;
- відсутності достатнього фінансування;
- відсутності політичної волі влади, її диктату;
- неврахування запитів регіональної громади;

- неузгодженості дій ключових гравців на державному та регіональному рівні;
- відсутності зацікавленості та підтримки регіонального бізнесу;
- неузгодженості, безсистемності та безконтрольності дій його учасників (регіональної влади, бізнесу, науки, громадськості).

По-восьме, необхідно прискорити розвиток інституціонального середовища та нормативно-правового врегулювання регіонального форсайту, а також підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців для роботи з ним.

По-дев'яте, слід запобігати постановці занадто масштабних та розпливчастих завдань регіональних форсайт досліджень, що, здебільшого, не дозволяє об'єктивно оцінювати їх вирішення.

На завершення, на підставі розглянутих міркувань щодо рекомендацій сформуємо ті з них, що стосуються системи публічного управління в Україні, зокрема:

- необхідно надати вітчизняному форсайту, як засобу визначення та формування майбутнього країни, статусу однієї з пріоритетних технологій для застосування у системі публічного управління як на національному, так і регіональному рівнях;

- слід розширити чинну нормативно врегульовану вітчизняну систему прогнозування та стратегічного планування такою функцією передбачення майбутнього, розробити та затвердити у встановленому порядку положення про неї, порядок та рекомендації щодо її застосування;

- доцільно створити для підвищення рівня досліджень майбутнього, визначення шляхів інноватизації країни та в порядку їх інституалізації формувати мережу центрів форсайтних досліджень національного та регіонального рівнів із залученням до цього низки провідних науково-дослідних інститутів та вищих навчальних закладів;

- необхідно передбачити в контексті засвоєння інноваційних технологій та технологій визначення потрібних майбутніх знань у навчальних програмах існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування модулі щодо вивчення та засвоєння роботи з технологією форсайту, зокрема на різних рівнях територіального управління;

- доцільно проводити щорічно науково-практичні конференції відповідно на національному та регіональному рівнях за підсумками розвитку вітчизняних форсайт досліджень з їх узагальненням та відповідними рекомендаціями щодо впровадження кращого їх досвіду;

- зробити форсайт потужним інструментом підвищення освіченості в сфері управління розвитком регіонів абсолютно усіх учасників процесу публічного управління;

- на часі підготувати умови для повноправного входження поля форсайт досліджень у європейський дослідницький простір.

В цілому, підсумовуючи вищесказане, слід ще раз зацентувати увагу на тому, що форсайт є поширеною передовою технологією, що спрямована на оптимізацію прийняття управлінських рішень. Можна твердо говорити про те, що ця технологія може стати одним з потужних інструментів, крім іншого, імплементації адміністративної реформи в Україні, так як здатна допомогти реалізувати найбільш значущі для цієї реформи принципи: відкритості, громадянської участі (партисипативності), оптимізацію та формування нових інструментів державного управління, створення так званих “мозкових центрів”, а також наукове та інформаційне забезпечення системи публічного управління в цілому тощо.

В цій системі форсайт стає інструментом налаштування акторів усіх сторін і рівнів на спільну дію в творенні майбутнього, і, що на нашу думку, є найбільш цінним для “зрілого і цивілізованого” публічного адміністрування, а також інструментом встановлення і укріплення довіри між усіма стейкхолдерами процесу.

## **2.6. Формування дорожніх карт розвитку вітчизняного форсайту.**

Метод дорожнього картування (розроблення дорожніх карт) є одним з інструментів, що застосовуються в розробці та управлінні територіальним розвитком. Даний метод використовується для комплексного підбору заходів при розробці плану дій для досягнення певних цілей, де фіксуються можливі сюжети і рішення. Дорожні карти допомагають визначити здійснення подальших кроків, розгляд альтернатив, обирати оптимальні шляхи і оцінювати їх ефективність тощо.

Цей метод активно використовується в прогнозуванні, і менше – в форсайті. На нашу думку, це ще раз підтверджує природу форсайту, а саме, те, що його метою є не конкретний документ і навіть не стільки результат, скільки процес, в ході якого і реалізуються його головні цілі.

Однак, в нашому дослідженні він буде використаний як один з методів для розробки рекомендацій розвитку регіонального форсайту в системі публічного управління в Україні, для визначення подальших перспектив розвитку регіональних форсайтів в нашій державі.

Зокрема, ми, використовуючи його елементи, побудуємо, на основі урахуванням експертної думки, відповідні дорожні карти, що дають відповіді на питання часових перспектив впровадження технології форсайту.

Результати Табл. 2.15 дають відповідь на запитання, коли форсайт стане звичним інструментом у вітчизняній практиці. Горизонт передбачення визначений на 15 років.

Таблиця 2.15.

Коли форсайт стане звичним інструментом у вітчизняній практиці

На рівнях	I етап (період)		II етап	III етап
	2016-2020 роки		2021-2025 роки	2026-2030 роки
	2016-2018	2019-2020		
на національному рівні	7%	40%	43%	10%
на регіональному рівні	6%	45%	41%	8%
на рівні підприємств	22%	43%	29%	6%
для державної влади	8%	42%	39%	11%
для місцевої влади	9%	49%	34%	8%
для керівників галузей та великих підприємств	26%	43%	23%	8%
для бізнесу	33%	41%	21%	5%
для науки	39%	44%	14%	3%
для освіти	36%	42%	16%	6%
для громадянського суспільства (ЗМІ, громадські організації та об'єднання)	29%	40%	20%	11%

Отже, дані цифри дозволяють відобразити інформацію у вигляді зображення, наведеного на Рис. 2.3.

З табл. 2.15 та рис. 2.3 можна зробити висновок, що форсайт в Україні на різних рівнях управління та в різних суспільних сферах, на думку респондентів, стане звичним інструментом у такі терміни:

1) на рівнях державної та місцевої влади, підприємств, керівників, науки - 2019-2020 роки.

Слід зазначити, що досить вагома кількість експертів в цьому блоці питань визначила перспективу для державної та місцевої влади на період 2021-2025, що на нашу думку говорить про низьку оцінку гнучкості державного апарату і його повільної адаптації до змін.

2) на рівнях бізнесу, освіти, громадянського суспільства - 2016-2025 роки. На нашу думку це свідчить про те, що експерти починають розуміти, що вектор взаємодії та розвитку цих рівнів має змінюватись від регіонального в напрямку державного, а не навпаки, а це позитивний сигнал для децентралізації в Україні. Отже, усереднена перспектива для цих рівнів може бути визначена як 2019-2025 роки, з акцентом на схильність регіонального рівня до швидшої реакції на прогресивні зміни.

3) на регіональному - 2019-2020 та національному рівні - 2021-2025 роки. На нашу думку це свідчить про те, що експерти починають розуміти, що вектор



взаємодії та розвитку цих рівнів має змінюватись від регіонального в напрямку державного, а не навпаки, а це позитивний сигнал для децентралізації в Україні. Отже, усереднена перспектива для цих рівнів може бути визначена як 2019-2025 роки, з акцентом на схильність регіонального рівня до швидшої реакції на прогресивні зміни.

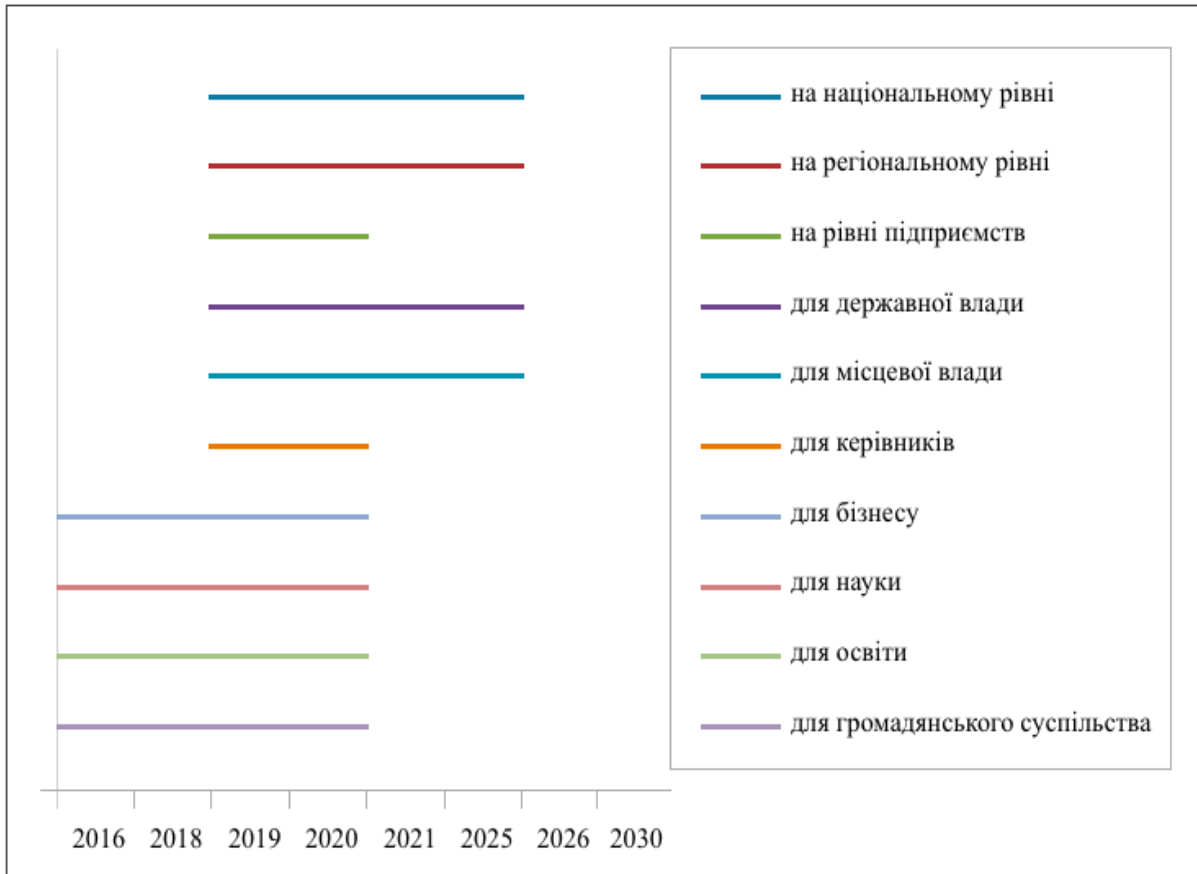


Рис. 2.3. Дорожня карта розвитку форсайту в Україні на різних рівнях управління та в різних суспільних сферах.

Табл. 2.15 та рис. 2.3 побудовані на підставі першої групи оцінок.

Безумовно, являє певний інтерес побудова дорожньої карти розвитку регіонального форсайту в Україні з урахуванням другої групи експертних оцінок, тобто тих, хто вже знає, що являє собою ця технологія чи, навіть, має практичний досвід її застосування в якійсь сфері (на жаль, серед цієї групи опитуваних респондентів не знайшлося тих, що мають досвід застосування форсайту в площині саме в публічного управління, незважаючи на те, що більшість з них має достатньо суттєвий термін роботи в цій сфері, що зайвий раз говорить про правильність вибору нашої теми) (див. Табл. 2.16).

Таблиця 2.16.

Коли форсайт стане звичним інструментом у вітчизняній практиці

На рівнях:	І етап (період)		II етап	III етап
	2016-2020 роки		2021-2025 роки	2026-2030 роки
	2016-2018	2019-2020		
на національному рівні	11,1%	40,7%	44,4%	3,7%
на регіональному рівні	7,4%	48,1%	44,4%	0%
на рівні підприємств	18,5%	40,7%	33,3%	?,4%
для державної влади	7,4%	40,7%	48,1%	3,7%
для місцевої влади	18,5%	29,6%	44,4%	7,4%
для керівників галузей та великих підприємств	29,6%	33,3%	33,3%	3,7%
для бізнесу	29,6%	25,9%	33,3%	11,1%
для науки	37%	40,7%	22,2%	0%
для освіти	29,6%	33,3%	37%	0%
для громадянського суспільства	18,5%	37%	33,3%	11,1%

Основні відмінності оцінок у Табл. 2.15 та 2.16 стосуються:

– для місцевої та державної влади, де друга група експертів, на відміну від решти була не настільки оптимістичною і все ж таки визначила їх перспективу на 2021-2025 роки, хоча і з мінімальною перевагою, що не може суттєво вплинути загальну картину відповідей усіх респондентів;

– рівня керівників галузей та великих підприємств, де у другої групи немає одностайної повної переваги;

– бізнесу, де друга група віддала більшість періоду 2021-2025 років, хоча, слід наголосити про певну однорідність відповідей щодо цього пункту, що, можливо, свідчить про особистий неоднозначний досвід респондентів у цій сфері.

