

Товариство економічного розвитку гмін  
(Республіка Польща)  
Вища школа публічної адміністрації в Щецині  
(Республіка Польща)  
Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління Національної академії державного  
управління при Президентіві України  
Асоціація міст України

## **ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Матеріали міжнародної  
науково-практичної конференції  
(4 листопада 2015 р., м. Дніпропетровськ)

Дніпропетровськ  
ДРІДУ НАДУ  
2015

*Схвалено до друку рішенням Вченої ради Дніпропетровського  
регіонального інституту НАДУ при Президентіві України  
від 21 грудня 2015 р., протокол № 13/188.*

**Редакційна колегія:**

*С.М. Серьогін (голов.ред.), д.держ.упр., проф., І.В. Письменний, д.держ.упр., проф.,  
Н.А. Липовська, д.держ.упр., проф., Ю.П. Шаров, д.держ.упр., проф.,  
С.А. Квітка, к.філос.н., доц., Т. Чубара, к.держ.упр.,  
Т.М. Тарасенко, к.держ.упр. (відп. секретар).*

Е 45 **Економічний** розвиток в процесі децентралізації: матеріали міжнар.  
наук.-практ. конф. 4 листоп. 2015 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. С.М. Серьогіна. –  
Д : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 112 с.

Уміщені матеріали доповідей учасників міжнародної науково-практичної  
конференції «Економічний розвиток в процесі децентралізації», яка була  
організована і проведена в рамках проекту «Соціальний вимір нової економіки  
м. Дніпропетровська», який фінансувався урядами Канади та Республіки Польща  
за допомогою Польсько-Канадської Програми Підтримки Демократії.

Розраховано на фахівців державного управління, працівників органів  
державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів  
Національної академії державного управління при Президентіві України, а також  
буде корисним для всіх, кого цікавить окреслене коло проблем.

© ДРІДУ НАДУ, укладання,  
оригінал-макет, 2015

**Реформування місцевого самоврядування в Україні  
та децентралізація влади**

ВСТУП .....	5
АКИМОВ О., АКИМОВА Л. Реформування місцевого самоврядування: питання теорії і практики децентралізації .....	7
БОБРОВСЬКА О. Соціальна безпека міст в контексті реформування місцевого самоврядування .....	10
БОГАЧЕВ Р. Методологічні засади дослідження процесів інтеграції та дезінтеграції .....	13
БОЖКО В. Напрями вдосконалення правового регулювання добровільного об'єднання територіальних громад .....	16
БУНЧУК М. Державна антитерористична політика в умовах децентралізації влади: економічний аспект .....	19
ДИВАК В. Деякі питання реформування місцевого самоврядування в Україні .....	22
ЗЛИГОСТЄВ Д. Аналіз використання економічних методів управління охороною праці на прикладі Закону України «Про охорону праці» .....	25
КАНДЗЮБА С. Місце інтегрованої системи обміну інформацією в електронному уряді України .....	28
КАХОВСЬКА О. Роль децентралізації в економічному розвитку територій .....	31
КВЕЛІАШВІЛІ І. Доступ до публічної інформації: міжнародні стандарты та їх реалізація в національному законодавстві .....	33
КРУШЕЛЬНИЦЬКА Т. Становлення інституту народовладдя в процесі реформування місцевого самоврядування в Україні .....	36
ЛИМАР А., СТАРУШЕНКО О. Демократичні засади децентралізації та перспективи їх застосування в Україні .....	40
МАЛИШ Н. Розвиток електромобільної галузі в Україні .....	42
МИШКО А. Морський кластер як інструмент підвищення конкурентоспроможності регіонів .....	45
МАТВЄЄВА О. Децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку територій України .....	47
МОЛОКАНОВА В. Розробка та впровадження портфелів розвитку в контексті децентралізації регіонів .....	50
МУНЬКО А. Обґрунтування параметрів фінансових потоків в проектах управління місцевими фінансами територіальних громад .....	53
СТАРУШЕНКО Г., БАЗИЛЕВСЬКИЙ С. Децентралізація влади як інституціональний механізм регіональної політики .....	57
ТЕРТИШНА О. Особливості формування спроможних громад (у контексті Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») .....	60

<i>ТРЕЦОВ М.</i> Інноваційний підхід – шлях до посилення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів .....	65
<i>ХМАРА К.</i> Проактивне управління в умовах реформування публічного управління .....	68

## СЕКЦІЯ 2

### Проектний підхід до розвитку місцевого самоврядування

<i>ВУКОЛОВ В.</i> Методи відбору проектів .....	71
<i>УДОД Є.</i> Підсистема моніторингу ходу реалізації та оцінювання результативності проектів та програм розвитку місцевого самоврядування .....	74
<i>ШАРОВ Ю.</i> Методика розробки стратегій розвитку територіальних громад: потреба модернізації в умовах децентралізації управління та об'єднання територіальних громад .....	77
<i>ЯКУШЕВ Д.</i> Проектний підхід забезпечення екологічного розвитку територій в процесі децентралізації .....	80

## СЕКЦІЯ 3

### Кадрове забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні

<i>АКИМОВ О., АКИМОВА Л.</i> Кадровий потенціал та реформа місцевого самоврядування в Україні .....	84
<i>ГОРБАТЮК С.</i> Забезпечення соціогуманітарної безпеки в умовах реформування місцевого самоврядування: кадровий аспект .....	87
<i>ЛИПОВСЬКА Н.</i> Напрями реформування служби в органах місцевого самоврядування в Україні .....	90
<i>СЕЛЬДІНА С.</i> Використання кадрових інновацій в процесі реформування місцевого самоврядування .....	95

## СЕКЦІЯ 4

### Використання польського досвіду впровадження реформ

<i>ДРЕШПАК В.</i> Інформаційний туристичний центр у системі муніципального сервісу: досвід Польщі для України .....	98
<i>МАМАТОВА Т., СЕРЬОГІНА Т.</i> Проекти делегування публічних послуг за моделлю «МКУС»: перспективи реалізації в Україні .....	100
<i>ПРИЛИПЧУК О.</i> Польські реформи: напрями змін та реальні результати .....	103
<i>ТІШКОВА Н.</i> Впровадження реформ у сфері охорони навколишнього середовища: досвід Польщі для України .....	106

## ВСТУП

Конституції практично всіх країн світу в тому чи іншому вигляді фіксують норми пов'язані з проблемами територіальної організації держави, місцевого самоврядування, права громади на самостійне вирішення місцевих проблем. Децентралізація державного управління забезпечує відхід від жорсткої ієрархії, завдяки чому регіональні та місцеві органи влади набувають нових прав і повноважень щодо регулювання суспільно-економічних відносин на територіях. А це зумовлює підвищення відповідальності місцевої влади перед територіальними громадами за вибір шляхів розвитку, за створення належних умов для отримання населенням якісних публічних послуг, за підвищення рівня і якості життя у цілому. Отже, сьогодні йдеться про орієнтацію всієї діяльності місцевої влади на демократичне врядування, на людину, що ставить перед органами місцевого самоврядування нові складні завдання, вимагає від них здійснення нетрадиційних та інноваційних функцій. Відповідь на такі виклики потребує радикального покращання якості діяльності, трансформації стилю мислення й поведінки управлінців, зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування, повноцінного й своєчасного інформаційного забезпечення депутатського корпусу всіх рівнів.

В умовах децентралізації влади України та розвитку місцевого самоврядування важливим є вивчення та імплементація досвіду розвинутих країн світу, зокрема тих що останніми десятиріччями пройшли не простий шлях децентралізації та становлення самодостатніх самоврядних структур, зокрема досвід Польщі щодо реалізації адміністративно-територіальної реформи та формування ресурсної бази розвитку самодостатніх гмін.

В цьому напрямку важливими для розвитку місцевого самоврядування України є результати проекту «Соціальний вимір нової економіки міста Дніпропетровська», реалізованого в межах Польсько-канадської програми підтримки демократії, яка фінансується урядами Канади та Польщі. Метою цього проекту було сприяння формуванню професійного потенціалу кадрів міста Дніпропетровська та Асоціації міст України, щодо здатності вирішувати питання нових викликів в економіці, напрямків розвитку міст, впровадження нової структури управління економічним розвитком, планування місцевого економічного розвитку в Україні та розповсюдження досвіду через органи місцевої влади.

Умовно та схематично можна виділити ряд основних блоків, які розглядалися в процесі реалізації проекту та які пов'язують аналіз інструментальної і ресурсної бази розвитку територіальних громад.

По-перше, окремо розглядаються організаційно-правові основи діяльності структур, що на місцях опікуються питаннями економічного розвитку.

## **СЕКЦІЯ 1**

### **РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ**

**Олександр АКІМОВ**

к.держ.упр., начальник відділу правового  
забезпечення Національної служби  
посередництва і примирення

**Людмила АКІМОВА**

к.е.н., доцент кафедри фінансів  
та економіки природокористування НУВГП

### **РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Чому в Україні важливе проведення реформи місцевого самоврядування: у спадок від СРСР ми отримали дуже неефективний адміністративно-територіальний устрій. Коли в більшості країн кількість представників влади зменшувалася, в Україні їхня кількість збільшувалася. Так, порівняно з 1991 р. кількість населення зменшилася на 5 мільйонів, а на 117 представницьких органів влади стало більше. З 2010 року місцеве самоврядування жорстко вбивалося, в нього відбирали повноваження. Наприклад, земельну ділянку виділяє місцева рада, а об'єкт, який на ній буде збудований, приймає в експлуатацію орган державної влади. Проблема децентралізації влади в українській теорії конституційного права та практиці державотворення завжди посідала вагомe місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 р. З 2010 р. в Україні фактично існувала суперпрезидентська республіка, за якої була встановлена жорстка централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. За цих умов значно була обмежена роль Кабінету Міністрів як вищого органу в системі виконавчої влади, Верховна Рада опинилась у стані за якого виникла загроза існуванню парламентаризму в Україні, фактично було знівельовано місцеве самоврядування, знищена фінансова самостійність територіальних громад, небачених масштабів набула корупція.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи

По-друге, визначається методологічна база впровадження змін в управління економічним розвитком міста за нових умов господарювання.

По-третє, наводяться приклади реалізації на практиці нових для реалій України інструментальних підходів для формування умов сприяння підприємництву та розвитку місцевих ініціатив.

Вважаю, що у результаті проведення семінарів з партнерами по проекту щодо методології та докладного опису бази даних, розгляду конкретних прикладів, у тому числі і безпосередньо в органах місцевого самоврядування України та Польщі за участі українських та польських педагогів, науковців і практиків, що опікуються проблемами місцевого самоврядування вдалося досягти поставленої мети.

Дозвольте висловити подяку всім польським колегам, хто приймав участь у здійсненні проекту та побажати українським партнерам найефективнішого використання отриманого досвіду в практику місцевого самоврядування країни та побажати подальшої співпраці.

Директор Дніпропетровського регіонального інституту  
державного управління Національної академії  
державного управління при Президентові України  
С. СЕРЬОГІН

цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату і його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо.

В Україні за роки незалежності були зроблені перші кроки для інституціонування демократичної децентралізації в плані створення правової основи для процесу децентралізації. Прийняті Закон «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990), «Про Представника Президента України», «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992). Зазначені закони визначили межі функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Чинна Конституція закріпила систему організації влади на місцевому рівні, закладеному в 1992 р. Наступним кроком у створенні правової основи для децентралізації влади стали закони «Про місцеві державні адміністрації» (1997 р.) та «Про місцеві адміністрації» (1999 р.). Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Наступним реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування. Запропоновані зміни до Основного Закону України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою – область, район, громада з широким самоврядуванням; громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передача функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями.

Ключові пропозиції сформульовані таким чином, що вони не торкаються внесення змін до Розділу I Конституції, в якому закріплене поняття місцевого самоврядування і прийняття якого має відбуватись через референдум, що значно в часі відтермінували б процес децентралізації. Зміни стосуються наступних розділів Конституції

України «Адміністративно-територіальний устрій», «Місцеве самоврядування», які викладаються у новій редакції. Деякі зміни будуть внесені в розділи «Верховна Рада», «Президент України», «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

Передбачається у статті 116 Основного Закону закріпити положення, щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів є не політичним питанням і за своєю природою має бути віднесене до повноважень Кабінету Міністрів.

Внесення відповідних змін до Конституції має створити правову основу для прийняття низки законодавчих актів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування. Серед них є нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування та ін. Передбачається, що законодавчі нововведення забезпечать надійну правову основу для ефективного здійснення влади в Україні. Однак, реалізуючи політику децентралізації слід зважати на ті ризики, які можуть виникнути.

В умовах сучасної політичної, економічної та соціальної кризи можливе поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю у складі держави. Послаблення централізації влади в результаті децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників та зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і нездатна буде захистити інтереси та права регіональних громад. Децентралізація може посилити відцентрові тенденції через вкрай низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами.

Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник слід завчасно враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації. В цьому плані слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу, зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі: держава має посприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність

системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня оплати службовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансування та вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації та ін. Іншого шляху у нас немає. Децентралізація – це запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, дійсного народовладдя.