Водночас бачимо, в цілому, що характер передбачення другої групи суттєво не відрізняється від першої групи оцінок.

Ще одна дорожня карта щодо розвитку регіонального форсайту в Україні розроблена на підставі очікуваних термінів створення низки необхідних умов (див. Табл. 2.17 та рис. 2.4).

Ця таблиця і цей рисунок побудовані на підставі першої групи оцінок. Жовтим кольором виділено зону найбільш вірогідних подій щодо створення необхідних умов.

Таблиця 2.17.

Коли в Україні для розвитку форсайту будуть створені необхідні умови

Необхідні умови:	2016-2020 роки		2021-2025 роки	2026-2030 роки
	2016-2018	2019-2020		
нормативно-правові	32%	47%	15%	6%
інституційні (структура, повноваження)	20%	47%	15%	2%
фінансові	4%	28%	47%	21%
кадрові	12%	33%	47%	8%
освітні	20%	48%	28%	4%
наукові	33%	38%	25%	4%

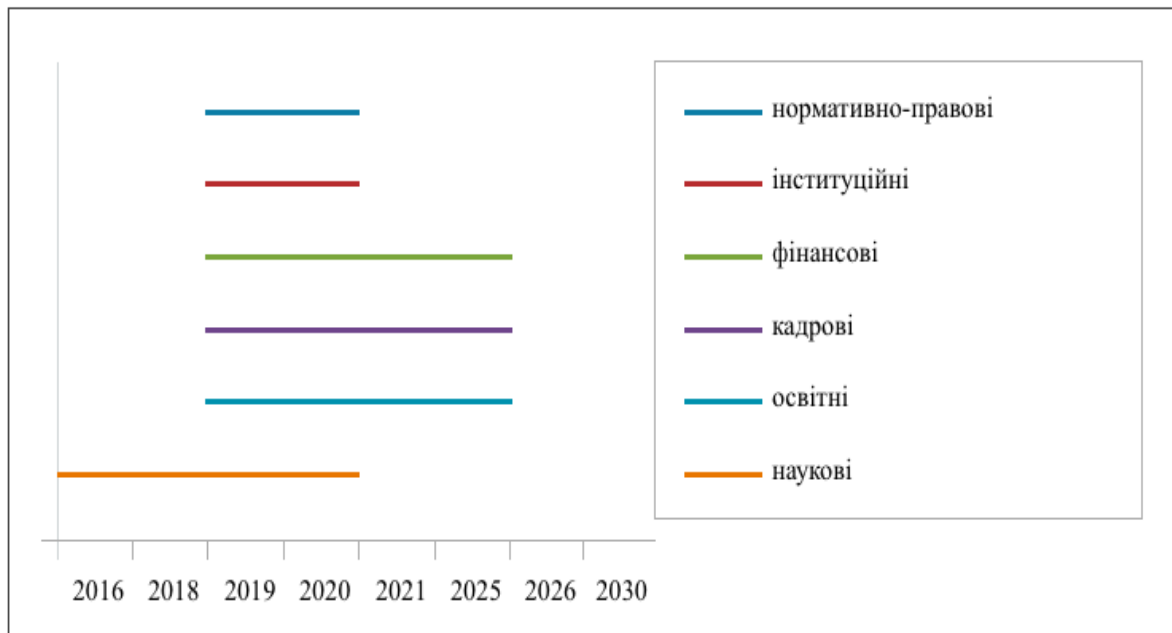


Рис. 2.4. Дорожня карта створення необхідних умов розвитку форсайту в Україні.

З табл. 2.17 та рис. 2.4 можна зробити висновок, що необхідні умови для розвитку форсайту в Україні очікуються у такі терміни:

- 1) нормативно-правові та інституційні умови - 2019-2020 роки;
- 2) фінансові, кадрові, освітні, наукові умови - 2019-2025 роки.

3) наукові умови мають найкращі перспективи на думку експертів і можуть бути визначені термінами - 2016-2020 роки.

У Табл. 2.18 наведені дані для побудови дорожньої карти створення необхідних умов розвитку форсайту в Україні з урахуванням другої групи

експертних оцінок. Жовтим кольором виділено зону найбільш вірогідних подій щодо створення необхідних умов.

*Таблиця 2.18.*

Коли в Україні для розвитку форсайту будуть створені необхідні умови

Необхідні умови:	2016-2020 роки		2021-2025 роки	2026-2030 роки
	2016-2018	2019-2020		
нормативно-правові	33,3%	48,1%	18,5%	0%
інституційні (структура, повноваження)	22,2%	51,9%	18,5%	7,4%
фінансові	3,7%	29,6%	51,9%	14,8%
кадрові	14,8%	33,3%	48,1%	3,7%
освітні	22,2%	40,7%	33,3%	3,7%
наукові	33,3%	29,6%	33,3%	3,7%

Як бачимо, в цілому, характер передбачення не відрізняється від першої групи оцінок. Це дозволяє вважати, що нами зроблено в цілому правильний вибір експертів.

З проаналізованого матеріалу загалом вимальовується тенденція, де експерти схильні вважати, що найреальніші строки для змін – це в середньому найближчі 5-9 років. Така спільність бачення може виникати, як на наше особисте припущення, з двох причин:

- або експерти, маючи певний досвід в сфері прогнозування, звикли мислити в перспективі, що не перевищує звичні для прогнозування строки передбачення;
- або це оцінка реальних можливостей державного управління на реакцію та сприйняття нового, його адаптації та імплементації інновацій в існуючу систему.

### РОЗДІЛ 3. ЕКСПЕРТНА АНАЛІТИКА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ ПРИРОСТУ ЗНАНЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### **3.1. Розвиток механізму приросту знань в системі публічного управління та його оцінювання.**

Публічне управління є різновидом соціального управління, що характеризується спрямованістю на вирішення загальних проблем суспільства й проявляється у двох його основних формах, а саме у: державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Державне управління прийнято розглядати як систему різноманітних впливів органів державної влади на суспільство, його сфери, галузі, відносини, території. Міське самоврядування ж є формою управління, заснованою на праві та спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [24].

Якщо розглядається система публічного управління, то практика її існування завжди пов'язана з механізмами публічного управління, що являють собою практичні способи, засоби, технології, інструменти, важелі, заходи, використовуючи які органи публічної влади впливають на відповідні сфери, галузі, відносини та території у суспільстві.

З точки зору створення нових знань у системі публічного управління найбільший інтерес являють функції планування (охоплює цілепокладання, програмування та проектування), організації (охоплює структурування, організаційні відносини та управління персоналом) та контролю (охоплює функціональний, адміністративний, фінансовий, початковий, проміжний, кінцевий контроль).

Функція планування передбачає розроблення стратегій, концепцій, програм, проектів, планів, бюджетів, тим самим визначаючи шляхи розвитку. Всі ці документи містять, у своїй більшості, нові знання про далеке (5-10 років) або ближнє (1-4 років) майбутнє, сформоване фахівцями (політиками та публічними службовцями) на підставі наявних знань, досвіду та прогнозів розвитку. Відбувається приріст знань у зв'язку з запланованою зміною чинного стану системи державного управління у визначеній перспективі.

Функція організації передбачає формування та вдосконалення організаційних структур та організаційних (субординаційних та координаційних) відносин, а також управління персоналом, зокрема його підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації. Відбувається приріст знань у зв'язку з організаційними змінами, що відбуваються, та з отриманням нових знань публічними службовцями, що необхідні їм для реалізації

запланованих заходів у перспективі, визначеної стратегіями, програмами, проектами та іншими планами розвитку.

Функція контролю передбачає отримання нових емпіричних знань щодо об'єктів управління для їх порівняння в процесі контролю зі знаннями щодо запланованих показників. Неспівпадіння таких знань можна розглядати як важіль впливу на управління з метою внесення в нього коректив.

Для розвитку механізму приросту знань в системі публічного управління дуже важливим аспектом є розуміння характеру таких знань. Йдеться про знання, якими опановують та які професійно використовують фахівці системи публічного управління – управлінці політики та публічні службовці, тобто про професійні знання. Останні знання можуть мати як теоретичне, так і суто практичне походження. При цьому постає питання, по-перше, оцінити сам факт наявності приросту знань (перший етап - кількісний параметр оцінювання), а, по-друге, з'ясувати, що він дає для тієї діяльності, де був виявлений (другий етап - якісний параметр оцінювання).

На першому етапі, незалежно від характеру отриманих знань (теоретичні або практичні) та виду їх представлення (документи, наукові роботи тощо), необхідно відібрати їх, виходячи з чинника наявності та приналежності до системи публічного управління.

Для спрощення розуміння викладеного наприклад нагадаємо, як на сьогодні здійснюється оцінювання результатів дисертаційних робіт. Головним результатом таких робіт є наукова новизна. Тому, спочатку слід проаналізувати матеріал дисертації та виділити ту його частину, що може представляти наукові результати. Це є першим етапом з'ясування наявності приросту знань в дисертаціях.

Такий аналіз можна формалізувати, наприклад, як це зроблено у роботах [4]. Для оцінювання, насамперед, необхідно сформулювати певні критерії. Для виділення системи критеріїв щодо відбору дисертаційного матеріалу, який ап'орі можна віднести до наукових результатів у будь-якій науковій галузі, можна запропонувати таку їх формалізацію (кількісну):

- закономірності;
- наукові методологічні принципи;
- наукові концепти (ідеї, парадигми, доктрини, теорії);
- засоби спрощеного уявлення об'єктів дослідження (моделі, мережі)
- загальні та конкретні способи вирішення наукових завдань (методологічні підходи, методи);
- засоби упорядкування матеріалу (систематизації, класифікації, узагальнення);
- аналітично-синтетичні процеси (обґрунтування, доведення, прогнозування, виділення тенденцій, формалізація);
- розвиток понятійного апарату тощо.

Після виділення частини дисертаційного матеріалу за критеріями

формальних ознак наукових результатів слід з'ясувати, а чи є в цій частині нові наукові результати, тобто те, що називається «науковою новизною» (якісна ознака). Це вже буде другий етап оцінювання (виявлення наявності взагалі та надання якісної оцінки науковим результатам). В процесі його виконання експерти мають оцінити матеріал за критеріями наукової новизни, а саме: що запропоноване вперше, що є вдосконаленням, а що дістало подальшого розвитку.

Для наукових робіт відсутність наукової новизни фактично означає відсутність приросту знань. Маємо дещо іншу логіку при аналізі нормативно-правових та програмно-цільових документів. Відсутність новизни у даному разі може виникати й при наявності приросту знань, оскільки йдеться про практичні результати. Наприклад застосування та перенесення передового досвіду в інші суспільні сфери, галузі, види діяльності, відносини часто сприяє їх вдосконаленню і є приростом знань.

Для першого етапу нами сформована така система критеріїв, що апріорі забезпечує відбір тільки тих документів та їх окремих положень, які характеризуються приростом знань. В її основу покладено інтегровану діяльнісно-функціональну модель уявлення системи публічного управління. Сутність останньої в тому, що вона поєднує елементи засобів та процесів з елементами управлінських функцій планування, організації та контролю. В той же час, застосування цієї системи критеріїв потребує певного рівня професіоналізму тих, хто буде здійснювати такий відбір.

Серед пролонгованих нами критеріїв можна зазначити такі:

- цілепокладання (концептуалізація, стратегічне та поточне планування, прогнозування, форсайт, визначення пріоритетів);
- програмування (соціально-економічного розвитку, державно-цільове, поточне, бюджетування);
- проектування (національне, сценарне, дорожні карти, проект-менеджмент);
- структурне проектування (формування структур, організаційних відносин, їх інституалізація);
- розвиток інституційного потенціалу та пам'яті (зростання рівня знань та вмінь персоналу, зменшення часу операціоналізації, розширення функціональних можливостей та засобів тощо);
- контроль (моніторинг, аудит);
- розвиток системи та вдосконалення нормативно-правових механізмів;
- розвиток системи та вдосконалення ресурсних механізмів (фінансування, кадровий потенціал, інформатизація, документоведення, зростання рівня інституційної пам'яті).

Після відбору документів зазначеним способом на другому етапі

необхідно оцінити (спрогнозувати, передбачити) можливі наслідки від їх застосування на практиці, тобто, як вони вплинуть на якість та ефективність відповідної державно-управлінської діяльності.

Далі цього сформуємо комплекс критеріїв для оцінювання можливого приросту практичних знань, що являють собою дії, що можуть призвести до цього. До таких критеріїв, на нашу думку, можна віднести позитивні зміни (реальні та невід’ємні), що стосуються: цілей; напрямів; пріоритетів; принципів; концепцій; інституцій; структур; функцій; процесів; механізмів; організаційних відносин; кадрової політики; правового забезпечення; фінансового забезпечення; документообігу; моніторингу; системи інформаційного забезпечення тощо [38].

Виділено інтегровану модель приросту знань у системі публічного управління, як показано на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Інтегрована модель приросту знань у системі публічного управління.

На основі наведеної інтегрованої моделі приросту знань у системі публічного управління можна зробити висновок, що пріріст знань у такій системі забезпечується в результаті діяльності її апарату у напрямках планування (аспект планування), організаційного проектування та управління персоналом (організаційний аспект), контролю (аспект контролю), який отримує вхідну вербальну інформацію з трьох первинних джерел інформації, а саме з власного досвіду, з досвіду субординаційної та координаційної взаємодії та з зарубіжного досвіду.

У результаті застосування такого підходу до приросту знань у системі



публічного управління ми отримуємо нові:

- стратегії;
- концепції;
- публічні політики;
- програмні завдання;
- проектні завдання;
- планові завдання;
- бюджетні заходи;
- структури управління різного рівня;
- організаційні відносини субординаційні та координаційні;
- рівень знань управлінців та персоналу;
- емпіричні знання про об'єкт управління для подальшої корекції

планових завдань.

Далі конкретизуємо та стисло охарактеризуємо приріст нових знань у результаті застосування основного підходу до приросту знань у системі публічного управління за кожним з вищезазначених напрямів.

На рис. 3.2 систематизовано основні напрями приросту знань у системі публічного управління.

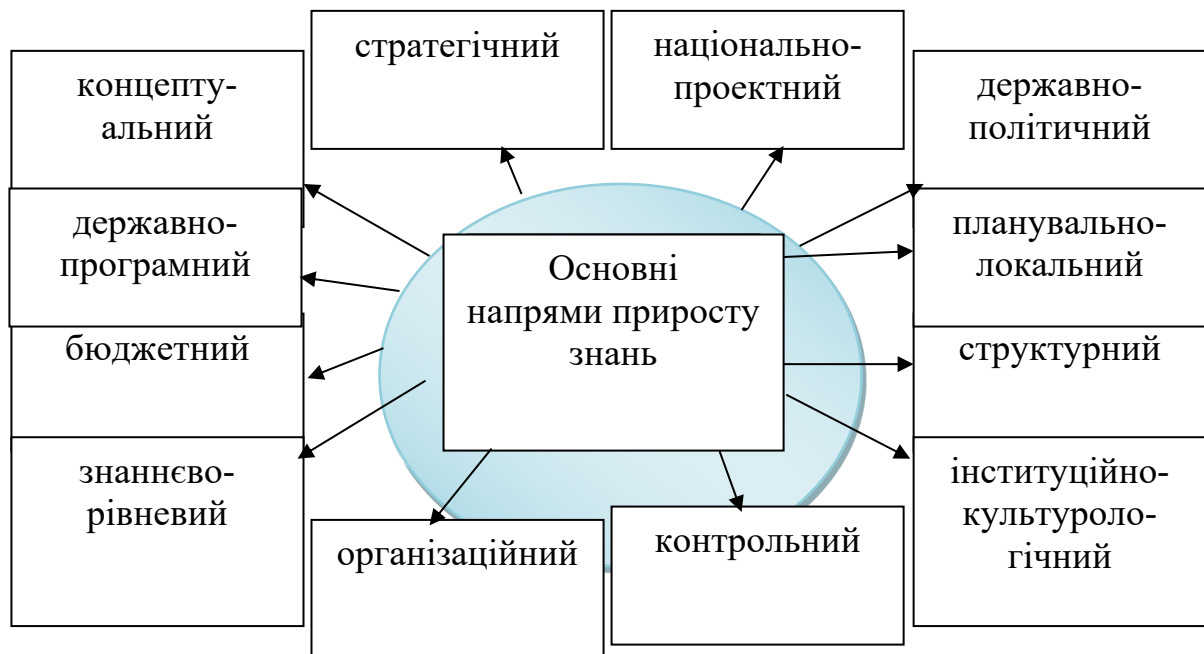


Рис. 3 .2. Узагальнена система основних напрямів приросту знань у системі публічного управління.

Стратегічний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових цілей розвитку держави, регіонів, територій, сфер, галузей, відносин суспільства на достатньо далеку перспективу (5-10 років), а також визначенням

сильних та слабких сторін об'єктів розвитку, переваг, з одного боку, і можливих загроз такому розвитку, з другого боку. Інтегрованим результатом стратегічного напрямку є нові стратегії розвитку та загальні заходи забезпечення їх реалізації.

Концептуальний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням основних напрямів-векторів розвитку, що передують розробці стратегій, публічних політик, програм, проектів, законодавчих актів тощо. Інтегрованим результатом концептуального напрямку є нові концепції стратегій, політик, програм, проектів, законодавчих актів тощо.

Державно-політичний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових та оновленням чинних державних політик. Інтегрованим результатом державно-політичного напрямку є нові та/або оновлені державні політики, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Державно-програмний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових державних програм та програмних заходів. Інтегрованим результатом державно-програмного напрямку є нові державні програми, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Національно-проектний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових національних проектів та проектних завдань. Інтегрованим результатом національно-проектного напрямку є нові національні проекти, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Планувально-локальний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових планів та планових завдань. Інтегрованим результатом планувально-локального напрямку є нові плани, нові завдання, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Бюджетний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових бюджетів різного рівня та бюджетних позицій. Інтегрованим результатом бюджетного напрямку є нові бюджети, нові бюджетні позиції, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації.

Структурний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням нових структур публічного управління різного рівня та взаємозв'язків між ними. Інтегрованим результатом структурного напрямку є нові структури публічного управління різного рівня, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації та функціонування.

Організаційний напрям. Приріст знань забезпечується розробленням та запровадженням нових організаційних відносин субординаційного та координаційного призначення. Інтегрованим результатом організаційного напрямку є нові організаційних відносин субординаційного та координаційного призначення, а також загальні заходи з забезпечення їх реалізації та функціонування.

Знаннєво-рівневий напрям. Приріст знань забезпечується за рахунок приросту знань управлінців та персоналу. Інтегрованим результатом знаннєво-рівневого напрямку є приріст знань управлінців та персоналу, а також загальні

заходи з його забезпечення (підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації за усіма можливими видами, формами, програмами, спеціальностями та спеціалізаціями).

Контрольний напрям. Приріст знань забезпечується за рахунок отримання вербальної емпіричної інформації про стан об'єкта управління. Інтегрованим результатом контрольного напрямку є корекція відхилень планових заходів з урахуванням отриманої емпіричної інформації про реальний стан об'єкта управління в результаті планових впливів на нього.

Інституційно-культурологічний напрям. Приріст знань забезпечується за рахунок накопичення інституційної пам'яті, тобто всіх здобутків і досягнень організації (держави, галузей, регіонів, територій, органів влади, установ тощо) за період її існування. Інтегрованим результатом інституційно-культурологічного напрямку є загальний культурний рівень цієї організації – ціннісний, інституційний, правовий, технологічний, етичний, антикорупційний тощо.

Дуже важливим у методологічному контексті є виявлення принципів знаннєвого спілкування, тобто основних положень чи правил, що підтверджуються теорією і практикою та покладені в основу будь-яких планування, проектування та реалізації розвитку такого спілкування.

Також заслуговують на увагу методи та технології, які застосовуються у механізмах приросту знань, зокрема: прийняття управлінських рішень, інформаційний обмін, інформаційний вплив, комунікації, документообіг, навчання, зв'язки з громадськістю, інформаційний та аналітичний супровід, адміністрування, консалтинг.

Технологія прийняття управлінських рішень, як основний спосіб управлінського перетворення вхідної інформації у вихідну з притаманними їй етапами виявлення проблем, визначення критеріїв та обмежень, розроблення альтернатив, оцінювання альтернати відповідно до обраних критеріїв та встановлених обмежень, вибору найкращої з них як остаточного варіанту рішення.

Технологія інформаційного обміну між суб'єктами знаннєвого спілкування, що характеризуються такими параметрами, як форма обміну, односпрямований чи дуплексний обмін, форма представлення інформації, пріоритетність інформації, доступність, захищеність тощо.

Метод інформаційного впливу, сутність якого у тому, що він являє собою спосіб впливу одних суб'єктів знаннєвого спілкування на інших шляхом та формою подачі відповідної інформації.

Метод комунікації, тобто спосіб взаємозв'язку різних суб'єктів знаннєвого спілкування, що характеризується певними формами, змістом та принципами організації.

Метод документообігу, як спосіб розроблення, формування, організації, передавання, редагування, зберігання, систематизації та інших дій, що стосуються роботи з документами.

Метод навчання, тобто спосіб організованого передавання знань, навичок та вмінь від викладача слухачу з дотриманням встановлених національних стандартів.

Метод PR або метод зв'язків з громадськістю, що є способом «досягнення взаємопорозуміння та згоди між людьми, соціальними групами, класами, націями, державами на основі цілеспрямованого формування громадської думки та управління нею» [18].

Технологія інформаційного та аналітичного супроводу – це спосіб супроводу основної передаваної інформації додатковими інформаційними та аналітичними засобами і текстовими матеріалами, які є фактично засобами обґрунтування цієї інформації.

Метод адміністрування – це спосіб, яким керівник (менеджер) організації (організованої спільноти) здійснює свої основні функції (планування, організація, координація, контроль, мотивація та інші), застосовуючи різні дії та прийоми, зокрема прийняття управлінських рішень, примушення заохочення, покарання, пояснення тощо.

Технологія консультування або метод консалтингу – це специфічний спосіб, яким здійснюється передача знань досвідченими фахівцями за певною тематикою з метою оперативного приросту знань у інших спеціалістів.

Окрім зазначеного, слід акцентувати увагу на тому, що кожний механізм приросту знань фактично є інформаційною та управлінською технологією. Інформаційною, оскільки забезпечує обмін та обробку інформації, а управлінською, так як дозволяє реалізувати технологію управлінських рішень.

До таких механізмів, з повним правом можна віднести стратегічне управління та планування, формування та реалізацію державної політики, програмно цільове державне прогнозування та програмування, державне та місцеве бюджетування, державне нормативно-правове регулювання.

Всі ці механізми тісно взаємопов'язані, оскільки введення їх в дію та/або реалізація здійснюється шляхом застосування нормативно-правового механізму. Тому можна говорити про нормативно-правову складову приросту знань в системі публічного управління, під якою будемо розуміти такий приріст шляхом розроблення та прийняття нових нормативно-правових документів.

### **3.2. Проблемні питання розвитку механізмів приросту знань у системі публічного управління.**

Проблемні питання розвитку механізмів приросту знань у системі публічного управління можна класифікувати на загальні та специфічні. До загальних проблемних питань слід віднести такі, що стосуються їх змістовно-функціональної сутності, а до специфічних такі, що обумовлені основними напрямками такого розвитку.

Нами виділені загальні проблемні питання розвитку таких механізмів, як

це показано у табл. 3.1, де «частота прояву» визначена за авторською оцінкою.

*Таблиця 3.1*

Загальні проблемні питання розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління		
№ з/п	Загальні проблемні питання	Частота прояву
1.	Низька ефективність	Часто
2.	Низька оперативність	Часто
3.	Відсутність достатньої обґрунтованості	Нерідко
4.	Низька інформативна ємкість	Рідко
5.	Невідповідність стандартам	Іноді
6.	Незначний приріст знань	Іноді
7.	Відсутність або несуттєва інноваційність	Часто
8.	Низький рівень розвиваючого чиннику	Нерідко
9.	Порушення релевантності інформації	Іноді
10.	Обмеженість доступу до знаннєвого спілкування	Нерідко
11.	Непідготовленість персоналу до знаннєвого спілкування	Рідко
12.	Недооцінювання ролі знаннєвого спілкування	Нерідко
13.	Недостатність фінансового забезпечення знаннєвого спілкування	Постійно
14.	Недостатність технологічного забезпечення знаннєвого спілкування	Нерідко
15.	Недостатність інформаційного забезпечення знаннєвого спілкування	Нерідко
16.	Недостатність правового забезпечення знаннєвого спілкування	Іноді
17.	Недостатність документаційного забезпечення знаннєвого спілкування	Нерідко
18.	Неефективність контролю приросту знань	Нерідко
19.	Відсутність системи оцінювання приросту знань	Часто

Стисло охарактеризуємо загальні проблемні.