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254 к/96-ВР / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

2. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/156-19>

### **Олена БОБРОВСЬКА**

д.держ.упр., проф., завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

## **СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА МІСТ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Реформи в місцевому самоврядуванні і децентралізація влади в Україні неминуче вимагають перегляду існуючих основ господарювання і керування процесами економічного і соціального розвитку регіонів.

На сучасному етапі на особливу увагу заслуговує вирішення проблеми соціальної безпеки і формування сприятливого соціального середовища проживання людей. Радикальної перебудови потребують соціально-просторові й організаційно-управлінські складові внутрішнього середовища регіонів, форми і методи організації їх діяльності, механізми і методи вирішення регіональних проблем надання соціальних послуг у повному обсязі і належної якості.

Серед соціальних послуг, які потребує населення, особливого значення набули послуги працевлаштування, що надає людям можливість самостійного забезпечення значної частки своїх потреб. Погіршення соціальних умов, відсутність гідної роботи призводить до погіршення соціально-психологічного клімату, створює умови соціального обурення і соціальної незлагоди, знижує параметри соціально-економічного розвитку регіону: негативно впливає на соціальне самопочуття людей, зниження рівня середньої заробітної плати, зайнятості, розміру

капіталовкладень, житлових умов та ін. Виникають проблеми загублення професійно-кваліфікаційного складу працюючих та проблеми духовного і культурного характеру.

Виходячи з альтернативних соціально-психологічних мотивів людей, які не мають можливості до самореалізації власного трудового потенціалу, американський економіст Чарльз Тібо побудував теорію їх забезпечення державними суспільними благами – соціальна безпека, правопорядок, захист довілля, транспортна й інформаційна інфраструктури та інші, що створює можливості успішного працевлаштування. Реалізація моделі Тібо можлива в разі існування ряду передумов, серед яких створення умов абсолютної мобільності людей, незалежності їх пересування від стану довілля та відсутності інших екстерналій, наявності вичерпної інформації про умови оподаткування підприємницької діяльності, можливості вибору роботи та місць проживання і забезпечення суспільними благами на новому робочому місці [1, с. 657].

Цінність територіальної моделі Тібо в тому, що вона дозволяє концептуалізувати підхід до внутрішньотериторіальної мобільності і адекватного розосередження трудових потоків в умовах появи і нарощування безробіття, яке в Україні стає постійним негативним чинником, що впливає на стан економічного самопочуття і соціальної безпеки населення. Послідовники Тібо на основі теорії забезпечення людей суспільними благами побудували теорію міжтериторіальної мобільності населення.

На сьогодні можливості органів місцевого самоврядування (ОМС) в частині забезпечення зайнятості і збереження трудового потенціалу населення безпосередньо на території їх проживання продовжують зменшуватись. Спроби державної і місцевої влади регулювати стан зайнятості і підтримувати безробітних у пошуках роботи шляхом перепідготовки вивільнених працівників і надання їм матеріальної допомоги не вирішують проблеми стабільного зниження безробіття. Ідуть процеси втрати базових компетентнісних навичок і досвіду роботи, з'являється соціальна недовіра, напруга стосовно працевлаштування не зменшується, зникає віра в краще майбутнє. Міграційні потоки набувають тенденцію до збільшення за обсягами і незворотністю.

Розширення прав і фінансових можливостей ОМС у самостійному вирішенні питань розвитку територіальних громад веде до збільшення їх відповідальності за вирішення проблеми найбільш повної і продуктивної зайнятості населення і задоволення його соціальних потреб. Одним із дієвих напрямів вирішення проблеми зайнятості слід розглядати створення системи її забезпечення шляхом формування керованого управління внутрішніми регіональними міграційними потоками. Це стає можливим за рахунок створення регіональної соціально-виробничої системи зниження безробіття, ініційованої, сформованої і підтримуваної

органами місцевої влади. Вона являє собою раціонально побудовану збалансовану систему багатосторонніх виробничих і соціальних трудових зв'язків і обов'язків, яка підтримує і розвиває спільні інтереси стійкого розвитку господарюючих суб'єктів і всіх зацікавлених сторін. Ці зв'язки можуть бути реалізовані в межах інноваційних організаційних схем і форм господарювання в просторі регіону.

Для вирішення проблеми зайнятості населення і збереження трудового потенціалу необхідно мати поглиблене уявлення про формування, організацію і плин процесів життєдіяльності на території регіонів. Вони формуються при реалізації широкої гами економічних, соціальних, правових, політичних, інформаційних та інших інтересів і відносин. Останні являють собою стійкі і впорядковані прямі і зворотні зв'язки, які встановлюються в процесі суспільної діяльності: соціальні зв'язки між людьми, зв'язки між органами місцевого самоврядування і жителями, зв'язки між роботодавцями і працівниками, зв'язки між економічними суб'єктами і соціальними організаціями, зв'язки між владою, жителями, економічними і соціальними та інституційними суб'єктами.

На ґрунті муніципальної спільної власності, спільних інтересів жителів муніципальних утворень, споріднених шляхів їх забезпечення в межах спільності територіального й інформаційного простору і спільного середовища існування, створюються умови для особливого роду відносин – корпоративних. Їх складовими стають різні аспекти спільної діяльності, які реалізують економічні й соціальні права жителів територіальних громад міст, районів, регіонів. Складові відносин створюють спільну зацікавленість до спільних дій і процесів їх реалізації, що перетинаються і взаємодіють між собою під час вирішення поставлених завдань, спрямовуються на досягнення спільних цілей у межах певних інститутів. Останні об'єктивуються в різних організаційних схемах і формах співпраці та створюють чіткі контури соціальної взаємодії і самодостатності соціальної системи території.

Досягнення балансу всіх видів інтересів усіх соціальних груп населення, і влади, і господарюючих суб'єктів надзвичайно складне завдання. І хоча воно в останні роки є центром уваги дослідників і практиків, органи місцевої влади поки не мають системного впливу на її вирішення. А отже, широкий спектр соціальних впливів на забезпечення стійкої динаміки економічного розвитку регіонів у процесах реформування місцевого самоврядування не використовується. Хоча вона запобігає соціальним напругам, підвищує здатність до збалансування соціальних і економічних функцій ОМС, створює протистояння кризовим явищам в умовах соціальних загроз і впливів, сприяє забезпеченню цілісності й адаптованості регіонів до деструктивних явищ в економіці і соціальній сфері. Цілком очевидно, що в умовах соціальної небезпеки процеси реформування місцевого самоврядування не будуть успішно

реалізованими. Тому при їх змістовному наповненні і проектуванні заходів щодо їх реалізації надзвичайно важливо створити умови розвитку інституційного середовища соціальної безпеки, насамперед зайнятості населення. У її складі крім діючих інститутів, що формують базис реформ місцевого самоврядування і зайнятості населення країни, слід розглянути особливості регіонального інституту ефективної зайнятості населення, збереження і нарощування трудового потенціалу регіону, який би інтегрував, розвивав і сприяв розвитку всіх видів партнерських відносин влади з господарюючими суб'єктами з питань працевлаштування відповідно до кваліфікаційних компетенцій і фаху працівників, здійснював контроль за оплатою праці, розвиваючи соціальну відповідальність і гарантуючи недопущення соціальної небезпеки і соціальних ризиків у сферу трудових відносин.

Підсумовуючи, зазначимо, що забезпечення соціальної безпеки в трудовій сфері на територіях регіонів має відбуватись шляхом створення нових форм організації працевлаштування на якісно новій основі – створення належних умов праці і пересування працюючих, гарантування їм соціального захисту і соціальної підтримки. Соціальну відповідальність за збереження трудового потенціалу регіону повинні нести місцева влада і господарюючі суб'єкти. Це дозволить створити умови для розвитку регіонів, реформування місцевого самоврядування і децентралізації на якісно новій основі.

1. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2014. – 864 с.

### **Роман БОГАЧЕВ**

к.філос.н., докторант кафедри  
парламентаризму та політичного  
менеджменту НАДУ при Президентові України

### **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСІВ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ДЕЗІНТЕГРАЦІЇ**

Так після становлення феномену міжнародної економіки та розгортання «холодної війни» в 1950–1960-ті роки технократична еліта під гаслами глобалізації знижує культурну різноманітність суспільства, знищуючи рудименти дотехнічної культури: формуються наднаціональні мегапотоки, в основі яких лежить раціоналізація виробництва та споживання за принципами «одне й те саме для всіх», «одне й те саме по всьому світу» тощо.

З 1980-х років економічна еліта під гаслами неолібералізму починає «монетарну» революцію та демонтаж всіх «неринкових» соціально-економічних, суспільно-політичних та соціокультурних форм: задаються

безальтернативні правила гри в лабіринті випадковості, зовнішніх, суто функціональних зв'язків у неконтрольованому ринковому просторі.

На тлі процесів глобалізації як проявів інтенсивної інтеграції людства, за умов тотальної лібералізації всіх сфер суспільного життя розгортаються різні модуси тотальної дезінтеграції, що потребують врахування в плануванні та управлінні процесами децентралізації влади та організації ефективного місцевого самоврядування.

Сучасна картина світу характеризується сполученням глобального та локального. З одного боку – поставанням єдиної економічної системи (І. Валлерштайн, Дж. Бенігер), наростанням суспільних проблем (В. Вернадський, Т.де Шарден, П. Дракер), формування єдиного інформаційного простору (А. Тоффлер, Д. Белл, А. Турен), загостренням проблем незбалансованості виробництва, споживання та розподілу (Дж. Гелбрейт, В. Афанасьєв) тощо. З іншого – втратою джерел розвитку в межах класичної парадигми детермінованої економіки, формуванням відносно самостійних взаємопов'язаних підсистем, розвитком плюралізму в інституційній сфері, появою самостійних соціальних та релігійних спільнот, плюралізмом культурних форм, розширенням ступенів свободи суспільства на мікрорівні.

В методології досліджень інтеграційно-дезінтеграційних процесів та зокрема практиках децентралізації державного управління очевидним є: по-перше, відхід від діяльнісної сутності суб'єкта до менш динамічної детермінації станом інфраструктури, інституційних утворень; по-друге, заміна людини статистичними ансамблями, що знаходить відповідність між інституціалізацією цінностей та соціалізацією суб'єктів у статистиці без динаміки; по-третє, абсолютизація процесів репродукування зв'язків на поверхні системи (суспільство масового споживання), коли причинно-наслідкові зв'язки та закономірності, критерії об'єктивності, етичності та естетичності остаточно нівелюються ідеями «спонтанного порядку», концепцією суб'єктивних очікувань та критеріями корисності, універсальності.

Саме тому, навіть в економічній сфері результати глобалізації ставляться під дуже серйозний сумнів. Так, глобалізація як соціально-економічна інтеграція світового економічного простору супроводжується його фрагментацією: з одного боку, посилюється самодостатність в групі розвинених та пов'язаних з ними держав, а з іншого - складається стійка та числена група відсталих країн. Аналогічні процеси протікають на національному та регіональному рівнях.

Причина? Сучасні односторонньо-аналітичні методи суспільних наук спрямовані виключно на теоретичний аналіз, який не передбачає наступний синтез, а лише аналітичне розділення на специфічні, характерні для об'єкта дослідження форми існування. Саме абсолютизація аналітичних методів, надання синтезу другорядної ролі є основною причиною того, що сучасні методи дослідження інтеграційно-

дезінтеграційних процесів перестають відповідати змісту діяльності людини, що зумовлює негативні наслідки як процесів інтеграції, так і дезінтеграції, незважаючи на напрямок та порядок протікання цього процесу, зокрема практик децентралізації. Наслідки?

В одному напрямі, механістичний матеріалізм, що твердо стоїть на позиціях детермінізму, призводить до фаталізму, абсолютизації динамічних закономірностей без врахування діалектичного взаємоперетворення необхідності у свободу, можливості у соціальну реальність та дійсність. Це трактується як заперечення волі, свободи та діяльності людини як фактору розвитку або ж як криза класичного суб'єкта в суспільних науках, в т.ч. криза концепції примату виробництва в політекономії, масового виробництва в економічній теорії.

В іншому напрямі, ідеалізм та позитивізм «обгрунтовують» відмову від причинно-наслідкових та перехід до зовнішніх функціональних закономірностей, що також призводить до інших модусів фаталізму (технологічний детермінізм, футурологічні концепції майбутнього). Це пов'язано з абсолютизацією випадковості, тобто «сліпої необхідності», перетворенням розуміння свободи в уявну незалежність від зовнішніх детермінованих зв'язків. Звідси – переважання статистичних закономірностей та методів і знову криза – криза неокласичного суб'єкта в суспільних науках, в т.ч. криза концепції примату споживання в економічній теорії та ідей суспільства масового споживання.

Тільки діалектика дає змогу проникнути в сутність взаємозв'язків, розкрити переплетіння динамічних та статистичних закономірностей, які в дійсності утворюють нерозривну єдність: динамічні закономірності, доповнені умовами «хаотичного» розподілу початкових параметрів, перетворюються в статистичні, а статистичні закономірності, застосовані до пізнання динамічних процесів, дають перехід до нової системи динамічних закономірностей як нової якості. Лише за таких умов окремі частини сукупності можливо вважати сущими у режимі свободи, зв'язки їх є взаємообумовленими, такими що утворюють органічну єдність як єдність в багатоманітному з характеристиками цілісності – всебічності – істинності, що забезпечують гармонійність взаємозв'язків.

Так в межах діяльнісного, а потому – творчого підходу в останній чверті ХХ – на початку ХХІ століття робляться спроби подолати перешкоди на шляху суспільного розвитку. Виключно гуманістичні інтенції можна відчутти крізь призму надбань авторів цього напрямку: Г. Батішева, М. Злоїної, Е. Льєнкова, В. Іванова, Г. Давидової, А. Канарського, М. Ліфшиця, Л. Науменко, Б. Новікова та інших. В межах творчого підходу формується методологічне підґрунтя нового світовідношення, нових підходів до незворотніх, спрямованих та закономірних змін на основі механізмів самоорганізації та самодіяльності: перехід від ієрархічних вертикальних зв'язків та управління на основі авторитету влади до



вертикальних та горизонтальних (проектних) взаємозв'язків на основі влади авторитету конкретної професії, а потому – мережива гармонійних взаємозв'язків на основі авторитету конкретного виду творчості.

Відповідно формулюються й нові категорійні блоки: розмежування (Б. Новіков.), мереживо-мереживість-мережування (Б. Новіков, Р. Богачев), надлишковість (А. Мельниченко, А. Іщенко), безмірність тощо. Вони мають безпосереднє відношення до методології дослідження самоорганізації та розвитку соціальних систем, інтеграції-дезінтеграції, централізації-децентралізації зокрема. Так «мереживість» виражає сутність здійснення суперечності інтеграції-дезінтеграції в становленні систем управління суспільним розвитком; «мережування» є механізмом здійснення суперечності інтеграції-дезінтеграції, наприклад: механізмом вирішення суперечності еліта-народ, держава-суспільство в напрямі гармонізації взаємозв'язків та процесів свободотворчості; «мереживо» є результатом здійснення суперечності інтеграції-дезінтеграції, наприклад: еліта-народ, держава-суспільство, – «вища форма колективності» взаємодії (постінтеграція), як адекватна змістовна форма дійсно цілісних, всебічних та істинних взаємозв'язків у процесі «живого спілкування» та суспільного розвитку загалом.

Саме гуманістичні інтенції щодо всебічного розвитку всіх здатностей, сутнісних сил людини стають реальним принципом планування, реальної організації економіки, реальним принципом інженерно-технічної думки, організації школи та всіх інших інституцій – реальним принципом продукування загальнолюдської культури, суспільного розвитку на міжнародному, національному та регіональному рівнях.

### **Володимир БОЖКО**

д.ю.н., доцент,

Полтавський юридичний інститут

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

### **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

В Україні реформується система місцевого самоврядування. Президентом України внесено до Верховної Ради України проект змін до Конституції України щодо децентралізації влади; парламентом прийнято закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р., «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р., змінено Бюджетний кодекс України та

Податковий кодекс України; розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», «План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» тощо.

Одним із напрямів такого реформування передбачено укрупнення місцевих рад унаслідок добровільного об'єднання існуючих територіальних громад сіл, селищ, міст. То ж в умовах реформування вітчизняної системи місцевого самоврядування багато залежить від якості законодавства, за допомогою якого будуть здійснюватися трансформації. Натомість знайомство із чинним Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. породжує значно більше питань, аніж відповідей.

По-перше, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону України, однією із основних умов добровільного об'єднання територіальних громад названо: «якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання». Хто, керуючись чим та як має визначати якість публічних послуг, що надаються до об'єднання, як цей суб'єкт зможе визначити задовго до об'єднання, якої якості ці послуги будуть надаватися у об'єднаній територіальній громаді?

По-друге, згідно з ч. 1 ст. 14<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради». «Староста обирається в порядку, визначеному законом» (ч. 5 цієї ж статті). Чому не у всіх населених пунктах, а лише у тих, які визначені рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, буде обиратися староста? До того ж, досі відсутній закон, який регулював би вибори старости. У чинному законодавстві навіть не вказано, хто його має обирати (жители села, селища, чи депутати місцевої ради об'єднаної територіальної громади) і з-поміж кого (жителей чи депутатів). Напевно доцільно було б передбачити й ценз осілості у відповідній адміністративно-територіальній одиниці таких кандидатів.

Якщо старосту обиратимуть жители села, селища безпосередньо, то на виконання ч. 2 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», обласна рада одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади призначає перші місцеві вибори депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови. Лише після цього новообрані органи місцевого самоврядування зможуть реалізувати вказаний ч. 1 ст. 14<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» й визначити села, селища, де староста буде обиратися. Таким чином, вибори органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови територіальних громад, що об'єдналися, будуть відбуватися не одночасно із виборами старост сіл, селищ. А це потребуватиме додаткового фінансування. Настільки виправдане таке становище?

Унаслідок такого механізму обрання старост виникає певний проміжок часу (який починається із закінчення строку повноважень місцевої ради, з чим пов'язується припинення повноважень старост, і закінчується вступом на посаду новообраного старости), на протязі якого старости не зможуть здійснювати свої повноваження. Хто здійснюватиме їх повноваження у цей час?

По-третє, відповідно до ч. 2 ст. 14<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», староста є посадовою особою місцевого самоврядування. У частині третій вказаної статті названо окремі повноваження старости й у пункті 5 зазначено: «здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту». Згідно ж із ч. 4 зазначеної статті, положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. Тобто місцеві ради самостійно визначатимуть правовий статус старост. При цьому його права та обов'язки можуть бути різними у різних селах, селищах. Натомість, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України та ч. 2 ст. 7 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. То ж чи не суперечить Основному Закону України нова редакція ч. 3, 4 ст. 14<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»?

По-четверте, відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Натомість згідно з ч. 1 ст. 2 названого закону, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

То ж добровільно об'єднуватися можуть жителі сіл, селищ, міст, чи лише сіл? Унаслідок об'єднання територіальних громад, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», утворюється «об'єднана територіальна громада» (ст. 8 вказаного Закону)?

Крім того, повноваження органів місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голови територіальних громад, що об'єдналися, припиняються з моменту набуття повноважень новообраними органами місцевого самоврядування, сільським, селищним, міським головою територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об'єднання. Однак, відповідно до частини 3 статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом. То ж об'єднавшись, територіальні громади втрачають правовий статус суб'єкта права. Але хто тоді матиме право вимоги щодо виходу зі складу об'єднаної громади і чи не виникне ситуація, коли керуючись цією нормою жителі одного села, селища, міста захочуть створити дві територіальні громади?

Підсумовуючи вище викладене хочемо наголосити, що потреба в реформуванні системи місцевого самоврядування назріла давно, то ж її необхідно удосконалювати. Але значно уважніше потрібно ставитися до якості того законодавства, на основі якого відбувається реформа. Інакше можна ще більше погіршити існуюче становище у місцевому самоврядуванні й розчарувати громадян, котрі з надією очікують покращення якості їх життя у всіх адміністративно-територіальних одиницях України.

**Микола БУНЧУК**

магістрант кафедри управління національним господарством та економічної політики  
НАДУ при Президентіві України

### **ДЕРЖАВНА АНТИТЕРОРИСТИЧНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ**

Для України актуальність проблеми боротьби з тероризмом визначається, у першу чергу, проходженням на її території гібридного збройного конфлікту між Українськими військовими правоохоронними і добровільчеськими формуваннями та двома діючими та масштабними терористичними угрупованнями ДНР та ЛНР, які користуються широкою матеріальною та моральною підтримкою сусідньої держави-агресора.

Разом з цим існують окремі передумови та чинники, які посилюють загрозу виникнення інших терористичних проявів:

- присутність прихильників міжнародних терористичних і релігійно-екстремістських організацій;
- посилення фундаменталістського впливу в Україні;
- значне збільшення міграційних потоків із країн Близького Сходу;

– розміщення дипломатичних представництв та установ іноземних держав, які беруть участь у антитерористичних операціях;

– наявність в Україні об'єктів підвищеної небезпеки (атомні електростанції, хімічні підприємства, магістральні трубопроводи, об'єкти нафтової та газотранспортної системи) тощо.

Нині однією з загроз для України може стати формування законспірованих ланок міжнародних терористичних та релігійно-екстремістських організацій на її території, метою яких є проведення терористичних актів у різних регіонах світу, передусім у країнах, котрі беруть участь у міжнародних антитерористичних операціях.

Перебування на території нашої держави значної кількості вихідців із зон локальних військових конфліктів на територіях держав-учасниць СНД може також сприяти розширенню сфер впливу екстремістських угруповань (таких як на даний момент є організації ЛНР та ДНР).

Безвізове перетинання кордонів між країнами-учасниками СНД не виключає використання представниками міжнародних терористичних та релігійно-екстремістських структур території України для налагодження каналів нелегальної міграції в країни Європейського Союзу або для підготовки і здійснення терористичних актів у інших державах».

В умовах децентралізації влади вагома роль в боротьбі з тероризмом відведена обласним державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування, які забезпечують вирішення питань у зазначеній сфері, віднесених законодавством до їхньої компетенції та безпосередньо громадянам України які через участь у виборах, референдумах і через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо запобігання виникнення конфліктів, що можуть перерости в терористичні прояви; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних та державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; в законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку в цій сфері.

Однак, події останнього року у Криму та на Сході України свідчать, що на сьогодні різними гілками влади до кінця ще не відпрацьована комплексна відповідь ані на тероризм як різні форми злочинної діяльності, ні на тероризм як негативне суспільно-політичне явище, що створює специфічне середовище для формування і реалізації державної антитерористичної політики, особливо на регіональних та місцевих рівнях

Державна антитерористична політика (ДАТП) – це курс дій органів влади (що мають відповідні повноваження), який спрямований на вирішення суспільних проблем у сфері національної безпеки, зокрема, попередження і протидії тероризму. Курс дій передбачає вибір цілей і

завдань політики, а також механізмів, інструментів (засобів) вирішення проблем та реалізацію сукупності заходів, що має забезпечити у кінцевому підсумку такі зміни у суспільстві, що проблеми вирішуються (або принаймні послаблюються), а цілі політики досягаються.

Державна антитерористична політика включає в себе забезпечення державою антитерористичної діяльності спецслужб і силових структур, зниження терористичної загрози й інші дії, що забезпечує захист життєво важливих інтересів держави та її громадян. Цілями ДАТП є збереження існуючого державного ладу, єдності і цілісності країни, її суверенітету; реалізація життєво важливих інтересів соціальних груп, незадоволених своїм соціальним становищем. Об'єктами ДАТП є соціальні верстви, незадоволені своїм соціально-економічним або політичним становищем, соціальні групи, які побічно або латентно підтримують терористів, особи та організації, діяльність яких визнана терористичною, а також ідеологія тероризму, умови і причини, що сприяють виникненню терористичних загроз. Отже, сутність антитерористичної політики, полягає в сукупності планомірних дій як органів державної влади, так і інших елементів політичної системи суспільства з метою забезпечення стійкої політичної та громадської безпеки, усунення причин тероризму, мінімізації та ліквідації терористичної загрози. Одним з найважливіших складових елементів антитерористичної політики є, на нашу думку, формування у населення антитерористичної свідомості.

Аналіз антитерористичної політики передбачає аналітичну і комунікативну діяльність з підготовки рекомендацій органам влади, які мають повноваження ухвалювати рішення у сфері боротьби з тероризмом, на основі порівняння альтернативних шляхів розв'язання відповідних проблем із залученням стейкхолдерів політики (з урахуванням міркувань забезпечення безпеки).

З урахуванням відповідного вітчизняного і міжнародного досвіду пропонується для формування антитерористичної політики скористатись методологією аналізу державної політики, зокрема, економічного аналізу.

Слід зазначити, що нормативно-правова база у сфері вироблення антитерористичної політики знаходиться на етапі формування/реформування, а щодо застосування економічного аналізу АТП в умовах децентралізації влади практично не розвинена.

### Список використаної літератури

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
2. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>
3. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ

Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99 (Позначку «Опублікуванню не підлягає» знято Указом Президента № 963/2009 від 24.11.2009.

4. Требін М. П. «Гібридна» війна як нова українська реальність / М. П. Требін // Український соціум : наук. журн. – 2014. – № 3. – С. 113 – 127.

5. Кілієвич О. І. Економічний аналіз державної політики : навч. посіб. / О. І. Кілієвич. – К. : НАДУ, 2012. – 99 с.

### **Вікторія ДІВАК**

к.політ.н., провідний фахівець  
НАДУ при Президентові України

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Сьогодні не викликає сумніву, що переважна більшість проблем розвитку держави повинна вирішуватися на регіональному рівні. В зв'язку з цим виникає питання пошуку найбільш оптимальних і ефективних шляхів та методів розв'язання існуючих проблем. Варто зазначити, що однією з найбільш динамічних тенденцій світового розвитку після Другої світової війни стала децентралізація влади.