*Низька ефективність.* Проблема такого роду часто проявляється у невисокій віддачі витрачених ресурсів – людських, фінансових, матеріальних, інформаційних, часу у контексті отримання приросту знань. Тоді, як останній обумовлює постановку нових цілей розвитку, застосування нових або вдосконалення чинних технологій, ресурсів, правового забезпечення тощо.

*Низька оперативність.* Ця проблема характерна для всієї системи публічного управління, на всіх її рівнях, й, значною мірою, обумовлена традиціями адміністративно-командного управління, коли було необхідним погодження управлінського рішення керівниками всіх проміжних рівнів управління. Й досі на підготовку управлінських рішень в уряді та центральних

органах виконавчої влади нормальним є термін до місяця. Дуже показовим є повільне прийняття окремих законодавчих актів, що конче необхідні виконавчій владі для оперативного управління країною, місяцями й, навіть, взагалі їх неприйняття.

*Відсутність достатньої обґрунтованості.* Проблема такого роду нерідко проявляється при порушенні регламентів прийняття рішень і проходження відповідних документів внаслідок тиску зверху щодо прискорення їх затвердження. Показовим в цьому плані було прийняття Державного бюджету України на 2015 рік, особливо на стадії його обговорення у парламенті. Тиск МВФ на Україну, а, відповідно, уряду на парламент призвів до поспішного прийняття фактично без обговорення рішень, що призвели до суттєвого погіршення рівня життя переважної більшості населення країни.

*Низька інформативна ємкість.* Ця проблема проявляється достатньо рідко, оскільки пов'язана з відсутністю достатньої інформації у прийнятих рішеннях та в матеріалах їх обґрунтування. В той же час, вона ще має місце при прийнятті окремих рішень. Взагалі навряд чи доцільно приймати рішення, які не містять достатньої інформації для їх розуміння та виконання.

*Невідповідність стандартам.* Щодо вітчизняних стандартів, то таке трапляється лише іноді. Щодо цієї проблеми, то скоріше слід її розглядати в контексті євроінтеграційного шляху України. Тобто, йдеться про невідповідність європейським стандартам. У цьому напрямку необхідно прикласти ще багато зусиль.

*Незначний приріст знань.* Ця проблема, з одного боку, перекликається з проблемою низької інформативної ємкості прийнятих рішень (перша складова незначного приросту знань), а, з іншого боку, вона пов'язана з тим, що мало чого додає до існуючої системи знань (друга складова незначного приросту знань). Тобто не відбувається суттєвого приросту знань, а, відтак, й суттєвого розвитку інформаційного суспільства.

*Відсутність або несуттєва інноваційність.* Це найбільш суттєва проблема, з точки зору розвитку інформаційного суспільства в Україні та його переходу до стадії інноваційного суспільства. Наслідки такої проблеми проаналізуємо на наступному прикладі. Розробляється нова державна цільова програма виробничого спрямування на перспективу 3-5 років її реалізації. В якості заходів такої програми закладаються сучасні напрацьовані технології, що показали свою ефективність та застосовуються для такого виробництва. Але який рівень цих технологій буде через ті 3-5 років, на які розрахована програма. Тобто, апріорі закладається технологічне відставання, оскільки по суті необхідно закладати технології завтрашнього і післязавтрашнього дня, тобто інноваційні технології.

*Низький рівень розвиваючого чиннику.* Чинник розвитку – це причина, що обумовлює розвиток. Тобто, щоб розвиватися необхідно боротися з причинами, що заважають цьому, та виходити з причин, що сприяють розвитку. Власно кажучи, слід дотримуватися відомій філософській істині, що необхідно шукати

проблеми не в наслідках, а в причинах.

*Порушення релевантності інформації.* Виникає таке лише іноді. Сутність цієї причини у використанні при підготовці рішень інформації, що не має прямого відношення до певної проблеми. Саме іноді влада пояснює народу, що йде війна, чи відбувається ще щось, і немає коштів на певне вирішення найактуальніших соціальних проблем. Можливість прояву такої проблеми також має місце внаслідок суттєвого оновлення апарату влади, нерідко кадрами, що не готові до такої роботи не морально, не професійно. Незнання предмету може призвести до використання невідповідної, або зайвої інформації.

*Обмеженість доступу до знаннєвого спілкування.* Причинами виникнення такої проблеми можуть бути: бюрократичний стиль керівництва, недостатнє ресурсне забезпечення такого спілкування, нерозуміння його важливості для розвитку системи державного управління, непідготовленість персоналу до цього. Нижче ці причини розглянуті більш детально.

*Непідготовленість персоналу до знаннєвого спілкування.* Ця проблема своїми коренями має інформаційну сутність управління. Останнє передбачає: отримання необхідної релевантної інформації для вирішення певної проблеми; роботу з цією інформацією (редагування, отримання, збереження, інтегрування, перевірку, оцінювання, трансформацію, документування тощо) у плані підготовки відповідного рішення; узгодження розробленого проекту рішення (отриманої нової інформації у вигляді певного документа, додаткового матеріалу); контроль за реалізацією прийнятого рішення. Таким чином, персонал має бути підготовленим до роботи на всіх зазначених етапах підготовки та реалізації управлінського рішення. Велику роль у підготовці персоналу до такої роботи має застосування знаннєвого та компетентнісного підходів. Зазначена вище проблема виникає рідко й пов'язана, як правило, з приходом до апарату нових людей й не здійсненням зразу після цього первинного процесу отримання необхідних знань у системі підготовки кадрів.

*Недооцінювання ролі знаннєвого спілкування.* Цю проблему, на наш погляд, слід переважно пов'язувати зі стилем керівництва та ситуацією в країні. Розроблення у системі державного управління на різних рівнях численних документів, частка з яких не була реалізована з різних причин, а також часта кадрова зміна в керівництві та апараті владних структур не сприяли розвитку ентузіазму управлінського персоналу. В країні склалася ситуація, коли управлінський персонал не впевнений у своїй перспективі подальшої роботи. Робота на розвиток потребує відновлення такої впевненості, переходу на європейські підходи до використання працівників апарату, інституційна пам'ять яких визначає й відповідну інституційну пам'ять органів влади. Тоді посилиться й увага до ролі знаннєвого спілкування. Нерозуміння необхідності збереження управлінського потенціалу є великою помилкою сучасної влади й недоброю її характеристикою. Так помилка може коштувати країні дуже дорого. Зокрема, внаслідок суттєвого зменшення приросту знань у системі

державного управління.

*Недостатність фінансового забезпечення знаннєвого спілкування.* Фінанси є важливим й необхідним ресурсом для любого виду розвитку. Не винятком є й розвиток знаннєвого спілкування. Якщо не буде достатнього фінансування, то зменшиться кількість та якість стратегій, концепцій, державних цільових програм та програм розвитку, національних проектів, бюджетів всіх рівні.

*Недостатність технологічного забезпечення знаннєвого спілкування.* Ця проблема може проявитися наступним чином: по-перше, гальмуванням приросту знань внаслідок погіршення технологій їх формування та передавання, по-друге, погіршенням технологічного забезпечення реалізації стратегій, концепцій, державних цільових програм та програм розвитку, національних проектів, бюджетів всіх рівні.

*Недостатність інформаційного забезпечення знаннєвого спілкування.* Ми вже відмітили роль інформації у системі державного управління. Слід додати, що основним інструментом, що допомагає формувати рішення на всіх рівнях цієї системи, є інформаційні технології. Це й засоби редагування, й інформаційні бази даних (правові, інформаційно-аналітичні), й автоматизовані робочі місця, й засоби моніторингу за об'єктами управління, й інформаційні та соціальні мережі тощо.

*Недостатність правового забезпечення знаннєвого спілкування.* Така проблема фактично існує завжди, але у різній мірі прояву. Завжди чинне правове забезпечення відстає від потреб практики. Це потребує оперативного відслідковування ситуації в об'єкті управління та внесення коректив у чинне законодавство щодо стратегічного, програмно-цільового та організаційного управління, державного контролю, бюджетування тощо. Там де втрачається така оперативність на рівні суттєвих документів, виникає зазначена вище проблема.

*Недостатність документаційного забезпечення знаннєвого спілкування.* Така проблема пов'язана з недостатньою організацією документоведення у певних органах влади. Вона може привести до зниження оперативності та якості доступу до необхідної інформації та, як результат, до гальмування реагування на різноманітні завдання та доручення вищих органів, а також до недостатньо якісної підготовки певних документів.

*Неефективність контролю приросту знань.* Ця проблема взагалі пов'язана з особливостями та проблемами контролю в органах державної влади. Безумовно ведеться певний контроль за виконанням стратегій, концепцій, державних цільових програм та програм розвитку, національних проектів, бюджетів всіх рівні. Але судячи з того, що частина таких документів (наприклад, стратегії розвитку) після їх прийняття фактично не піддається ретельному контролю з позиції приросту знань, можна говорити що зазначена проблема все ж таки має місце.

*Відсутність системи оцінювання приросту знань.* Ця проблема прямо



пов'язана з попередньою. Фактично в країні відсутня така система. Не оцінюються рішення з позиції приросту знань в результаті їх прийняття. Тобто, не відомо, як конкретно впливає прийняття і реалізація стратегій, концепцій, державних цільових програм та програм розвитку, національних проектів, бюджетів всіх рівні, рішень з державного контролю на приріст знань у системі публічного управління.

Далі розглянемо специфічні проблемні питання розвитку механізму приросту знань у системі публічного управління. Їх можна класифікувати на дві групи: такі, що обумовлені складовими моделі механізму знанневого спілкування, й такі, що обумовлені основними напрямками такого розвитку.

Насамперед, розглянемо специфічні проблемні питання розвитку механізму знанневого спілкування у системі державного управління 1-го типу, що обумовлені складовими моделі механізму знанневого спілкування (див. рис. 3.3).



Рис. 3.3. Специфічні проблемні питання розвитку механізму знанневого спілкування у системі державного управління 1-го типу.

Серед таких проблем маємо:

- недостатній рівень організації зв'язку;
- необхідність передавання корисної або нової інформації;

- інтегрування управлінської та інформаційної технологій;
- забезпечення отримання нової інформації;
- задіяння важеля знаннєвого розвитку;
- організації колективного комунікативного спілкування.

*Недостатній рівень організації зв'язку.* Ця проблема має інформаційний, технологічний та управлінський аспекти. Інформаційний аспект проявляється у необхідності покращання робіт з інформацією (отримання, збереження, використання, трансформація, редагування, забезпечення релевантності). Технологічний аспект пов'язаний переважно із застосуванням інформаційних та управлінських, а також чинних стандартів зв'язку у недостатньому обсязі. Управлінський аспект пов'язаний з необхідністю вдосконалення організації (субординації або координації) взаємодії суб'єктів знаннєвого спілкування.

*Необхідність передавання корисної або нової інформації.* Ця проблема пов'язана з обраним нами підходом необхідного приросту знань як результату знаннєвого спілкування. Такий приріст може бути забезпечений передаванням або корисної, або нової інформації.

*Інтегрування управлінської та інформаційної технологій.* Така проблема викликана здійсненням знаннєвих спілкувань в системі державного управління. Основними управлінськими технологіями є стратегічне, програмно-цільове, організаційне та бюджетне управління. А основними інформаційними технологіями є сучасні засоби передавання інформації (глобальні та локальні мережі), її переробки (комплекси засобів редагування, обробки статистичної та економічної інформації), збереження та доступу (інформаційні бази правових, інституційних, організаційних та інших управлінських даних), представлення (графічного, текстового, табличного, медіа).

*Забезпечення отримання нової інформації.* Така проблема пов'язана з необхідністю забезпечення як приросту знань, так і інноватизації знаннєвого спілкування. На сьогодні значна частка рішень, що приймаються владою, є новими, але не є інноваційними.

*Задіяння важеля знаннєвого розвитку.* Основним важелем знаннєвого спілкування є приріст знань. У системі державного управління не має місця знаннєвому спілкуванню, що не розвиває його через приріст знань та інноватизацію останніх.

*Організація колективного комунікативного спілкування.* Знаннєве спілкування у системі державного управління часто відбувається у різних формах колективного комунікативного спілкування. Це й засідання уряду, парламенту, комітети, робочі групи, постійні та спеціальні комісії, колегії, наради, форуми тощо. Проблема проявляється у необхідності забезпечення їх ефективної роботи та прийняття відповідних рішень.