Реформа місцевого самоврядування в Україні передбачає проведення адміністративно-територіальної реформи, реформування виконавчої влади і бюджетних відносин між центром і регіонами.

Значимо, що проведення будь-яких реформ в країні потребує, насамперед, соціального замовлення суспільства на проведення таких реформ, наукове обґрунтування процесу реформування, його послідовність, взаємопов'язаність та узгодженість з іншими перетвореннями (посилення місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства, реформа міжбюджетних відносин тощо), політична воля центрального та місцевого керівництва до проведення часом жорстких і болісних змін, широке роз'яснення серед населення необхідності їх проведення з обов'язковим поясненням переваг і труднощів, які будуть виникати в процесі реформування, підготовка та відбір найбільш кваліфікованих кадрів, які мають певні здібності та здатність не тільки до швидкого реагування на проблеми, що виникатимуть, а й до пошуку найоптимальніших шляхів для їх розв'язання.

Так, адміністративно-територіальної реформа передбачає перехід від радянської двохступеневої системи регіонального управління (область – район) до триступеневої, де області перетворюються на регіони, кількість районів скорочується майже у чотири рази, а у сільській місцевості населенні пункти об'єднуються у громади (до 750).

Аналіз нормативно-правової бази, що стосується реформи місцевого

самоврядування, свідчить про наявність, як мінімум, певних неузгодженостей, а саме, на рівні громад відбувається централізація (об'єднання) і скорочення сільського й селищного самоврядування; префекти, що мають контрольні функції, призначаються Президентом України, який має право (за певних умов) відмінити рішення рад і розпускати їх, а отже, ми фіксуємо посилення президентської влади у регіонах. Така ситуація, ймовірно, призведе до посилення конфліктного потенціалу між місцевою владою і «контролюючими» префектами. Загалом, складається враження, що кінцевою метою зазначених реформ є послаблення регіонів і місцевих еліт. Можна припустити, що таким способом центральна влада намагається ліквідувати загрози можливого регіонального сепаратизму.

Водночас, ураховуючи сучасний стан соціально-економічної ситуації в державі, на нашу думку, доцільним може бути варіант реформування адміністративно-територіального устрою, основою якого має стати укрупнення існуючих сьогодні адміністративно-територіальних одиниць (областей) із збереженням в них наявної кількості районів. У разі наявної економічної та управлінської доцільності, на рівні районів можливе об'єднання кількох сіл та селищ, як базових низових одиниць. Мова йде про триступеневу модель адміністративно-територіального устрою – регіон (області), область (райони), район (громади (село, селище)). Зазначена модель, на нашу думку, є прийнятною з точки зору економічної доцільності, швидкості проходження управлінських рішень та відповідного зворотного зв'язку. В окремих випадках економічно доцільно об'єднати декілька сіл та селищ у районі, однак недоцільно, принаймні сьогодні, укрупнення районів через недостатній рівень комунікаційної інфраструктури, в першу чергу через відсутність належного рівня мережі доріг з твердим покриттям та достатньої кількості транспортного парку для забезпечення населення швидким доступом до різних організацій, що надають управлінські, адміністративні та соціальні послуги.

Проведення реформи місцевого самоврядування має ще один важливий аспект, від якого однаковою мірою залежать як успіх, так і поразка в реалізації зазначених реформ. Мова йде про так званих провайдерів та головних учасників процесу – місцеву еліту, насамперед, управлінську. Вважаємо, що сьогодні її представники не спроможні належним чином представляти інтереси регіонів на центральному рівні, оскільки структурування регіональних еліт, по-перше, відбувається, переважно, за партійною ознакою, по-друге, перебуває в тісній залежності від електоральної та політичної культури, що сформувалася в конкретному регіоні.

Водночас, на нашу думку, реальне об'єднання місцевих еліт може стати потужною об'єднаною силою для виведення України на більш високі щаблі соціально-економічного та політично-культурного рівня, у

тому випадку, якщо відносини «центр – регіони» будуть базуватися на усвідомленні необхідності забезпечення балансу між загальнодержавними і регіональними (місцевими) інтересами, тобто мова йде про збалансоване поєднання двох ідентичностей – загальнодержавної і регіональної. Також важливим є усвідомлення регіональною елітою своєї ролі як рушійної сили всього комплексу реформ в державі та здатність її до проведення складних і непопулярних рішень, а також вміння брати на себе відповідальність за наслідки їх проведення.

Не викликає заперечення те, що однією з головних причин слабкості регіонального і місцевого розвитку є недолуга фінансова база. Підтримка економічно слабких територій через надання субвенцій з держбюджету формує в місцевих керівників споживацькі настрої. З іншого боку центральний уряд не повною мірою фінансує ті завдання, які він покладає на місцеву владу, отже на місцевому рівні банально не вистачає коштів. Водночас, стимулювання саморозвитку територій у подальшому могло б призвести до більш широкої внутрішньо-регіональної кооперації, яка стала б перешкодою на шляху можливого регіонального сепаратизму.

Крім того, «центр» має усвідомити, що одним з головних чинників, який може провокувати регіональний сепаратизм, є не сильна регіональна еліта, а відсутність цілісного національного проекту розвитку, що змушує регіони формувати «власні» проекти.

Досвід багатьох європейських країн, де в другій половині ХХ століття досить гостро постали проблеми сепаратизму, свідчить, що для вирішення питань єдності країн центральні уряди так чи інакше змушені розв'язувати проблеми ефективної взаємодії між центром та регіонами, правами та функціями регіонів, пошуку оптимальних шляхів для ефективного використання ресурсної бази регіонів тощо. Сьогодні організація державної влади в цих країнах базується на її децентралізації, поєднаній з сильними інститутами місцевого самоврядування. Децентралізована модель державної влади сприяє розвитку демократії в державі, оскільки створює сприятливі можливості для виникнення відповідальної опозиції, а місцеве самоврядування є доброю школою для набуття управлінського досвіду багатьма громадянами та формування власної політичної культури.

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

2. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Постанова Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56301](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56301)

**Дмитро ЗЛИГОСТЄВ**  
аспірант кафедри економіки  
та регіональної економічної політики  
ДРІДУ НАДУ

## **АНАЛІЗ ВИКОРИСТАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ НА ПРИКЛАДІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОХОРОНУ ПРАЦІ»**

На даний час в Україні існують затверджені принципи державної політики в галузі охорони праці (далі – ОП), тобто відношення органів державної влади до питань ОП, які найбільш яскраво відображаються у першій редакції Закону України «Про охорону праці» (далі – Закон) – вісім принципів, з 2002 р. вже десять принципів.

Для вирішення проблем у сфері ОП, використовуються різні методи та застосовуються відповідні механізми серед яких перше місце займають економічні методи управління тому особливу увагу варто приділити саме їх використанню у даній сфері.

Економічні методи управління на відміну від правових та адміністративних методів управління, що регламентують виконання тих чи інших вимог охорони праці, а отже, потребують жорсткому контролю за їх виконанням. Економічні методи більш ліберальні, і базуються не стільки на покарання, скільки на економічних вигодах того особи, до якої застосовуються. Тобто економічні методи управління охороною праці це інструмент, з допомогою якого держава як гарант прав найманих працівників має формувати такі умови господарювання, щоб роботодавцям було вигідніше надсилаються свої економічні ресурси на попередження травматизму, професійної захворюваності та поліпшення стану умов і ОП, ніж на компенсацію потерпілим та ліквідацію інших наслідків неналежного стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

З метою реалізації принципу, який звучить так: «Використання економічних методів управління ОП, участь держави у фінансуванні заходів щодо ОП, залучення добровільних внесків та інших дотацій на ці цілі, отримання яких не суперечить законодавству», Законом передбачено:

– створення державних, галузевих і регіональних фондів ОП, кошти яких витрачаються виключно на вирішення проблем ОП (ст. 21 першої редакції Закону). У 2001 р. ці фонди були ліквідовані, а їх правонаступником став Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. У свою чергу планується, що в 2015р. його буде реорганізовано шляхом злиття Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності у Фонд соціального страхування України (далі – Фонд). Отже, відтепер

профілактика нещасних випадків займе третє місце замість першого у переліку основних завдань Фонду, а її фінансування буде здійснюватися в рамках бюджету Фонду, затвердженого КМУ;

– збереження середньої заробітної платні за робочим за період простою з причин, які виникли не з його вини (ст. 6 Закону);

– виплата вихідної допомоги при розірванні трудового договору за власним бажанням (ст. 6 Закону);

– загальнообов'язкове державне соціальне страхування всіх працівників від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, залучили втрату працездатності (ст. 5 Закону та Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»);

– безплатне забезпечення лікувально-профілактичним харчуванням та інші пільги і компенсації працівникам, зайнятим на роботах з важкими та шкідливими умовами праці (ст. 7 Закону);

– відшкодування Фондом і роботодавцем (згідно з колективним чи трудовим договором) шкоди, заподіяної працівникові внаслідок ушкодження його здоров'я або у випадку смерті (ст. 9 Закону параграфу 2 глави 82 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 № 435-IV);

– відшкодування роботодавцем шкоди, заподіяної порушенням вимог з ОП іншими юридичними, фізичними особами і державі, на загальних підставах, передбачених законом (ст. 26 Закону);

– залучення юридичних та фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, до сплати штрафу за порушення та невиконання приписів посадових осіб органів виконавчої влади з нагляду за ОП. Сплата штрафу не звільняє від усунення виявлених порушень у визначені строки (ст. 43 Закону);

– застосування системи знижок до розміру страхового внеску для кожного підприємства за досягнення належного стану ОП та зниження рівня травматизму та професійного захворювання і належний стан ОП (частина друга ст. 25 Закону). Цей механізм економічного стимулювання на практиці не реалізується. згідно частини третьої ст. 25 Закону «... розрахунок розміру страхового внеску із застосуванням знижок та надбавок для кожного підприємства, передбачених частиною другою цієї статті, здійснюється відповідно до законодавства про загальноосвітній державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності». У свою чергу, дія частини ст. 47 Закону України «Про загальнообов'язкове державне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» щодо встановлення знижок та надбавок до розміру страхового внеску тричі зупинялося, а з 01.01.2011 р. її взагалі виключили з тексту цього закону;

– віднесення витрат на заходи з охорони праці до валових витрат виробництва (ст. 19 Закону), що певним чином стимулює фінансування

потреб ОП за рахунок собівартості (зменшує базу оподаткування).

Держава фінансує заходи з ОП. Це кошти на фінансування важливих наукових досліджень по ВІД, передбачених загальнодержавної та інших програм з цих питань (ст. 37 Закону), на утримання мережі органів державного нагляду за ОП(ст. 38 Закону), на підготовку фахівців у вищих навчальних закладах Міністерства освіти і науки України (ст. 18 Закону).

Що стосується фінансування загальнодержавних (національних) та інших програм з питань ОП, слід зазначити, що протягом 1994 – 1996 рр. для часткового фінансування заходів, передбачених Національною програмою поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1994 – 1995 рр. і на 1996 – 2000 рр.) кошти виділялися окремим рядком видатків державного бюджету.

Згідно п. 38 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 28.12.2014 № 77-VII фінансування заходів Загальнодержавної соціальної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 роки здійснюється в межах видатків, передбачених у державному бюджеті головним розпорядником бюджетних коштів, відповідальним за виконання відповідних завдань і заходів цієї Програми, та за рахунок коштів інших джерел. Відтепер Фонду соціального страхування України не буде брати участі у фінансовому забезпеченні заходів Програми. крім цього з розділу «Обсяги та джерела фінансування» Програми була виключена частина друга щодо прогностичного обсягу фінансування та його розподілу за джерелами. Отже, враховуючи реформу контролюючих органів і розмір бюджетного фінансування основних виконавців Програми, можна зробити висновок, що реалізація заходів Програми державним бюджетом України на 2015 р. не передбачена.

Згідно вище зазначеного, можна зробити висновки, що принцип, який зазначений в Законі України «Про Охорону праці» та передбачає використання економічних методів управління ОП не є ефективним та потребує удосконалення на законодавчому рівні. Як приклад розроблення механізму застосування ст. 25 Закону України «Про Охорону праці» та в умовах децентралізації – розширити повноваження органів місцевого самоврядування, для цього потрібні зміни до ст. 35 Закону України «Про Охорону праці».

На нашу думку першочерговим є зміни на законодавчому рівні стандартів ОП згідно з міжнародними Конвенціями Міжнародної Організації Праці, розробка та фінансування в повному обсязі загальнодержавних та регіональних програм підвищення рівня культури ОП на підприємствах та організаціях, що б в майбутньому застосування економічних методів управління та стимулювання ОП було дієвим.

**Сергій КАНДЗЮБА**

к.т.н., доцент кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем  
ДРІДУ НАДУ

## **МІСЦЕ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ ОБМІНУ ІНФОРМАЦІЄЮ В ЕЛЕКТРОННОМУ УРЯДІ УКРАЇНИ**

Закон України «Про адміністративні послуги» [1], ухвалений 6 вересня 2012 р., ввів у практику державної служби та служби в органах місцевого самоврядування такі поняття як «інформаційна і технологічна картки адміністративної послуги», «центр надання адміністративних послуг», «Єдиний державний портал адміністративних послуг», «Реєстр адміністративних послуг». Подальше підвищення якості та доступності державних послуг організаціям і громадянам, спрощення процедури та скорочення термінів їх надання, зниження адміністративних витрат з боку громадян і організацій, пов'язаних з отриманням державних послуг, а також впровадження єдиних стандартів обслуговування громадян нерозривно пов'язано із створенням електронного уряду в Україні. Це підтверджується в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2], що прийнята 12 січня 2015 р. і передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. Серед них – Програма електронного урядування.

Однією з головних причин відсутності електронного уряду в Україні є те, що до цього часу не сформована єдина інфраструктура міжвідомчого обміну даними в електронній формі.

Діючі державні інформаційні системи формувалися окремими органами державної влади в умовах відсутності єдиної нормативної правової та нормативно-технічної бази. Відомості в них недоступні іншим органам державної влади для оперативного використання, що на практиці призводить до значних тимчасових затримок при міжвідомчій обміні інформацією, багаторазового збору і дублювання інформації в різних системах. При цьому частина інформації оперативно не оновлюється, що призводить до суперечливості даних, що містяться в державних інформаційних системах.

Використання недокументованих форматів даних, протоколів обміну, інших закритих інформаційних технологій і відсутність єдиних класифікаторів, довідників і схем даних обмежують можливість застосування автоматизованих засобів пошуку та аналітичної обробки інформації, що міститься в різних системах, і ускладнюють доступ організацій і громадян до державних інформаційних систем. Це знижує оперативність підготовки управлінських рішень, сумісність інформаційних систем, що негативно позначається на якості державних послуг, які надаються організаціям і громадянам.

Повноцінна робота Електронного уряду немислима без

налагоджених механізмів міжвідомчого електронного взаємодії. Адже якщо у випадку з «звичайним» урядом одержувачі державних послуг, громадяни та юридичні особи, змушені особисто збирати всі необхідні документи, оминаючи численні установи та кабінети, то Електронний уряд має позбавити їх від будь-яких проблем подібного роду, і, в ідеалі - зробити процес отримання державної послуги не складніше, ніж процес отримання комунальної послуги. Але для цього необхідно, щоб самі відомства, їх інформаційні системи взаємодіяли між собою, обмінюючись всією необхідною інформацією в автоматичному режимі.

Однак, всім відомо, що автоматизація різних державних структур відбувалася в різний час, на різному рівні, з використанням найрізноманітніших рішень. В кожному відомстві панують власні регламенти діловодства, зі всіма витікаючими звідси проблемами. В одному місці вже працює повноцінний електронний документообіг, в іншому місці ще досі використовується ручне введення даних і документів. Але навіть і в тому випадку, якщо мова йде про впроваджену і працюючу СЕД, у наявності повний «зоопарк» стандартів, форматів тощо.

Тому, створення Інтегрованої системи обміну інформацією (ICOI) є актуальною задачею. По суті, ICOI являє собою набір стандартів і рішень, що дозволяють інформаційним системам центрального, регіонального та місцевого рівнів безперешкодно взаємодіяти між собою, як в горизонтальному, так і у вертикальному напрямках. Ще одна важлива функція ICOI – забезпечення функціонування державних інформаційних систем інформаційно-аналітичної підтримки державного управління.

Якщо порівняти Електронний уряд з корпоративною інформаційною системою, то ICOI буде відповідати PDM-система, а електронні адміністративні послуги будуть відповідати інформації про вироби, що випускаються корпорацією.

PDM-системи широко використовуються в промисловості. Одними з найбільш важливих і трудомістких етапів розробки нового чи модифікації існуючого виробу є конструкторська та технологічна підготовка виробництва. На цих етапах робота ведеться з великим об'ємом документації. Документація, як правило, буває представлена в різних форматах (текстові документи, креслення, звіти, таблиці тощо) і може розроблятися в різних прикладних автоматизованих системах (CAD/CAM/CAE). Завдання впорядкування цього надзвичайно складного потоку робіт (тобто процесу передачі даних, документів і завдань між учасниками), а так само задачі управління всім обсягом різномірних даних, які породжуються, зберігаються і використовуються в різних системах, управління складом виробу (включаючи, управління змінами і конфігурацією) вирішуються з допомогою PDM (Product Data Management) технології – технології управління усіма даними про виріб

і процесами, що створюють і використовують ці дані протягом усього життєвого циклу (ЖЦ) виробу [3]. Ця технологія реалізована в PDM-системах, широко представлених на ринку інформаційних технологій (ІТ).

PDM-системи є одним з основних інструментів CALS-технологій (Continuous Acquisition and Life cycle Support) – технологій безперервної інформаційної підтримки життєвого циклу продукції. В основі CALS-технологій лежить процес спільного використання даних, отриманих на різних стадіях життєвого циклу виробу. Це поняття включає в себе весь комплекс даних, які створюються і використовуються на всьому ЖЦ виробу. Ці дані включають в себе інформацію про конфігурацію і структуру виробу, характеристики та властивості, організаційну інформацію (опис процесів, пов'язаних із зміною даних про виріб), документи, якими «обростає» виріб з моменту його проектування до моменту його продажу та подальшого сервісного обслуговування.

ICOI призначена для вирішення аналогічних задач, але у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Головна функція ICOI – передача необхідних для надання електронних адміністративних послуг даних між всіма учасниками цього процесу. До системи повинні будуть підключитися не тільки інформаційні системи центральних, регіональних, місцевих відомств та органів влади, але і інформаційні системи різних підприємств і організацій, в тому числі недержавних, які є постачальниками інформації для надання електронних адміністративних послуг.

Головне призначення системи – забезпечення виконання функцій держави і місцевого самоврядування в електронній формі. ICOI повинна передавати запити громадян у підключені до неї відомчі інформаційні системи органів державного управління і місцевого самоврядування, відповідальних за надання цих послуг. А у зворотний бік передавати на єдиний портал дані після їх обробки у відомчих ІС та інформацію про хід виконання запитів.

В умовах децентралізації і створення об'єднаних територіальних громад затребуваність електронних адміністративних послуг буде зростати. Це пов'язано з недостатньо зручним і доступним розташуванням органів публічної влади.

### **Список використаної літератури**

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
3. Российская энциклопедия CALS. Авиационно-космическое машиностроение / под редакцией А.Г. Братухина. – М. : ОАО НИЦ АСК, 2008. – 608 с.

**Олена КАХОВСЬКА**

д.е.н., доц., професор кафедри економіки та регіональної економічної політики  
ДРИДУ НАДУ

## **РОЛЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

В Україні неодноразово розглядалися ідеї щодо сприяння регіональному та місцевому розвитку в Україні відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та у межах концепції «доброго врядування». Головними принципами домінуючої в Європі системи «доброго врядування» є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті управлінських рішень. В українських реаліях це передбачає наближення управління до людей, їхню безпосередню участь у різних формах місцевого та регіонального управління, заміну взаємовідносин за принципом «керівник – громадянин» на відносини типу «постачальник послуг – клієнт». У межах політики запобігання корупції дія концепції пов'язується із реформуванням системи державної служби та спрямовується на встановлення бар'єрів щодо пріоритетності особистих інтересів перед суспільними. Світова практика свідчить, що такі принципи найбільш ефективно діють у країнах з децентралізованою системою управління.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні на сучасному етапі ставить нові завдання у цій сфері для реалізації потенціалу окремих регіонів, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тому чітке розуміння децентралізації має теоретичне і прикладне значення, адже дозволить належно вивчити теоретичні засади та відповідний практичний досвід цього процесу, визначити напрями та перспективи його реалізації в умовах української дійсності.

Децентралізація у загальному вигляді – це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї. Під децентралізацією часто розуміється перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Її визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики [1].

Згідно з державною стратегією регіонального розвитку [2] Кабінет



Міністрів України підтримує принципові позиції підходу ЄС до реалізації регіональної політики, які базуються на поєднанні політики щодо підвищення рівня конкурентоспроможності територій та політики, спрямованої на недопущення зростання регіональних диспропорцій, але обмежений на даний час у відповідних за обсягами ресурсах для здійснення ефективних заходів у рамках такого підходу.

За умови обмеженості фінансових ресурсів, які Кабінет Міністрів України може спрямувати на розвиток територій, необхідно визначити пріоритети розподілу ресурсів та сконцентрувати їх на тих заходах та територіях, що можуть забезпечити найвищий результат у найкоротший строк та матимуть довготривалий і комплексний вплив на розвиток не лише даної території, але і сусідніх регіонів.

Отже, заходи, спрямовані на концентрацію ресурсів на певних територіях, слід здійснювати разом із заходами, спрямованими на підвищення ролі «точок зростання» на прилеглих до них територіях, для поширення на більшу територію позитивного впливу таких заходів. З іншого боку, така взаємозалежність потребує визначення та запровадження дієвого фіскального механізму та механізму перерозподілу, в іншому разі існує реальна загроза надмірної поляризації та зростання диспропорцій між економічно розвинутими містами та рештою території країни.

Наразі на перший план виходить питання формування «точок зростання» та прилеглих до них територій. В межах вирішення цього питання прийнято закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3]. Добровільне об'єднання здійснюється відповідно до Перспективного плану формування територій. Об'єднання громад також стимулюється і фінансово, запропонованим збільшеним переліком джерел наповнення бюджету. Питання ж залишається в площині, чи можна вважати ці об'єднані громади «точками зростання» в розумінні державної стратегії регіонального розвитку, адже з документу не наведено визначення «точки зростання».

Саме регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від децентралізації публічної влади в унітарній державі. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої унітарної держави набуває специфічного статусу територіальної громади, населення якої претендує на сукупність прав та обов'язків, притаманних населенню територіальної громади, зокрема, право на місцеве (регіональне) самоврядування [2].

На сьогодні розвиток України та її регіонів здійснюється під впливом геополітичних та внутрішніх викликів зростання відкритості економіки, що вимагає змін у підходах до стратегічного розвитку регіонів України та визначення цілей державної політики регіонального розвитку на перспективу.

Зазначені зміни полягають у переході від прямих короткострокових галузевих заходів впливу та реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах для розв'язання проблем їх розвитку до системного і комплексного підходу до розвитку територій на основі концентрації фінансових ресурсів та створення умов для конкурентного розвитку всіх регіонів. Чітке розуміння нерівномірності регіонального розвитку повинно сприяти спрямуванню регіональної політики на розв'язання проблем забезпечення рівних можливостей провадження економічної діяльності для населення та бізнесу, розвитку і стимулювання конкурентних засад економіки, а також рівного доступу населення до соціальних, адміністративних та інших послуг, що забезпечують можливість самореалізації.

Іншим важливим фактором є посилення ролі інституційного, соціального та економічного середовища на регіональному та місцевому рівні для економічного зростання територій та підвищення рівня добробуту населення, що відповідно вимагає еволюції інституційної моделі формування та реалізації державної регіональної політики, яка сприяє створенню та стійкому функціонуванню середовища, сприятливого для впровадження місцевих та регіональних ініціатив.

#### Список використаної літератури

1. Корявець М.А. Роль децентралізації для регіонального розвитку в Україні / М. А. Корявець. – Режим доступу: <http://pfirs.org/publikatsiji/item/31-rol-detsentralizatsii-dlia-rehionalnoho-rozvytku-v-ukraini.html>
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11>
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII

#### Ірина КВЕЛІАШВІЛІ

к.держ.упр., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

#### ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Серед показників рівня демократії країни вагомим є правове забезпечення громади доступом до публічної інформації. Можливість доступу та отримання громадянами необхідної суспільно значущої інформації є індикатором відкритості державного устрою країни.

Значення доступу громадян до інформації державного сектора, як засобу забезпечення прозорості уряду та участі громадян у демократичному процесі визнається в Європі щонайменше з 1946 р., коли на першій сесії Генеральної Асамблеї ООН (1946) свободу інформації було проголошено як фундаментальне право людини, критерієм усіх свобод.

Все більше країн приєднуються до процесу відкритості інформацію про діяльність органів влади. Відкрита демократія породжує тенденцію прийняття законодавчих актів стосовно надання публічного доступу до урядової інформації та процесів, що відбуваються у владних відомствах та структурах. Сучасні комунікаційні технології дозволяють отримати легкий та широкий доступ до публічної інформації, незважаючи на випадки протидії цьому розвитку.

Не всі закони показали себе дієвими та спроможними надати широкий доступ до публічної інформації. У деяких країнах публічне законодавство не застосовується владною, або з різних причин уряд ухиляється від його застосування. Виклики сучасного світу – тероризм, піратство та т.п., стали приводом до прийняття оновленого законодавства про секретність у боротьбі з терором та обмеження доступу до інформації.

Моделем законом [1] про свободу інформації встановлено, що право на інформацію гарантовано міжнародним законодавством і є частиною гарантії на свободу інформації, про що оговорено у статті 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Більшість країн у всьому світі приводять у дію дане право шляхом включення положення про право доступу до інформації в Конституції своїх країн, а також прийняття законів, які на практиці дають можливість ефективно використовувати дане право та застосовувати конкретні процеси для його впровадження.