Далі розглянемо специфічні проблемні питання розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління 2-го типу, що обумовлені основними напрямками такого розвитку (див. рис.3.4).

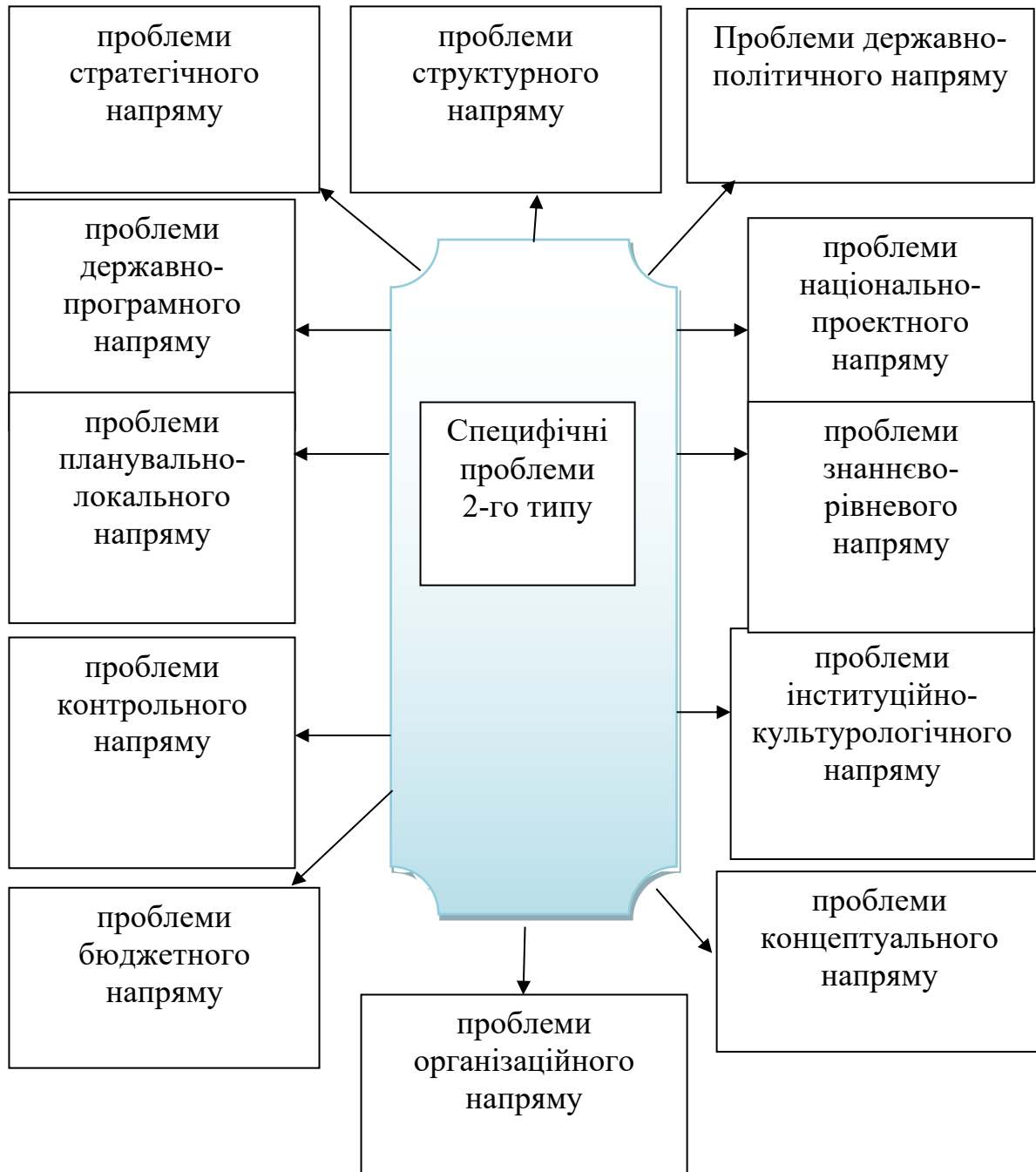


Рис. 3.4. Специфічні проблемні питання розвитку механізму знанневого спілкування у системі державного управління 2-го типу.

*Стратегічний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму приросту знань у системі публічного управління слід зазначити такі:

- приріст стратегічних знань суттєво залежить від зміни політичної влади, оскільки внаслідок такої зміни до влади приходять нові управлінці, які, насамперед, викладають своє перспективне стратегічне бачення розвитку країни, регіону, сфери, галузі, території, в залежності від рівня управління;
- як правило відкидаються чинні стратегічні документи або їх

підготовлені проекти;

- оскільки влада змінюється в Україні достатньо часто, то часто змінюються стратегії її розвитку на всіх рівнях управління;
- попередні стратегічні документи у кращому випадку частково враховуються при розробленні та затвердженні нових стратегічних документів;
- подальшого приросту стратегічних знань після затвердження стратегій фактично не відбувається, оскільки вони з часом не переглядаються й не актуалізуються, що протирічить усталеним світовим підходам;
- немає нормативно усталеного чіткого взаємозв'язку стратегій з державними політиками.

*Концептуальний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знанневого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- перша проблема цього напрямку аналогічна першій проблемі стратегічного напрямку, тобто приріст концептуальних знань суттєво залежить від зміни політичної влади та людей, що до неї приходять. Дійсно, концепції – це окреслення основних напрямів змін у країні, у регіоні, у галузі, у місті та інше в залежності від рівня управління. А такі зміни пов'язані з баченням людей, що затверджують концепції;

- на протязі дії концепції вона не змінюється, тобто після її прийняття немає приросту концептуальних знань;
- концептуальний приріст знань повністю залежить від вибору мети та системи цілей, тобто він вторинний після цільового приросту знань, що обумовлений, у свою чергу, вибором стратегій, державних політик, програмно-цільового програмування.

*Державно-політичний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знанневого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- перша проблема цього напрямку аналогічна третій проблемі стратегічного напрямку, тобто немає нормативно усталеного чіткого взаємозв'язку стратегій з державними політиками. Це призводить до стратегічно неузгодженого приросту державно-політичних знань, результатом чого може бути суттєве відхилення від поставлених стратегічних цілей-орієнтирів розвитку;
- можливе різне нормативно-правове визначення державної політики у різних суспільних сферах, галузях, відносинах. Найчастіше, виходячи з встановленого у Конституції України положення, що державну політику визначає Верховна Рада України, державна політика визначається законом. Наприклад, Закон України «Про Державну службу» визначає державну політику у сфері розвитку Державної служби України;
- немає чітко визначеної схеми нормативно-правового визначення

державної політики, що дозволяє говорити про певну безсистемність у цьому питанні.

*Державно-програмний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- приріст державно-програмних знань не унормований та залежить від виду та терміну дії програм, оскільки має місце використання різних програм з різними підходами до їх формування та різними термінами дії;
- програми розвитку можуть бути як короткотерміновими (1 рік), середньотерміновими (2-5 років), так і довгостроковими (більше 5 років);
- цільові державні програм також можуть бути середньотерміновими (2-5 років) та довгостроковими (більше 5 років). Перші з них приймаються урядом у формі постанов, а другі - парламентом у формі законів;
- державні цільові програми щорічно можуть бути актуалізовані, тобто змінені на краще по складу заходів та їх якості, що призводить до щорічного оновлення знань, незалежно від терміну реалізації програми;
- інноваційність державних програм залежить від заходів, з яких вони складаються. Тобто саме заходи обумовлюють інноваційність таких програм. Поки що, інноваційність вітчизняних державних програм залишає сподіватися на краще.

*Національно-проектний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- ситуативність приросту національно-проектних знань. Розроблення національних проектів здійснюється під ситуативні проблеми суспільства, тобто немає чіткої системи розвитку таких знань;
- кількість таких проектів поки не значна, що дозволяє говорити про порівняно незначний щорічний сумарний приріст національно-проектних знань.

*Планувально-локальний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- ситуативність приросту планувально-локальних знань найбільш висока серед всіх напрямів знаннєвого спілкування у системі державного управління;
- поточні (щорічні та поквартальні) плани роботи органів державної влади та державного управління можуть піддаватися суттєвій корекції на протязі року;
- рівень планувально-локальних знань фактично є локальним відносно стратегічного, державно-політичного, державно-програмного та національно-програмного рівнів планування, який безпосередньо впливає на них.

*Бюджетний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму

знаннєвого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- приріст знань на цьому напрямку знаннєвого спілкування відіграє роль проміжного приросту знань, який є необхідним для фінансового забезпечення досягнення кінцевого результату, передбаченого стратегічним, державно-політичним, державно-програмним і національно-програмним рівнями планування;
- загальний приріст знань у системі державного управління фактично напрямку залежить від бюджетного напрямку, що потребує вдосконалення процесів бюджетування;
- бюджетне забезпечення має складну багаторівневу ієрархічну структуру з високим рівнем проблемності фінансового ризику в умовах політичної та економічної нестабільності в країні.

*Структурний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- недостатня ефективність структури управління, що суттєво впливає на приріст знань у системі державного управління;
- сучасна структура системи державного управління є результатом часткового проведення адміністративної реформи, яка є незавершеною. На черзі подальша децентралізація системи влади.

*Організаційний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- необхідність розвитку та вдосконалення субординаційних зв'язків;
- потреба вдосконалення координації роботи підрозділів.

*Знаннєво-рівневий напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- приріст знань безпосередньо залежить від організації та проведення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та управлінців;
- чинна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та управлінців потребує вдосконалення як на рівні організації, так й на рівнях навчання, підбору викладачів-професіоналів, формування навчальних програм, фінансування, максимально можливого охоплення цією системою державних службовців;
- актуальним є застосування знаннєвого та компетентнісного підходів навчання з широким використанням сучасних засобів (тренінги тощо).

*Контрольний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знаннєвого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

- має допоміжний характер, оскільки сприяє приросту основних професійних знань не напрямку, а завдяки оцінці відхилення від запланованих їх виду, обсягу та якості;
- існує необхідність ситуативного застосування різних видів державного та відомчого контролю, виходячи з ефективності їх впливу на

приріст основних знань у системі державного управління;

– спостерігається недооцінювання цього напрямку з точки зору впливу на приріст основних знань у системі державного управління.

*Інституційно-культурологічний напрям.* Серед відповідних проблем розвитку механізму знанневого спілкування у системі державного управління слід зазначити такі:

– спостерігається недооцінювання управлінцями та державними службовцями впливу ціннісного, інституційного, правового, технологічного, етичного, антикорупційного чинників на приріст основних знань у системі державного управління;

– для цього напрямку розвитку механізму знанневого спілкування характерні такі вади: часта зміна керівників органів влади, висока плинність кадрів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, політична нестабільність, достатньо часті зміни стратегічних та державно-політичних цілей тощо;

– відсутність інституційної та структурної стабільності системи влади;

– відсутність апаратно-кадрової стабільності органів влади;

– зниження поваги до статусу державного службовця та посадової особи органів місцевого самоврядування;

– фактично відсутність цілеспрямованої роботи щодо підйому рівня адміністративної та технологічної культури органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

### **3.3. Експертне оцінювання стану та проблемних питань розвитку механізмів приросту знань в системі публічного управління України.**

З метою виявлення стану та проблемних питань розвитку механізмів приросту знань в системі публічного управління України було обрано підхід експертного опитування та оцінювання.

Останнє проведено з державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування у кількості 100 осіб, що проходили підготовку за магістерською програмою «Державна служба» в Академії муніципального управління [33, 38].

Експертами - державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування оцінювалися:

– визначення поняття знанневого спілкування у системі державного управління;

– положення, які відображають сутність знанневого спілкування у системі державного управління;

- важливість форм знаннєвого спілкування у системі державного управління;
- вплив (суттєвість) різних загальних проблемних питань на розвиток знаннєвого спілкування у системі державного управління;
- основних напрямів знаннєвого спілкування з позиції забезпечення ними приросту знань у системі державного управління;
- потреби в удосконаленні форм знаннєвого спілкування у системі державного управління;
- важливості застосування принципів знаннєвого спілкування у системі державного управління;
- ефективності застосування методів знаннєвого спілкування у системі державного управління.

Насамперед, експерти оцінили запропоноване нами визначення знаннєвого спілкування у системі державного управління (див. табл. 3.2).

Більшість експертів (83%) погодилися із запропонованим визначенням. В той же час, не всі погодилися з ним (17%), але не запропонували альтернативної редакції. Тому важко оцінити, що не влаштовує цю частину опитуваних, у визначенні, запропонованому нами.