Міжнародною організацією Article 19 розроблено «Принципи законодавства про свободу інформації, Право громадян на доступ до інформації» [2], які вважають міжнародними стандартами з питань доступу до інформації. За допомогою цих принципів кожен громадянин може визначити, чи гарантує державне законодавство доступ до офіційної інформації, встановлено шляхи, за допомогою яких уряди можуть досягти максимальної відкритості, відповідно до загально визначених міжнародних стандартів і практики.

Упродовж останніх років було ухвалено міжнародно-правові документи, які визнають право на доступ до інформації основоположним правом людини, а представники Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, ОБСЄ у своїх доповідях звертають увагу на те, що право на доступ до інформації є необхідною умовою для участі громадян в ухваленні державних рішень, запорукою розвитку демократії та інструментом у боротьбі з корупцією.

Відповідно до міжнародних документів основними стандартами у сфері права на доступ до інформації є:

- принцип максимальної відкритості – уся інформація у володінні публічних органів є відкритою, крім передбачених законом винятків;
- відомості, доступ до яких закривається, мають бути ясними, описуватися вузько і відповідати контролю згідно з «трискладовим тестом» [3, с. 20].

Прийняття Україною законодавства про доступ до інформації розглядалося як приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів та виконання міжнародних обов'язків України, що, зокрема, впливають з її членства в Раді Європи.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [4] закріплює основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією, достовірність і повнота інформації, свобода вираження поглядів і переконань, правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Серед держав Центрально-Східної Європи законодавство про доступ до публічної в Україні прийнято найпізніше, в 2011 р.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [4] містить реальні механізми, що здатні зробити діяльність влади прозорою. Закон створив нормативну основу для забезпечення гарантій права на інформацію, а саме: детально прописані всі способи доступу до інформації, які сприяють найбільшій поінформованості громадськості та максимальній відкритості інформації, звужено можливості обмеження на вільний розсуд чиновника доступу до інформації.

Чинне законодавство України про інформацію передбачає обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення, створення в державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації. Натомість законодавство України про об'єднання громадян не покладає аналогічний обов'язок на політичні партії.

Як приклад, у Польщі до розпорядників інформації відносяться усі органи державної і місцевої влади, а також ті установи, які використовують кошти з бюджетів. Закон поширюється на політичні партії і профспілки.

Створення законодавчих гарантій на доступ до публічної інформації і забезпечення їх реалізації впливає на розвиток громадянського суспільства, прозорість діяльності органів державного управління. Варто вказати на схожість і, водночас, різну якість законів у Польщі і Україні, а сферу застосування цього права на практиці в цих країнах. Це пов'язано з низкою причин: різна ментальність та правова культура, різний рівень розвитку громадянського суспільства, різні мотиви, які спонукали до ухвалення таких законів у кожній країні [5, с. 301].

Законодавством Польщі закріплено відповідні норми про обов'язкове

звітування партій про суми отриманих і витрачених в ході виборчої кампанії коштів. У багатьох країнах світу, у тому числі й в Україні, запроваджено звітність про внески і витрати на вибори в умовах відсутності органів, які б мали достатні повноваження для перевірки повноти та правдивості відомостей, що містяться у фінансових звітах партій і кандидатів. [5, с. 301]

Потреба в нормах права, які покладають на політичні партії обов'язок надавати достовірну, повну, об'єктивну інформацію у сучасних умовах є актуальною для України. Стандарти, закладені у Модельному законі про свободу інформації, притаманні українському законодавству. Основна мета цього законодавства є надання права доступу до інформації, яка знаходиться у розпорядженні державних органів та відповідає принципам, що подібна інформація має бути відома громадськості. інформація приватних організацій.

### Список використаної літератури

1. Модельний закон про свободу інформації. – Режим доступу: [http://www.unesco.kz/ip/countries/freedom\\_of\\_information\\_law\\_model.html](http://www.unesco.kz/ip/countries/freedom_of_information_law_model.html)
2. Принципи Article 19. Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації. – Режим доступу: [http://mmdc.narod.ru/books/freedom\\_of\\_info\\_principles.html](http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html)
3. Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ : 2012.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України: від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – ст. 314.
5. Я.Черв. Надання публічної інформації політичними партіями в Польщі – досвід для України / Я. Черв, І. І. Каспрук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2013. – Вип. 11. – С. 295 – 302. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nzlubp\\_2013\\_11\\_75.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nzlubp_2013_11_75.pdf)

### Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА

д.держ.упр., доц., професор кафедри економіки та регіональної економічної політики  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України.

## СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ НАРОДОВЛАДДЯ В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Поглиблення економічної і політичної кризи в Україні викликає потребу проведення докорінних реформ у сфері місцевого самоврядування, які б набули системного характеру. Результатом цих

реформ має стати створення самодостатніх територіальних громад і концептуальна зміна підходів управління ними. У зв'язку з цим постає необхідність вирішення сукупності глобальних національних проблем, пов'язаних з ліквідацією амбівалентності суспільно-економічних відносин, усуненням корупційно-олигархічної спрямованості владних інститутів й інертності органів місцевого самоврядування, створенням інституту народовладдя і посиленням його ролі у становленні суспільства добробуту.

Функціонуючі нині застарілі принципи державного управління, які були притаманні ще командно-адміністративній системі СРСР, централізований організаційно-ієрархічний розподіл компетенцій і ресурсів між різними рівнями владних інститутів, недосконалий адміністративно-територіальний устрій держави стали факторами, які стримують розвиток країни. Саме тому теоретичне усвідомлення сутності народовладдя і опрацювання підходів побудови системи місцевого самоврядування на принципово нових засадах з набуттям значущості народовладдя, є надзвичайно важливим і зумовлює актуальність цієї публікації.

Серед численних ідей і розробок вирішення проблем реформування місцевого самоврядування в Україні, висловлених вітчизняними і закордонними вченими, найбільш обговорюваним напрямом, яке вже отримало поштовх до практичної реалізації, стало питання спрямування реформ на децентралізацію влади, зміну адміністративно-територіального устрою в Україні шляхом об'єднання територіальних громад, перебудову архітектури місцевого самоврядування в частині перерозподілу повноважень, компетенцій і фінансового забезпечення. Проте питання становлення та надання належної ваги інституту народовладдя у процесі децентралізації досліджені недостатньо і потребує вивчення.

Українське суспільство успадкувало від СРСР централізовану систему влади, яка концептуально ґрунтується на зосередженні влади в центральних владних інститутах. Основний зміст управління в умовах централізації зводиться до максимальної передачі повноважень, компетенцій і ресурсів «вгору», центральним органам влади та подальший їх перерозподіл в «ручному режимі» «вниз». Такий механізм управління закріплює практично повну адміністративну і фінансову залежність територій та громад від центру, формуючи слабкі і залежні територіальні громади, унеможливаючи вплив останньої на управлінський процес. Суперечності та недоліки національних державно-владних інститутів, неузгодженість владних інститутів різних рівнів, політика абстрагування центральних органів влади від проблем територіальних громад, відсутність дієвої фінансово-матеріальної та організаційної підтримки територій на рівні, необхідному для всебічного розвитку людини, її самореалізації тощо призвели до того, що на сьогодні

більшість територіальних громад України не мають можливості створити належні умови для комфортного проживання мешканців. Не виконуються зобов'язання щодо забезпечення захисту прав людини, здоров'я і навіть життя.

Саме тому є актуальним формування незалежних територіальних громад та становлення інституту народовладдя на якісно новому рівні. Чинні положення Конституції України спрямовані на залучення громадян до управління державними справами. Так певною мірою народовладдя в Україні реалізується на основі Конституції через інститути безпосередньої (прямої) чи представницької (виборної) демократії. До інститутів безпосередньої демократії, які забезпечують ухвалення державного рішення прямим волевиявленням народу, сьогодні відносять: референдум; обговорення проектів нормативних актів; участь у виборах органів державної влади; звіти депутатів і виконавчих органів перед населенням тощо.

Таким чином, в Україні створені законодавчі передумови для подолання відчуженості громадян від влади, принаймні в частині виборчого процесу. Стосовно ж впливу окремих громадян і територіальної громади в цілому на розвиток територій і регіонів їх участь обмежується лише діяльністю обраних рад. Водночас питання наповнення і використання бюджетів різних рівнів, ранжування і реалізація проектів щодо розвитку територій, регіонів і країни залишаються поза сегментом компетенції територіальних громад. Отже, на теперішній механізм практичної реалізації прямого народовладдя в Україні щодо впливів на управління соціально-економічним розвитком, є лише декларативними, сформований у вигляді загальної ідеї і знаходиться лише в стадії усвідомлення і напрацювання.

Причин цьому є декілька. По-перше, ієрархічно-організаційна побудова владних інститутів в Україні опирається на досвід Рад народних депутатів СРСР, які були одночасно і органами єдиної державної влади, і виступали як державна організація місцевого населення, покликана вирішувати питання місцевого значення. Виходячи з цього, місцеві Ради народних депутатів мали втілювати інтереси населення і були формою з'єднання прямої демократії і демократії представницької, що ставило їх у ранг основної ланки самоврядування народу. Реально місцеві ради були обмежені в функціях і практично позбавлені ресурсів. Таким чином, радянська держава розглядалася як універсальна форма політичного об'єднання громадян в особі Рад, що нібито забезпечували реальну участь громадян у державному управлінні як у центрі, так і на місцях. Вивчення ролі громадян у державному управлінні на рівні центру не лежить в площині даної статті, що ж стосується ролі в місцевому управлінні, то вона була і здебільшого залишається декларативною.

Проте, інститут народовладдя, як дієвий метод управління, у розвинених країнах Європи уже в середині – наприкінці ХХ ст., зі зміцненням демократії, набув реального поширення. Так, наприклад, у Швейцарії

державна структура прямої демократії має суттєвий вплив на фінансовий стан швейцарської політичної системи. Всі кантони і громади, в залежності від масштабу рішення, проводять або обов'язкові або факультативні фінансові референдуми. Таким чином виборці напряму приймають рішення щодо державних витрат. У Польщі та більшості інших держав Європи територіальні громади після свого створення в якості юридичної особи формують бюджет місцевого самоврядування і приймають рішення щодо витрат коштів самостійно або через створений ними орган місцевого самоврядування. Громади цих країн приймають рішення доцільності об'єднання частини своїх коштів на рівні району чи області.

По-друге, сама ідея народовладдя має складну внутрішню структуру і обтяжена суперечностями, сутність яких зводиться до потреби поєднати важко сумісні, в реаліях національного державного управління, концепти: з одного боку – максимальне повне волевиявлення народу і, пов'язане з ним, широке народне представництво в органах державної влади, з другого – створення належного інституційного середовища децентралізованого спрямування з окресленням компетентності і відповідальності. Тому основи реального функціонування інституту народовладдя тільки розробляються.

За нашим баченням, вони мають охоплювати три основні напрями, названі нами як «три В»: відкритість (стосується відкритості інформації щодо формування та витрат бюджетних коштів й виконання інших функцій); відповідальність (мається на увазі відповідальність посадових осіб владних органів різних рівнів перед членами територіальної громади); відклик (впровадження можливості відклику повноважень посадових осіб з ініціативи членів територіальних громад у разі виявлення некомпетентності, правопорушень, неетичних вчинків).

Таким чином, інституційним втіленням народовладдя в Україні має стати місцеве самоврядування, яке виступає, насамперед, як вираження самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян (мешканців певної території), його формування як цілісної системи в межах усього суспільства, починаючи від первинних осередків і завершуючи державними інститутами. Саме в системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, територіальний колектив, громада. Теоретична сутність категорії «народовладдя», визначається нами як сукупність інституцій, що є органічною основою демократичного ладу та забезпечують формування і реалізацію рішень державних та місцевих владних органів прямим волевиявленням народу.

В ідеалі результатом реформи місцевого самоврядування в Україні має стати перехід народовладдя від формально правового інституту до реального політичного суспільно-правового. Він повинен забезпечувати ефективність державної і місцевої влади, стабільність їх діяльності, узгодженість інтересів громадян і владних інститутів.

**Андрій ЛИМАР**

к.і.н., доцент кафедри права  
та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ

**Олена СТАРУШЕНКО**

аспірант кафедри державного управління  
та земельного кадастру  
Класичного приватного університету

## **ДЕМОКРАТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Як свідчить світова практика, такі європейські держави, як Україна (має другу за розміром територію і шосту за чисельністю кількість населення), в умовах централізовано-ієрархічної моделі управління не можуть ефективно розвиватися. Нинішня управлінська криза, дефіцит спроможності державного апарату ефективно виконувати свої функції включає в себе, зокрема, й «кризу централізму» як результат суперечності між природою існуючої політико-адміністративної моделі і потребами розвитку суспільства на місцевому та регіональному рівнях.

Існування в Україні централізовано-ієрархічної моделі пов'язане зі спадщиною першого періоду незалежності, коли в умовах жорсткої економічної і суспільної кризи правляча еліта, маючи на меті оптимізувати управління, зробила вибір на користь максимальної концентрації ресурсів і важелів управління. Ідеологічною підпорою такої парадигми розвитку стала некритично сприйнята ідея «розбудови держави» як створення адміністративно-силового каркасу влади, виконавчої вертикалі без опертя на суспільні інститути.

Спроби асиметричної децентралізації в Україні стали продуктом становлення регіональних еліт (адміністративно-бізнесових) і мало торкалися інтересів широких кіл громадськості. Якщо ж розглядати децентралізацію як процес створення системи вільного самоврядування місцевих громад, то принципово важливо окреслити перспективи саме демократичної децентралізації, пов'язати її з шансами загального демократичного процесу в Україні, адаптацією до європейської моделі суспільно-політичного устрою.

Останні роки позначилися зростанням активності громадських організацій у різних регіонах України. Установи «третього сектора» нині є більш чисельними і впливовими, тоді як вплив їх на місцеві адміністрації та великий бізнес залишається, як правило, досить символічним.

Суперечливі тенденції зберігаються і в партійному секторі. Процес консолідації партійних еліт на місцях стримується перманентними переділами «партійної карти» України. Значного успіху в розвитку

партійних структур на місцях досягають переважно партії, що спираються на загальнонаціональний або регіональний адміністративний ресурс. Водночас «класичні» (або ідеологічні) партії в тих регіонах, де вони є впливовими, нерідко втрачають єдність через кадрові суперечки.

Отже, наявні суспільно-політичні ресурси місцевих та регіональних громад не є досить сильними, щоб уже на даному етапі ініціювати процеси децентралізації та скерувати їх у демократичне русло. Не виключено, що такі ресурси можуть виникнути в недалекому майбутньому, однак сьогодні про це говорити зарано.

Децентралізація, як розуміє її частина нинішньої адміністративної еліти, є переважно деконцентрацією влади, що означає делегування центром регіонам частини прав у галузі управління ресурсами, кадровою та бюджетною політикою. Такий процес може і не супроводжуватися реальним зростанням потужності самоврядних територіальних громад, більш того, може суперечити йому, відтворюючи жорсткі ієрархічні моделі владно-суспільних відносин на місцевому та регіональному рівнях.

Оскільки в Україні пошук форм децентралізації супроводжується зростанням потужності регіональних політико-економічних груп, можна передбачити, що саме ці групи, намагаючись репрезентувати інтереси регіону, опанують лідерські позиції в цьому процесі. А це, у свою чергу, звужуватиме реальний простір децентралізації переважно до відносин між адміністративною елітою та великим бізнесом.

За нинішніх політико-соціальних умов в Україні потужні децентралізаційні рухи «знизу» є недостатньо впливовими, а адміністративно-територіальна реформа аж ніяк не гарантувала якісної видозміни відносин центру та регіонів у напрямі наповнення їх демократичним змістом.

Територіальні громади як основний інститут і носій ідей демократичної децентралізації перебувають переважно в зародковому стані. Слабкість їхнього ресурсу не дає змоги сподіватися на реальну «децентралізацію знизу», принаймні в найближчій перспективі.

За цих умов існує реальна загроза, що децентралізація по-українськи може розгортатися як процес узгодження інтересів адміністративних і бізнесових еліт у центрі та регіонах.

Це не виключає того, що питання автономізму не використовуватимуться в політичних дискусіях, у тому числі з метою тиску на центр та політичних конкурентів. У цьому сенсі існує загроза маніпулювання громадською думкою, штучного розігрівання регіональних ідентичностей.

І все ж, сучасний стан розвитку суспільних інститутів, рівень громадської активності, відносна високорозвиненість партійних структур дають змогу сподіватися на активну роль суспільства при формуванні регіональної влади та створення системних умов для забезпечення відповідальності її перед громадянами цих регіонів.

В Україні зберігається насторожене ставлення до ідей децентралізації, оскільки у вітчизняному дискурсі вони міцно пов'язані з латентними формами регіонального автономізму, що, на думку критиків, містять загрозу сепаратизму і дезінтеграції держави.

Втім ця загроза буде значною мірою нейтралізована, якщо процес децентралізації в Україні супроводжуватиметься загальним рухом у напрямі європейської інтеграції. Інтеграція європейського зразка здатна значно знизити мотивацію сепаратистських рухів, оскільки не лише переносить політичний процес з центру в регіони, а й істотно інтернаціоналізує його.

«Україна регіонів» може реалізуватися як справді демократичний і ефективний проект, лише якщо стане частиною формування ширшого проекту «Європи регіонів». У цьому сенсі успіх демократичної децентралізації в Україні безпосередньо залежить від перспектив включення України в загальноєвропейський суспільно-політичний процес. Тому значущим елементом поступу процесу децентралізації в Україні може слугувати включення України в міжнародні (насамперед європейські) проекти на рівні регіонів.

Отже, перспективи реальної демократичної децентралізації в Україні залежать не так від реформ адміністративно-територіального устрою, як від розвитку громадянського суспільства, зокрема його наріжного каменя: самоврядних територіальних громад.

### **Наталія МАЛИШ**

д. держ. упр., професор кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ при Президентіві України

## **РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОМОБІЛЬНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ**

Вагомою складовою у реалізації потенціалу транспортної інфраструктури в умовах децентралізації є поглиблений розвиток міжнародного співробітництва. Україні належить реформувати транспортну систему та гармонізувати транспортне законодавство із законодавством Європейського Союзу, щоб повністю використати транзитний потенціал та вигідне географічне розташування країни, де кожен окремий регіон може обрати свої пріоритетні напрями розвитку транспортної сфери: розвиток інфраструктури, посилення взаємодії транспортних систем, сприяння доступності транспортної професії та ринків перевезень, відкрита політика конкурентоспроможності, впровадження єдиних екологічних та соціальних вимог при реалізації потенціалу транспортної інфраструктури.

У найближчі роки промислове виробництво електромобілів в деяких країнах світу вже набуло статусу самостійних галузей промисловості. Свої розробки електромобілів пропонують у Європі, американському

та азіяському континентах. Вже існують Mercedes S-class та Mini, що працюють на електродвигунах, в Японії, США, Новій Зеландії та інших країнах. Поступова заміна автомобілів електромобілями у великих містах та промислових регіонах з великою густотою населення, стає неминуchoю. До 2020 р. на дорогах по всьому світу будуть їздити близько 3,8 млн електромобілів. Електромобілі мають бути засобом економії коштів [1].

Для масового використання таких авто країни застосовують «зелені пільги», які надаються покупцям екологічно чистих авто. Система пільг вже діє у більшості країн Європи. В основі її знаходиться кількість викидів діоксиду вуглецю кожним конкретним автомобілем.

Електромобільна галузь швидко розвивається у США, Японії, Франції та Німеччині. Влада Німеччини планує інвестувати 1 млрд євро в електромобільну галузь, збільшивши кількість електромобілів в країні до 1 млн. од. до 2020 р. Уряд США проводить активну кампанію з популяризації електрокарів серед населення починаючи з 2010 р. При купівлі електрокара надається урядова субсидія в розмірі 7,5 тис. доларів. На створення та розвитку зарядних станцій для електрокарів та на дослідження в сфері застосування альтернативної енергії в сучасних автомобілях передбачено вкласти 3,9 млрд дол. Автомобілем 2013 р. в США став електромобіль Tesla Model S.

Важливою при цьому є інфраструктура розвитку електромобільної галузі, адже електромобіль треба заряджати на спеціальних станціях. Важливими є пільги при паркуванні тощо. Головною має стати привабливість покупки, яка стимулюватиме попит.

Надання державою премій при покупці електромобіля практикується у Франції, де можна отримати до 7000 євро, якщо пересядете на електромобіль [2].

Всі найбільші автоконцерни мають в модельному ряді більше однієї електричної моделі автівки. Станом на сьогодні лише легкових автівок випускається понад 40 моделей. До кінця 2015 року має вийти ще понад 35 моделей.

Витрати на обслуговування київських чиновників можна зменшити з 1,8 млн. грн. до 72 тис. грн. Наразі, в автопарку КМДА знаходиться 75 автомобілів. Якщо виходити з того, що кожна проїжджає в місяць 1000 км 1,8 млн. грн. за рік. Якщо замінити їх на електромобілі, економія складатиме 1,6 млн. грн. на рік.

Проект Shooter.UA на умовах оренди передав електромобілі муніципалітетам Києва та Львова. Ідея акції – долучити державні структури до переходу на екологічно чистий та економічний транспорт, популяризувати електромобілі у суспільстві. Проект у Львові стартував в жовтні 2014 р. Сьогодні в користуванні львівських чиновників 5 електромобілів. У Києві експеримент з переведення автопарку Київської міської ради розпочато в травні 2015 р. У столичний муніципалітет передано 2 електромобілі, які орендуються за ціною на 30% нижчою

за ту, що мерія сплачувала за бензинові авто. Також у межах домовленостей підписано меморандум про співпрацю між міською радою та Shooter.UA, що передбачає: повний перехід автопарку Київради на електромобілі; розроблення та прийняття Київською міською радою програми розвитку електромобільного транспорту в Києві; сприяння в оформленні дозвільної документації для облаштування інфраструктури для підзарядки електромобілів; проведення у шкільних закладах міста Києва уроків про силу току та новітні досягнення у галузі екологічної безпеки; обладнання паркувальних місць, передбачених для паркування електротранспорту, спеціальною еко-символікою; проведення громадських заходів для популяризації електротранспорту.

З кожним роком підвищується усвідомлення необхідності переходу до електромобільної галузі, як зі сторони виробників, так і зі сторони споживачів. Ідея пересаджування державних службовців, зокрема керівництва держави, на вітчизняні автомобілі не є новою. Однак, ці автомобілі мають бути вироблені українськими робітниками.

Верховна Рада 21 травня 2015 р. прийняла в першому читанні законопроект № 1912 про оподаткування ввезення електромобілів в Україні. Основним завданням законопроекту є зменшення податкового навантаження на імпорт транспортних засобів, оснащених електричними двигунами, що дозволить знизити їх вартість до 20% і створити належну інфраструктуру для їх використання.

Законопроект передбачає тимчасове, до 1 січня 2020 р., звільнення від оподаткування податком на додану вартість та акцизним податком операцій з ввезення на митну територію України та поставки на митній території України транспортних засобів, оснащених електричними двигунами. Законопроект розроблений з метою збільшення попиту на електромобілі серед населення, зниження рівня споживання палива, поліпшення екологічної ситуації в країні та імплементації європейських правових норм в Україні.

Використання електромобілів дешевше, ніж інших видів автотранспорту. 100 км на електромобілі коштує близько 10 грн, а на звичайному авто – близько 150 грн. Перевагою розвитку використання електротранспорту є також його екологічна складова [3].

Верховною Радою нарешті скасовано ввізне мито на електромобілі. Збільшення кількості електромобілів в Україні сприятиме енергетичній незалежності. Перспективним напрямом для кожного регіону України в умовах децентралізації може стати розвиток самостійної галузі – електромобілебудування.

#### **Список використаної літератури**

1. Малиш Н.А. Проблеми формування та розвитку електромобільної та екомобілебудівної галузей в Україні / Н.А.Малиш // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. X. :-2012. – Випуск 4. – С. 147 – 151.

2. В світі до 2020 року буде майже 4 мільйони електромобілів. – Українська правда. – 4 січня 2013 року. Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2013/01/4/354304/>

3. Електромобілі в Україні можуть подешевшати на 20% – Сегодня. – 2015. – 21 травня. – Режим доступу : <http://ukr.segodnya.ua/economics/avto/elektromobili-v-ukraine-mogut-podeshevet-na-20-617563.html>

#### **Андрій МИШКО**

аспірант кафедри управління  
національним господарством та економічної  
політики НАДУ при Президентові України

### **МОРСЬКИЙ КЛАСТЕР ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНІВ**

В умовах глобалізаційних процесів однією з основних задач регіональної політики має стати забезпечення ефективного використання регіональних ресурсів та врахування особливостей розвитку регіону.

У світі поширена тенденція до все більшого залучення окремих регіонів до конкурентних відносин на національному та світовому рівнях для підвищення конкурентоспроможності регіонів та країни в цілому. Одним із таких підходів, є кластерний підхід. Усі країни Європи вже мають і реалізують свої національні програми кластеризації. Ще у в липні 2006 р. було схвалено та прийнято Маніфест Європалат з розвитку кластерів в країнах Європи.

Підвищений інтерес до кластерів як самодостатніх економічних одиниць в світі пояснюється їх можливістю швидко та ефективно реагувати на зміни в суспільстві. Аналізуючи вплив кластерів на кризу, фахівці зазначають, що в тих державах, де був найвищий рівень кластеризації регіональної економіки, вплив кризи був мінімальним. Прикладами кластерів є фінансово-діловий кластер в Нью-Йорку, кластери столиць моди – Парижу та Мілану, технологічний кластер в Силіконовій Долині, кінопромисловий кластер в Голівуді.

Ключовими чинниками формування кластеру є традиційні, які склалися історично в певному регіоні (сприятливе географічне розміщення, робоча сила, інфраструктура, розвинутий ринок збуту) та набуті (інноваційних). Підвищення конкурентоспроможності кластеру та регіону є взаємопов'язаними та взаємодоповнюючими процесами. З одного боку, будь-який регіон є унікальним і має свій набір конкурентних переваг, які використовує кластер для свого розвитку. З іншого боку, кластер створює додаткові конкурентні переваги регіону.