Експертні оцінки запропонованого визначення знаннєвого спілкування у системі державного управління	
Визначення знаннєвого спілкування у системі державного управління – це передача інформації, яка відображає результати професійної пізнавальної діяльності людини у системі державного управління та забезпечує приріст професійних знань, у будь-якій формі від однієї особи (органу, установи, організації) до іншої (інших) безпосередньо або за допомогою засобів зв'язку будь-якого типу	Оцінка (%)
Так	83
Ні	17
Інші пропозиції щодо визначення:	0

Наступна оцінка експертів стосувалася положень, які відображають сутність знаннєвого спілкування у системі державного управління (див. табл. 3.3). Переважна більшість опитуваних вважає знаннєве спілкування у системі державного управління, насамперед, важелем знаннєвого розвитку (92%) та практичним способом організації зв'язку у будь-якій соціальній системі між її суб'єктами (89%). Й з цим, безумовно, слід погодитися.



*Таблиця 3.3*

Експертні оцінки щодо положень, які відображають сутність знанневого спілкування у системі державного управління	
Положення, що відображають сутність механізму знанневого спілкування	Оцінка (%)
важіль знанневого розвитку	92
практичний спосіб організації зв'язку у будь-якій соціальній системі між її суб'єктами	89
практичний засіб передавання корисної та/або нової інформації	65
інформаційна та управлінська технологія	42
інструмент для отримання нової інформації	31
практичний захід, що широко використовується для комунікативних заходів	27

Дещо менше експертів (65%) підтримали положення, що знаннєве спілкування у системі державного управління є практичним засобом передавання корисної та/або нової інформації, а також інформаційною та управлінською технологіями (42%). Тобто, фактично є засобами його інноватизації. У нас виникає при цьому природне запитання, а чому ці і попереднє положення не оцінені однаково, як найважливіші, що розкривають сутність знанневого спілкування у системі державного управління, як засобу не тільки обміну, але й отримання нової інформації. Скоріш за все, в цьому криється суттєва проблема підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у недооцінці та нерозкритті ролі знанневого спілкування і приросту знань в інноватизації системи державного управління.

Найнижчу оцінку експертів отримали положення, щодо розуміння знанневого спілкування у системі державного управління, як інструменту для отримання нової інформації (31%), а також практичного заходу, що широко використовується для комунікативних заходів (27%). Важливо, що ці положення все ж таки оцінені часткою опитаних експертів. Тобто, у них є певне розуміння не тільки функціонально-технологічної, але й інформаційно-управлінської сутності знанневого спілкування у системі державного управління.

За результатами експертного опитування маємо широкий спектр (від 10% до 80%) оцінок важливості форм знанневого спілкування у системі державного управління (див. табл. 3.4). Ці форми представлені у порядку їх пріоритетності за такими оцінками, починаючи з найвищої. Як бачимо експертами, насамперед, зроблено наголос на інформаційному забезпеченні управлінських рішень, як найголовнішому результаті державно-управлінської діяльності, забезпеченні їх ефективної реалізації (моніторинг, контроль, підготовка персоналу), а також на важливості ЗМІ, як засобу прямого зв'язку з громадськістю та врахування запитів суспільства.

*Таблиця 3.4*

Експертні оцінки важливості форм знанневого спілкування у системі державного управління	
Форми знанневого спілкування у системі державного управління	Оцінка (%)
інформаційний супровід управлінських рішень	80
прийняття управлінських рішень	55
засоби масової інформації (ЗМІ)	55
моніторинг і контроль	50
підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації	38
PR-компанії	38
участь громадськості в управлінні	35
навчальна, довідкова та інша література	27
комунікативні заходи	22
інформаційні та аналітично-інформаційні матеріали	22
документи та документообіг	20
адміністрування	19
консалтинг	17
управлінський маркетинг	14
аудит	10
інші	0

Можна погодитися з думкою експертів, що низка наведених форм знанневого спілкування у системі державного управління теж важливі але мають у більшості своїй допоміжний характер (супровідний інформаційний вплив, врахування громадської думки, погодження та уточнення інформації тощо).

В той же час, маємо певну недооцінку експертами ступеню важливості адміністрування, документообігу та консалтингу як форм знанневого спілкування у системі державного управління. Скоріш за все це викликано тим, що ці форми мають місце фактично у повсякденній праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування й до них просто звикнули.

Слід також врахувати той факт, що експерти були обмежені 5 варіантами вибору найважливіших форм знанневого спілкування у системі державного управління. Інакше, на нашу думку, показники важливості всіх інших форм такого спілкування були б помітно вищими за наведені.

Дуже важливим є оцінювання впливу різних загальних проблемних питань на розвиток знанневого спілкування у системі державного управління. Така оцінка проводилася за 5 бальною системою. Її результати наведені у табл. 3.5 у порядку зменшення впливу проблемних питань.

*Таблиця 3.5*

Експертні оцінки впливу (суттєвості) різних загальних проблемних питань на розвиток знаннєвого спілкування у системі державного управління	
Проблеми розвитку знаннєвого спілкування	Оцінка (бали)
Непідготовленість персоналу до знаннєвого спілкування	2,09
Невідповідність стандартам	1,81
Недооцінювання ролі знаннєвого спілкування	1,81
Недостатність правового забезпечення знаннєвого спілкування	1,57
Недостатність інформаційного забезпечення	1,30
Недостатність фінансового забезпечення	1,01
Відсутність або несуттєва інноваційність	0,86
Недостатність документаційного забезпечення	0,81
Недостатність технологічного забезпечення	0,77
Низька оперативність	0,73
Незначний приріст знань	0,55
Неефективність системи контролю приросту знань	0,53
Відсутність достатньої обґрунтованості	0,37
Обмеженість доступу до знаннєвого спілкування	0,33
Низька ефективність	0,24
Низька інформативна ємкість	0,16
Порушення релевантності інформації	0,00
Низький рівень розвиваючого чиннику	0,00

Виділені вище групи загальних проблем можна класифікувати на такі, що у системі державного управління впливають на:

- сутність та якість знаннєвого спілкування;
- реалізацію знаннєвого спілкування;
- доцільність знаннєвого спілкування.

Такі загальні проблеми, як порушення релевантності інформації та низький рівень розвиваючого чиннику, експерти мабуть вважають несуттєвими, оскільки дали нульові оцінки.

Слід звернути увагу на достатньо низький діапазон отриманих оцінок (0,24 - 2,09 бали). Тобто немає одностайної підтримки якихось окремих проблем з високим відсотком оцінок.

Отримані експертні оцінки щодо низки чинників розвитку знаннєвого спілкування у системі державного управління, в цілому, на нашу думку є об'єктивними та надають реальну картину стану такого спілкування на сьогодні. Наступним кроком використання думки експертів є формування концептуальних засад приросту знань в системі державного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування.

### **3.4. Формування концептуальних засад приросту знань в системі публічного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування.**

Під формуванням концептуальних засад приросту знань в системі публічного управління на основі розвитку механізму знаннєвого спілкування будемо розуміти визначення відповідних основних напрямів, потреб в удосконаленні, принципів та методів такого спілкування, що призводять до приросту знань.

Виділені експертами основні напрями з позиції забезпечення ними приросту знань у системі публічного управління наведені за 5-бальною шкалою у табл. 3.6.

Експертні оцінки напрямів з позиції забезпечення ними приросту знань у системі публічного управління	
Напрями забезпечення приросту знань у системі публічного управління	Оцінка (бали)
контрольний	3,87
навчальний	2,69
бюджетний	2,14
національно-проектний	1,50
структурний	1,47
організаційний	1,36
планувально-локальний	1,11
державно-програмний	0,49
стратегічний	0,27
концептуальний	0
державно-політичний	0
ціннісний	0

Такі напрями забезпечення приросту знань, як концептуальний, державно-політичний та ціннісний, експерти вважають несуттєвими та дали нульові оцінки. На нашу думку це не так, оскільки тоді порушується логіка суспільних пріоритетів: ціннісний → політичний → економічний → соціальний → гуманітарний. Скоріш за все, має місце неправильне розуміння експертами або змісту цих напрямів, або логіки суспільних пріоритетів.

Саме приріст ціннісних знань, зокрема, що стосуються визначення місця і ролі нації та принципово нових підходів до управління державою, очікується на шляху євроінтеграції. Майдан відобразив готовність українського народу до таких змін.

Нові ідеї, новий рівень загальної культури суспільства потребує і

державно-політичних змін (державної політики як зовнішньої, так і внутрішньої). На це спрямована демократична антикорупційна революція, що фактично відбувається зараз в Україні. Концептуальний напрям, тобто напрям основних дій народу та держави щодо покращення ситуації в Україні, в першу чергу має відобразити ціннісні та політичні зміни в країні.

Далі звернемося до експертних оцінок потреби в удосконаленні форм знанневого спілкування у системі державного управління. У табл. 3.7 такі оцінки наведені у порядку зменшення необхідності такого вдосконалення.

Форми знанневого спілкування у системі державного управління	Оцінка (%)
прийняття управлінських рішень	70
навчальна, довідкова та інша література	68
підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації	61
Засоби масової інформації (ЗМІ)	56
участь громадськості в управлінні	38
інформаційні та аналітично-інформаційні матеріали	34
інформаційний супровід управлінських рішень	33
моніторинг і контроль	26
аудит	23
управлінський маркетинг	22
PR-компанії	21
комунікативні заходи	20
документи та документообіг	15
адміністрування	14
консалтинг	6
інші	0

На нашу думку, наведені оцінки форм знанневого спілкування у системі державного управління реально відображають думку фахівців, які за характером своєї роботи постійно або часто мають справу з цими формами. Перша виділена ними група форм стосується готовності персоналу до постійної роботи з прийняття управлінських рішень (знання, вміння, необхідна інформація, врахування суспільної думки). Тому вона оцінена, як така, що потребує найбільшого вдосконалення. Друга група – це переважно заходи щодо забезпечення реалізації рішень. А третя група – це достатньо добре відпрацьовані на сьогодні управлінські дії.

Завжди в управлінській праці є важливими ті принципи, що прийняті за її основу. Як правило, фахівці дотримуються певних комплексів таких принципів. Тому нами в анкету експертного опитування було закладено запитання щодо

оцінювання важливості застосування низки принципів знанневого спілкування у системі державного управління з метою подальшого виділення комплексу найбільш важливих з них. Отримані результати опитування були зведені у табл. 3.8 у порядку ступеню їх важливості, визначеної експертами. Діапазон оцінок експертів з цього питання складає достатньо великий діапазон від 0,66 до 3,85 балів.

*Таблиця 3.8*

Експертні оцінки важливості застосування принципів знанневого спілкування у системі державного управління	
Принципи приросту знань у системі державного управління	Оцінка (бали)
приросту знань	3,85
інноваційного розвитку	3,75
результативності	2,06
розвитку	1,76
запобігання штучного розвитку	1,13
конкретності	0,99
відповідності	0,70
врахування громадського чинника	0,66

Переважає кількість експертів віддала перевагу принципам приросту знань (3,85 бали) та інноваційного розвитку (3,75 бали), тобто найважливішим принципам сучасного світового суспільного розвитку. Це характеризує наших експертів, як адекватних фахівців щодо розуміння сучасних державно-управлінських процесів.

Деяко меншу оцінку експерти дали принципи результативності (2,06 бали), розвитку (1,76 бали) та запобігання штучного розвитку (1,13 бали). Фактично ці принципи теж є важливими принципами управлінської діяльності, спрямованої на забезпечення суспільного розвитку.

Найменше інших оцінені принципи конкретності (0,99 бали), відповідності (0,7 бали) та врахування громадського чинника (0,66 бали). З порівняно низькими оцінками експертів для цієї групи можна посперечатися, але слід розуміти, що увесь процес експертного опитування був спрямований на виділення головних положень з наведених. На нашу думку, на результати оцінювання також вплинули як цей чинник, так і неоднорідність методики оцінювання (проценти і бали, оцінки або по всіх, або тільки по 5 позиціях).

Безумовно, в процесах знанневого спілкування у системі державного управління важливу роль відіграють відповідні методи, які оцінені експертами, як показано у Табл. 3.9.

*Таблиця 3.9*

Експертні оцінки ефективності застосування методів знанневого спілкування у системі державного управління	
Методи знанневого спілкування у системі державного управління	Оцінка (бали)
інформаційного впливу	3,93
прийняття управлінських рішень	2,95
комунікації	2,34
навчання	1,95
інформаційного та аналітичного супроводу	1,20
інформаційного обміну	0,94
зв'язків з громадськістю	0,91
документообігу	0,44
адміністрування	0,34
консалтингу	0,0

Діапазон оцінок експертів з цього питання достатньо великий (від 0,34 до 3,93). До найбільш ефективного з методів знанневого спілкування, тобто такого, що надає найбільший приріст знань у системі державного управління, експертами одностайно визначено метод інформаційного впливу (3,93 бали). Наступними за ефективністю знанневого спілкування експертами виділено такі методи, як: прийняття управлінських рішень (2,95 бали), комунікації (2,34 бали) та навчання (1,95 бали). Найменш ефективними з методів, наведених у табл. 3.9, експертами виділені методи документообігу (0,44 бали) та адміністрування (0,34 бали). На нашу думку, важливо те, що взагалі ці методи все ж таки не були проігноровані повністю.

### **3.5. Розроблення науково-практичних рекомендацій щодо приросту знань в системі публічного управління.**

З'ясовано, що фактично діяльність системи публічного управління на всіх її напрямках і в усіх формах та методах її прояву призводить до приросту знань. По всіх цих напрямках, формах, методах існують численні проблемні питання, які потребують свого вирішення. Тому наші науково-практичні рекомендації спрямовані саме на їх вирішення. В той же час, з урахуванням масштабності поля таких проблем, ми звузили його розгляд до таких, що виділені нами та експертами. Йдеться про найбільш суттєві загальні проблемні питання розвитку знанневого спілкування у системі публічного управління, зокрема такі, що у системі публічного управління впливають на: якість знанневого спілкування; реалізацію знанневого спілкування; доцільність знанневого спілкування.

До групи проблем, що впливають на якість знанневого спілкування, віднесені такі:

- невідповідність персоналу до знанневого спілкування;

- невідповідність стандартам;
- недостатність правового забезпечення знаннєвого спілкування;
- недооцінювання ролі знаннєвого спілкування;
- недостатність інформаційного забезпечення знаннєвого спілкування;

До групи проблем, що впливають на реалізацію знаннєвого спілкування, віднесені такі:

- недостатність фінансового забезпечення знаннєвого спілкування;
- недостатність документаційного забезпечення знаннєвого спілкування;
- відсутність або несуттєва інноваційність;
- низька оперативність;
- недостатність технологічного забезпечення знаннєвого спілкування;

До групи проблем, що впливають на доцільність знаннєвого спілкування, віднесені такі:

- незначний приріст знань;
- неефективність системи контролю приросту знань;
- відсутність достатньої обґрунтованості;
- низька інформативна ємкість;
- обмеженість доступу до знаннєвого спілкування;
- низька ефективність.

Для вирішення цих проблем нами запропонований комплекс науково-практичних рекомендацій, що представлений у певних класифікаційних групах і послідовності їх значущості та важливості за оцінками експертів.

Насамперед сформуємо науково-практичні рекомендації щодо групи проблем, які впливають на якість знаннєвого спілкування у системі публічного управління.

Необхідно у межах діючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування передбачити навчальні програми та модулі, спрямовані на підготовку персоналу до знаннєвого спілкування. Для формування таких програм можуть бути використані матеріали, зокрема ті, що розкривають сутність знаннєвого спілкування у системі публічного управління, його сучасний стан в Україні, основні напрями, базові принципи, найбільш ефективні форми та методи здійснення, найбільш суттєві проблеми, а також шляхи його подальшого вдосконалення.

При здійсненні знаннєвого спілкування у системі публічного управління необхідно дотримуватися чинних державних і галузевих стандартів, регламентів та інструкцій. Насамперед це стосується тих з них, що обумовлюють роботу з інформацією на всіх етапах її отримання, передавання, збереження, захисту, обговорення, переробки, фільтрації, погодження та інше.

Необхідно сформувати самодостатню систему правового забезпечення знаннєвого спілкування у системі державного управління, оскільки правова



форма публічно-управлінської діяльності є одним з основних способів представлення управлінських впливів органів публічної влади. В Україні маємо розвинену систему законодавства, численні нормативно-правові та організаційно-правові рішення., які, зокрема, є основним засобом державного регулювання життєдіяльності суспільних сфер, галузей, територій. Водночас завдяки такому засобу здійснюється й врегулювання різних форм знаннєвого спілкування у системі публічного управління, зокрема таких, як: стратегічне планування, державна політика, державно-цільове програмування, бюджетування тощо.

Для подолання проблеми недооцінювання ролі приросту знань у системі публічного управління необхідно систематично проводити інформаційно-роз'яснювальну та освітню роботу з її управлінським персоналом. При вирішенні вищезазначеної проблеми слід виходити з того, що в Україні, як в усіх передових країнах світу, вибудовується та розвивається інформаційне суспільство знань та послуг, в т.ч. шляхом розвитку інституту знаннєвого спілкування з метою забезпечення приросту знань, насамперед нових. Його рівень значною, якщо не переважною, мірою впливає на стан та динаміку розвитку країни.

Слід забезпечувати управлінську діяльність у системі публічного управління всією необхідною інформацією, оскільки її нестача може призвести до суттєвих помилок як при прийнятті управлінських рішень, так і в процесах їх реалізації.. Управлінська діяльність завжди пов'язана з роботою з інформацією. Це етапи моніторингу (збирання та аналітична обробка первинної інформації, зокрема виділення релевантної інформації, що стосується вирішуваної проблеми, управлінських завдань), прийняття управлінських рішень (трансформація отриманої вхідної інформації та допоміжної інформації у результат – управлінські рішення з даної проблеми, завдання, що фактично є новою інформацією у певній її формі), реалізація управлінських рішень (вироблення та задіяння управлінських впливів відповідно до змісту кожного прийнятого рішення, що мають певне інформаційне відображення, зокрема у правовій, організаційній та адміністративній формах).

Далі визначимо науково-практичні рекомендації щодо групи проблем, які впливають на реалізацію знаннєвого спілкування у системі публічного управління як засобу приросту знань.

Необхідно не тільки чітко вибудувати систему приросту знань у системі публічного управління, але й забезпечити її дієздатність. Останнє потребує задіяння ефективних механізмів її реалізації. Досвід свідчить, що одне з перших місць серед цих механізмів займає фінансове забезпечення знаннєвого спілкування як основного джерела приросту знань. Хронічне щорічне недофінансування витратних статей бюджету призводить до незавершення або неповного виконання поставлених завдань держави щодо різних напрямів її діяльності.

Певним чином на зменшення планового приросту знань у системі

публічного управління може впливати й недостатність документаційного забезпечення знаннєвого спілкування. Відсутність або неякісний стан документів може загальмувати здійснення певних видів діяльності, внаслідок чого може зменшитися приріст знань або погіршитися їх якість.

Ще однією важливою умовою реалізації приросту знань у системі публічного управління є наявність достатнього технологічного забезпечення знаннєвого спілкування. Це можливо за умови систематичного оновлення комп'ютерного парку та інформаційних технологій й не є простою вимогою, оскільки пов'язана знову ж з наявністю належного фінансового та матеріально-технічного забезпеченням системи публічного управління.

Своєчасне отримання нових знань також суттєво пов'язане ще з двома характеристиками знаннєвого спілкування у системі публічного управління, а саме з інноваційністю та оперативністю.

Наявність проблем інноваційної відсутності або несуттєвості, а також низької оперативності може призвести до суттєвого відставання вітчизняної системи публічного управління від передових зарубіжних, зокрема європейських. На сьогодні фактично маємо результат такого відставання спочатку внаслідок переважно проблем соціально-економічного характеру в процесі відриву від СРСР, а потім недостатньо вдалого державного управління.

Інноваційне відставання значною мірою пов'язане з неправильним плануванням й починається з того моменту, коли у результат планування закладені застарілі ідеї та технології або навіть ідеї та технології сьогодення. Завтра, а тим більше у далекій перспективі, ці ідеї та технології вже будуть відсталими від передових технологій.

Низька оперативність прямо інтегровано пов'язана з технологічним рівнем управлінських рішень, що приймаються., а також з людським чинником. Тому, технологічне відставання призводить окрім відставання якості ще й до зниження оперативності та ресурсної витратності управління.

Тепер перейдемо до визначення науково-практичних рекомендацій щодо групи проблем, які стосуються доцільності знаннєвого спілкування у системі публічного управління як засобу приросту знань. Під доцільністю будемо розуміти обґрунтований рівень ефективності, тобто наявності факту переважання отриманого результату над витратами.

Для забезпечення приросту знань у системі публічного управління необхідно систематично використовувати всі можливі та доцільні його напрями. В першу чергу, йдеться про стратегічне планування, прогнозування, форсайт, розроблення державної політики, державне регулювання, державно-цільове програмування, бюджетування, нормативно-правовий та інформаційно-аналітичний механізми, зростання людського потенціалу і матеріально-технічної бази, їх концептуального забезпечення. Безумовно, що у нові документи слід закладати нові ідеї, технології та ресурси.

Потребує підвищення ефективності система контролю приросту знань. З цією метою слід розробити концепцію такого контролю, в основу якої доцільно

покласти запропоновану нами модель приросту знань у системі державного управління та визначити напрями, принципи та методи такого контролю. Ця система має відрізнятись від класичних систем контролю у державному управлінні тим, що її основним критерієм є не досягнення певних результатів, а отримання нових знань та збільшення їх обсягу.

На порядку денному також підняття рівня обґрунтованості отриманих знань. Мало того, що вони мають бути новими. Слід забезпечити, щоб це були обґрунтовані та корисні знання для суспільства та публічного управління. В основу такого обґрунтування необхідно покласти певні критерії, яким мають відповідати отримані знання. Серед них такі: достатня інформативна ємкість, можливість безпроблемного доступу до них, висока очікувана ефективність їх використання.

Критерій високої інформативної ємкості передбачає, що отримані знання містять нові ідеї, технології, ресурси, методи, принципи, моделі та інші види та форми знань, які можуть суттєво розширити та вдосконалити чинне інформаційне забезпечення публічного управління. Підвищенню інформативної ємкості може сприяти вдосконаленню роботи інформаційних служб, зокрема, використання інформації тільки з перевірених джерел, різні способи стислого представлення інформації, вилучення з неї нерелевантної інформації, попередження плагіатів та інше.

Існує необхідність звести до обґрунтованого мінімуму обмеженість доступу до знаннєвого спілкування, яка, на жаль, лише посилилася після прийняття в Україні державних нормативно-правових актів у цій сфері, особливо щодо встановлення порядку її отримання від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, установ та організацій. Це фактично призвело до повернення у цих відносинах адміністративно-командної системи. Слід виважено підходити до вирішення цієї проблеми. Має залишатися доступ до всієї відкритої інформації. Для цього необхідно чітко визначити список закритої інформації, який сам по собі має бути відкритим, щоб обмежити можливості бюрократії.

На часі підвищення ефективності знаннєвого спілкування у системі публічного управління, а відтак й підвищення ефективності приросту знань. Йдеться про різні аспекти такого спілкування, зокрема вдосконалення його напрямів, видів, форм, методів, принципів, механізмів забезпечення тощо. Необхідно також підвищити організаційний та технологічний рівні цього спілкування. Приріст знань має бути обов'язково використаний у практиці публічного управління, інакше важко говорити про його ефективність. Безумовно, така постановка питання призведе до зміни вимог до персоналу та матеріально-технічного і фінансового забезпечення системи публічного управління, зокрема до запровадження підготовки персоналу до знаннєвого спілкування. Все це також має призвести до його покращення та суттєвого приросту нових інноваційних знань.

Підводячи підсумок щодо завдання подолання проблемності приросту

знань у системі публічного управління доцільно підняти його вирішення на державний рівень та запропонувати розробити й прийняти нормативно-правовий акт, що визначає концептуальні засади забезпечення приросту знань у системі публічного управління в Україні або, іншими словами, концептуальні засади забезпечення зростання інституційної пам'яті вітчизняного державного управління. Саме останній аспект потребує подальшого дослідження та обґрунтування і може бути покладений в основу розвитку системи публічного управління на всіх її рівнях.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ

1. Александрова Н. В., Коліушко І. Б. Розвиток публічного права в Україні : доповідь за 2007 - 2008 роки. Київ. Конус - Ю, 2009. 584 с.
2. Афанасьев Г. Э. Что такое форсайт? Попытки определения. URL : <http://stra.teg.ru/library/global/Prognoz/foresight/4/print> (дата звернення: 06.05.2019).
3. Бакуменко В. Д. , Галушка В. Ю. Проблеми та рекомендації щодо вдосконалення випереджаючого державного управління в Україні. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. - вип. 2 (74). – С. 55-60.
4. Бакуменко В. Д, Руденко О. М. Інноваційні фільтри в науковому пізнанні суспільних процесів. *Науковий вісник АМУ. Серія : Управління*. Київ. ВПЦ АМУ. 2009. Вип. 2 (8). С.19-26.
5. Бочарова Н. В. Сучасна стратегія інноваційного розвитку Європейського Союзу. *Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму*. 2010. № 1 (3). Т.2. С. 43-50.
6. Верхотурова Е. В. Форсайт как инструмент стратегического управления развитием инноваций : автореферат дис... канд. эконом. наук ; 08.00.05 Иркутск, 2013. 20 с. URL : [vak2.ed.gov.ru/idcUploadAutoref/renderFile/143086](http://vak2.ed.gov.ru/idcUploadAutoref/renderFile/143086) (дата звернення: 01.05.2019).
7. Висоцький О. Ю., Висоцька О. Є., Шаров Ю. П. Основи державного управління. Дніпропетровськ. НМетАУ. Ч. 1. 2008. 52 с..
8. Вишневский К. О. Форсайт как инструмент государственной инновационной политики : дис ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, экономический факультет. Москва, 2013.170 с.
9. Галушка В. Ю. Розвиток механізмів випереджаючого державного управління : дис. ... канд держ. упр. : 25.00.02 / Академія муніципального управління. Київ, 2016 . 190 с.
10. Горизонт 2020 : Рамкова програма Європейської комісії з досліджень та інновацій. URL : [http://www.fp7-ncp.kiev.ua/assets/Horizont\\_2020/HORIZON-20201.pdf](http://www.fp7-ncp.kiev.ua/assets/Horizont_2020/HORIZON-20201.pdf) (дата звернення: 11.04.2019).
11. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. Київ. Знання - Прес, 2003. 343 с.
12. Думая о будущем : руководящие принципы для стратегического предвидения / под ред. Энди Хайнса и Питера Бишопа // Вашингтон, округ Колумбия : *Социальные технологии*. 2006. 1X, 242 с. URL : <http://trove.nla.gov.au/version/45189403> (дата звернення: 07.05.2019).
13. Енциклопедія державного управління : Т.1. Теорія та історія державного управління / наук.-редкол.: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова), Ю. Ф. Дехтяренко [та ін.]. Київ. НАДУ. 2011. 747 с

14. Енциклопедія державного управління : Т.2. Методологія, методи та механізми державного управління / наук.-редкол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова), Т. П. Крушельницька [та ін.]. Київ. НАДУ. 2011. 691 с.
15. Європейська комісія : стаття у Вікіпедії. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%84%D0%B2%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BA> (дата звернення: 09.04.2019).
16. Європейська комісія. Регіональна політика управління. URL : [www.info regio.ses.eu.int](http://www.info regio.ses.eu.int) (дата звернення: 07.05.2019).
17. Європейський фонд регіонального розвитку. URL : [www.urban.odpm.gov.uk/Програми/Європейського фонду регіонального розвитку/index.htm](http://www.urban.odpm.gov.uk/Програми/Європейського фонду регіонального розвитку/index.htm) (дата звернення: 17.04.2019).
18. Зв'язки з громадськістю : стаття у Вікіпедії. URL : [http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D0%BA%D0%B8\\_%D0%B7\\_%D0%B3%D1%80%D0%BE](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D0%BA%D0%B8_%D0%B7_%D0%B3%D1%80%D0%BE) (дата звернення: 14.03.2019).
19. Калугин В. А., Череповская Н. А. Региональный форсайт как инструмент инновационной политики. *Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова*. 2012. №1. С. 110-111. URL : [http://dspace.bsu.edu.ru/bitstream/123456789/3456/1/Kalugin\\_Regionalnyu.pdf](http://dspace.bsu.edu.ru/bitstream/123456789/3456/1/Kalugin_Regionalnyu.pdf) (дата звернення: 17.03.2019).
20. Калюжнова Н. Я., Третьяк В. П. Форсайт региона : опыт Иркутской области. Процедура разработки Форсайта : материалы Первой Международной интернет-конференции, Иркутск, Февраль, 2007. С.11-27.
21. Лисенков С. Л., Копейчиков В.В., Колодій А. М. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ. Юрінком Інтер. 2003. 368 с.
22. Макгрегор Д. Классики менеджмента. / пер с англ. М. Уорнера. П.: Мысль. 2001. 475 с.
23. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ. Атіка. 2003. 576 с.
24. Місцеве самоврядування : стаття у Вікіпедії. URL : [http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5\\_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F](http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F) (дата звернення: 08.04.2019).
25. Національний інформаційний центр зі співробітництва з ЄС у сфері науки і технологій. URL : <http://www.fp7-ncr.kiev.ua/index.php/uk/page-60/> (дата звернення: 07.05.2019).
26. Національний інформаційний центр зі співробітництва з ЄС у сфері науки і технологій. Про Рамкову програму Європейської комісії з досліджень та інновацій. URL : <http://www.fp6-nip.kiev.ua/index.php/uk/2020/> (дата звернення: 07.05.2019).
27. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: проблеми і перспективи. Вісн. НАДУ при Президентіві України. 1996. № 1. С.101-115.

28. Осипов М. П. Формирование форсайт-модели инновационного развития экономических систем : автореферат дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. Москва, 2013. 24 с.
29. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко та ін. Київ. КНУКіМ. 2016. 167 с.
30. Про комісію з розробки Концепції державної регіональної політики України : розпорядження Президента України від 30.09.1999 р. № 241/99-рп. URL : <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 07.05.2019).
31. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону № 2217а від 01.07.2015. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
32. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ. НАДУ. 2014. 512 с.
33. Розвиток публічного управління в Україні: теоретичні, методологічні та практичні аспекти : монографія / В. Г. Горник та ін.; за заг. ред. В. Г. Горника, С. О. Кравченка. Київ. УкрСІЧ. 2018. С. 315-323.
34. Розвиток ресурсної бази органів державної влади в рамках розвитку співробітництва з європейськими інституціями, міжнародними фінансовими та донорськими організаціями. *Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації*. Івано-Франківськ.: 2012. – с. 168.
35. Третьяк В. П. Региональный форсайт : возможности и перспективы : презентация лекции. URL : [http://www.znanie.org/FLG/Tretyak/22\\_10\\_Forsajt\\_1.ppt](http://www.znanie.org/FLG/Tretyak/22_10_Forsajt_1.ppt) (дата звернення: 10.05.2019).
36. Цедік М. Г. Розвиток регіонального форсайту як засобу територіального управління : дис. канд. держ. упр. : 25.00.02 / Академія муніципального управління. Київ. 2016. 205 с.
37. Чулок А. А. Международный опыт проведения Форсайта для формирования видения будущего регионального развития : общая рамка, инструменты, уроки, задачи на будущее. *Межведомственный аналитический центр*. – 15 июля 2011 года, г. Москва. URL: [www.iascenter.ru](http://www.iascenter.ru) (дата звернення 22.04.2019)
38. Шмагун А. В. Розвиток механізму знаннєвого спілкування як засобу приросту знань в системі державного управління : дис. канд. держ. упр. : 25.00.02 / Академія муніципального управління. Київ. 2016. 193 с.
39. Юкаєва В. С., Зубарева Е. В., Чувикова В. В. Принятие управленческих решений : Учебник. Москва. ИТП Дашков и К, 2012. 324 с.
40. A Practical Guide to Regional Foresight (Практичне керівництво з регіонального передбачення). – *FOREN* (2001). URL : <http://foresight.jrc.ec.europa.eu/documents/eur20128en.pdf> (дата звернення: 27.04.2019).
41. European Foresight Platform supporting forward looking decision making (Європейська Форсайт-платформа підтримки прийняття перспективних

- рішень). URL : <http://www.foresight-platform.eu:/foresightguide/an-a-to-z-of-foresight/regional/> (дата звернення: 09.05.2019).
42. Global Foresight Outlook 2007 (Глобальний прогноз Форсайт 2007) / Rafael Popper, Michael Keenan, etc. URL : [http://www.foresight-network.eu/files/reports/efmn\\_mapping\\_2007.pdf](http://www.foresight-network.eu/files/reports/efmn_mapping_2007.pdf). (дата звернення: 07.05.2019).
43. Handbook of Knowledge Society Foresight. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Довідник суспільства знань з Форсайту. Європейський фонд поліпшення умов життя і праці). 2003. URL : [www.future-designing.org/download.php?d=124&is=doc](http://www.future-designing.org/download.php?d=124&is=doc) (дата звернення: 07.05.2019).
44. Ichiguchi T., Yokoo Y. Regional Foresight Scenarios in Germany — IT and the Media in Baden-Württemberg in 2020 (Регіональні Сценарії Форсайт в Німеччині - IT і Медіа в Баден-Вюртемберзі в 2020 році). *Science & Technology Trends. Quarterly Review.* 2009, пр. 34; Р. 22-35. URL : [http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/eng/stfc/stt034e/qr34pdf/STTqr\\_3402.pdf](http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/eng/stfc/stt034e/qr34pdf/STTqr_3402.pdf) (дата звернення: 03.05.2019).
45. Kaivooja Jari, Marttinen Jouni, Varelius Jukka. Basic conceptions and visions of the regional foresight system in Finland (Основні поняття і бачення регіональної системи передбачення в Фінляндії). *Foresight*, 4,6, 2002. URL : <http://www.agriperi.ir/AKHBAR/cd1/FORESIGHT%20METHODOLOGY%20%20FORECASTING/FORESIGHT%20METHODOLOGY/related%20articles/philosophy/Basic%20conceptions%20and%20visions%20of%20the%20regional%20foresight%20syst.pdf> (a rapidly globalizing (Технологічне прогнозування в умовах стрімкої глобалізації). *International Practice in Technology Foresight.* Vienna : UNIDO, 2002. P. 14.
46. Mutual learning platform (Звіт з регіонального форсайту р. 6 «Платформа взаємного навчання») (жовтень 2006 року). URL : [http://www.institut-destree.eu/Documents/Reseaux/Günter-CLAR\\_Philippe-DESTATTE\\_Boosting-Regional-Potential\\_MLP-Foresight-2006.pdf](http://www.institut-destree.eu/Documents/Reseaux/Günter-CLAR_Philippe-DESTATTE_Boosting-Regional-Potential_MLP-Foresight-2006.pdf) (дата звернення: 07.05.2019).
47. Nazarko, Joanicjusz. Regionalny foresight gospodarczy. Metodologia i instrumentarium badawcze (Регіональний економічний форсайт. Metodologia та інструментарій). *Mazowieckie Centrum Informacji Gospodarczej.* Copyright by Związek Pracodawców. Warszawy i Mazowsza. 2013. P. 30.
48. Poper, R. EU Report Mapping Foresight: Revealing how Europe and other World Regions Navigate into the Future (Виявлення того, як Європа та інші регіони світу перейдуть в майбутнє) (2009). URL : [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/efmn-mapping-foresight\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/efmn-mapping-foresight_en.pdf) (дата звернення: 05.05.2019).
49. Practical Guide to Regional Foresight in the UNITED KINGDOM (Практичне керівництво по регіональному передбаченню у Великобританії). URL : <http://www.cordis.lu/rtd2002/foresight/home.html> (дата звернення: 07.05.2019).



50. Schwarz J.-O. Assessing the future of futures studies in management (Оцінюючи майбутнє футурологічних досліджень в управлінні). *Futures*. 2008. Vol. 40. Iss. 3. Pp. 237-246.
51. Smith J. E., Saritas O. Science and technology foresight baker's dozen: a pocket primer of comparative and combined foresight methods (Десятки наукових і технічних передбачень: базова основа для порівняльних і комбінованих методів передбачення). 2011, т. 13, nr. 2. P. 79-96.
52. United Nations Industrial Development Organization (ООН з промислового розвитку). URL : [http://www.strast.cz/dokums\\_raw/foresightmethodologies\\_1168269318.pdf](http://www.strast.cz/dokums_raw/foresightmethodologies_1168269318.pdf) (дата звернення: 07.05.2019).
53. United Nations Industrial Development Organization. Technology Foresight Initiative (Організація Об'єднаних Націй з промислового розвитку. Ініціативи технологічного передбачення). *Text book*. 2004. URL : [https://www.unido.org/foresight/registration/dokums\\_raw/volume1\\_unido\\_tf\\_manual.pdf](https://www.unido.org/foresight/registration/dokums_raw/volume1_unido_tf_manual.pdf) (дата звернення: 08.05.2019).