В Аналітичній записці науковців Одеської філії Національного інституту стратегічних досліджень визначено кластер як інструмент підвищення конкурентоспроможності регіону та його інтеграції до

світового економічного простору є індикатором успішності використання конкурентних переваг регіону підприємствами кластеру, результатом діяльності яких є зростання експорту їх продукції та зростання валового регіонального продукту [1].

У країнах Європейського Союзу протягом багатьох років існують кластери у морській галузі. У листопаді 2005 р. в Парижі була створена Європейська мережа морських кластерів (ENMC – European Network of Maritime Clusters). Її метою було прагнення налагодити обмін досвідом, координацію діяльності, а також розвивати і зміцнювати морські кластери держав-членів і Європи в цілому. На теперішній час ENMC включає в себе морські кластерні організації таких країн як Болгарія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Польща, Іспанія, Швеція, Великобританія [2]. У той же час кластери, як форма організації взаємодії між різними секторами морської галузі набувають все більшого поширення.

У документі Європейської комісії «Комплексна морська політика для Європейського Союзу» наголошується, що створення багатогалузевих об'єднань (кластерів) буде сприяти економічній інтеграції та підвищенню конкурентоспроможності морського сектору [3].

Зазвичай, до складу морських кластерів країн-членів ЄС входять наступні підприємства: судноплавні компанії; порти, термінали, суднобудівні і судноремонтні верфі; підприємства суднового машинобудування та морського приладобудування, постачальники суміжних галузей промисловості; державні структури національного та регіонального рівнів; проектно-конструкторські компанії; науково-дослідні центри, випробувальні басейни; підприємства малого та середнього бізнесу; освітні установи для морської галузі; класифікаційні організації; банки, що беруть участь у фінансуванні підприємств морської галузі; морські брокерські й страхові компанії та ін.

У морський кластер Норвегії об'єднана вся морська галузь, яка представлена трьома основними групами: судноплавство, морський сервіс та суднобудування. У складі морського кластеру Нідерландів (The Dutch Maritime Network) представлені одинадцять секторів морської галузі, у тому числі рибальство, Королівський флот Нідерландів та яхто-будівну індустрію.

Найбільш розповсюдженими схемами створення морських кластерів у Європі є наступні: «top to down» («згори донизу»): наприклад, Німеччина; «bottom to up» («знизу догори»): наприклад, Норвегія; «combination play» (комбінація наведених вище схем), за цією схемою побудовано Морську мережу Нідерландів [4].

При створенні морського кластеру за схемою «знизу до верху», коли у створенні зацікавлені великі компанії, або галузеві об'єднання. Метою таких кластерів є підвищення рівня конкурентоспроможності за рахунок вирішення короткострокових завдань: розробки загальних умов

діяльності для суб'єктів господарювання; вирішення питань оподаткування діяльності у сфері морського транспорту; підвищення ефективності господарської діяльності; лобювання інтересів бізнесу у сфері морегосподарського комплексу.

У законодавстві України досі не визначено такі нові форми організації господарювання як «кластер», відсутнє законодавче унормування видів, форм, особливостей створення і функціонування кластерів.

### Список використаної літератури

1. Баришнікова В. Щодо перспектив створення морських кластерів в Одеській області / В. Баришнікова, А. Филипенко // Аналітична записка. Регіональний філіал НІСД у м. Одесі. – Режим доступу : <http://od.niss.gov.ua/articles/520/>
2. European Network of Maritime Clusters. – Access mode: <http://www.european-network-of-maritime-clusters.eu/member>
3. Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas – Access mode: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/maritime\\_affairs\\_and\\_fisheries/maritime\\_affairs/166029\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/maritime_affairs/166029_en.htm)
4. Гребенник Н.Г. Морський кластер як основа економічного розвитку регіону // Щодо стратегічних пріоритетів реалізації потенціалу України як морської держави : аналітична доповідь / А.О. Филипенко, В.В. Баришнікова, К.В. Степанова. – Одеса : Феникс, 2012. – 152 с.

### Ольга МАТВЕСВА

к.держ.упр., ст.викладач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Сталий розвиток як динамічна категорія в її класичному визначенні трактується як здатність задоволення потреб нинішнього покоління, що не ставить під загрозу спроможність майбутніх поколінь задовольняти їх потреби. У проекції такого підходу на пояснення процесів розвитку територій України очевидною стає необхідність отримання певного синергічного ефекту від спільних зусиль громади, самоврядних та управлінських органів щодо забезпечення суспільно-економічного прогресу, який об'єднує оперативні і довгострокові цілі, локальні та глобальні завдання, визначає соціальні, економічні та екологічні пріоритети як невіддільні і взаємозалежні компоненти сталого розвитку територій.

Із позиції управлінської теорії сталий розвиток здебільшого розглядається в якості ефекту від отриманого на кожному історичному



етапі результату формування державної політики регіонального розвитку [1]. Проте вітчизняними та іноземними дослідниками нерідко підкреслюється пріоритетність ролі громади у досягненні спільних результатів щодо формування засад забезпечення сталого розвитку територій у його позитивній динаміці.

Щодо ролі держави у цьому процесі, система державного управління повинна діяти у всенациональному масштабі, бути спроможною приймати і проводити в дію відповідні результат-орієнтовані рішення з адекватною потребою сьогодення швидкістю, інтегрувати при цьому різноспрямовані напрями державної політики та відстоювати різноманіття суспільних інтересів, цінностей і потреб, своєчасно реагувати на них. Щодо ролі громади та окремого індивіда – вона зводиться до усвідомлення власної значущості у процесах суспільного розвитку, а також соціальної приналежності, що може набувати ознак як позитивності, так і деструкції. Тому питання здійснення глибинних перетворень в громадському мисленні, а звідти – в структурах політичних, економічних і соціальних інститутів, структурі виробництва та споживання, принципах управління, вимагає децентралізації системи державного управління розвитком територій – передачі ресурсів, повноважень і, відповідно, відповідальності за перебіг цих процесів на місцевому рівні безпосередньо громаді в особі її уповноважених органів.

Концепція децентралізації державного управління базується на постулатах теорії суспільного вибору, а також теорії головних дійових осіб та агентів. Перша теорія обґрунтовує доцільність та навіть природність розвитку тенденції послаблення ролі державного регулювання в процесах суспільного розвитку в умовах посилення ринкових механізмів впливу на них. Друга теорія пояснює специфіку становлення в публічному секторі відносин, подібних до відносин, що складаються між власниками капіталу в приватному секторі з менеджерами, що виконують покладені на них цими власниками функції та стають повністю їм підзвітними. В якості основних параметрів моделі такого менеджеріалізму в ринково орієнтованих суспільних відносинах у теорії головних дійових осіб та агентів виділено співвідношення «трьох Е»: економії, економічності та ефективності. Необхідність дотримання умов такого співвідношення посилило вагу економічної теорії у державному управлінні, що спричинило виникнення тенденції модернізації системи перерозподілу національного багатства, роздержавлення функцій щодо його акумуляції та накопичення, а відтак – розукрупнення центрів прийняття політичних рішень та розосередження їх між регіональними центрами. Це стало передумовою укріплення тенденції децентралізації у багатьох розвинених країнах світу, зокрема, США та ЄС.

Децентралізація системи державного управління в Україні являє собою певну модифікацію класичної моделі демократичного розподілу влади в державі у вертикалі виконавчої влади. Визначення та

встановлення ролі самоврядного інституту в розробці та реалізації власне української моделі здійснення державного управління обумовлює формування нових форм взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, стає характерною рисою для України, як і прагнення надати демократичним тенденціям організації громадського життя новий імпульс до розвитку – зокрема, упровадження моделі бюджетного федералізму, яка забезпечила б єдність інтересів держави й територіальної громади.

Загальна проблема, що гальмує розвиток місцевого самоврядування в Україні, – його низька спроможність щодо акумуляції фінансових ресурсів на місцевому рівні, обсяги яких не можуть слугувати реальною фінансовою базою для забезпечення місцевого розвитку, виконання самоврядними органами власних і делегованих державою повноважень. Але питання перегляду місцевої податкової бази та структури відрахувань до державного бюджету у бік збільшення дохідної частини місцевих бюджетів є не єдиною проблемою, яку необхідно вирішувати з метою закладання економічного базису формування засад сталого розвитку територій. Не менш гостро постає проблема акумуляції місцевих доходів, розширення податкової бази, що тісно корелюється із розвитком підприємницької активності, посиленням інноваційної спрямованості та ресурсної ощадливості бізнесу. Приклад ефективного використання власного потенціалу при розвитку підприємницьких ініціатив демонструє Франція, яка, маючи приблизно однакову з Україною кількість населення і територію, у 5 разів більше випускає товарної продукції, споживаючи при цьому у 3 рази менше газу й у 10 разів менше нафти [2].

Максимальна економія ресурсів при адекватному суспільним потребам нарощенні обсягів виробництва – ще один важливий принцип дотримання інтересів сталого розвитку територій, який не може бути порушеним в умовах укріплення тенденцій децентралізації державного управління. Адже остання сприяє не лише посиленню прагнення до нарощення власної дохідної бази території та миттєвої максимізації її прибутків, а й змушує обирати найбезпечніші та найоптимальніші шляхи досягнення цілей у довгостроковій перспективі, що спрямовані якщо не на примноження, то принаймні на збереження власного ресурсного потенціалу.

Ураховуючи цей принцип, у країнах із давнім і вже самодостатнім інститутом місцевого самоврядування сформувалася так звана культура децентралізованого управління [1]. Основні її характеристики: плюралізм інститутів управління; договірний підхід до здійснення управлінської діяльності; добросовісна конкуренція; публічність; деконцентрація (розосередження державних повноважень на користь суспільства); культура громадської участі. Реформи з децентралізації в цих країнах були спрямовані на підвищення аллокативності і продуктивної

ефективності управління місцевим розвитком: громадські послуги мали максимально відповідати потребам місцевих жителів. З іншого боку, децентралізація забезпечила суттєву економію ресурсів.

Таким чином, формування такої культури децентралізації на теренах України потребує ініціації докорінних змін як у структурі управління, так і, перш за все, в уявленні громадян, які на сьогоднішній день все ще не відчули себе провідними акторами подібних перетворень. Набуття громадою та її уповноваженими органами виключних прав і повноважень щодо управління місцевим розвитком в Україні має призвести до формування відповідної культури реформування господарської і, разом з тим, управлінської системи в бік посилення її спроможності та самодостатності. Ці системні характеристики формують базис забезпечення сталого розвитку територій, адже визначають тренд модернізації вітчизняної господарської системи, нарощення обсягів виробництва (ВВП), поліпшення якості виробленої продукції, а також, що є нині надзвичайно актуальним, набуття нею більш прогресивних характеристик, таких як енергозатратність, ресурсомісткість, інноваційність та технологічність. Саме вони здатні забезпечити сталість процесам національного зростання.

1. Litvack J. What is Decentralization? / J. Litvack. – Access mode : [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html).

2. Resource productivity in the EU : Eurostat News Release, 2015. – Access mode : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents>.

### **Валентина МОЛОКАНОВА**

д.т.н., доцент, доцент кафедри  
менеджменту та управління проектами  
ДРІДУ НАДУ

## **РОЗРОБКА ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПОРТФЕЛІВ РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНІВ**

Передумови для відродження і розвитку місцевого самоврядування в незалежній Україні були створені ще Законом СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9.04.1990 р. Прийняття цього закону відбувалося в умовах послаблення комуністичного впливу, скасування всеохоплюючого партійного керівництва всім життям країни, зміцнення місцевих рад народних депутатів, обраних на демократичних засадах. Однак, сьогодні через двадцять чотири роки проблема реформування місцевого самоврядування та запровадження фінансової автономності регіонів все ще залишається актуальною в Україні.

Практично в усіх розвинутих країнах світу на місцевому рівні

існують дві влади, які є різними за суттю і метою виникнення. Це державне управління регіонами і місцеве самоврядування. Ці дві влади, відмінні за правовим і фактичним статусами, діяльність яких нерідко спрямована на досягнення протилежно спрямованих цілей, і формують цілісну систему місцевого управління. Конституцією України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої державної влади, і місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад.

Будь-яка велика система, в т. ч. і система управління регіональним розвитком, не може існувати довгий час, якщо в неї немає спільної для всіх елементів мети. Головною місією органів регіонального управління є таке управління територіальним утворенням, наслідком якого буде реалізація спільної мети сталого розвитку.

Стратегічне управління набуло широкого застосування у бізнес-системах західних країн, а останніми роками впевнено затверджується в державному і регіональному управлінні. Основна парадигма стратегічного управління полягає в тому, що суб'єкт управління створює такі умови для об'єкта управління, що останній не може вносити зміни в усіх можливих напрямках, крім напряму, визначеного суб'єктом. Стратегічне управління в регіональному аспекті – це сукупність інструментів, підходів, принципів загального менеджменту, що становлять технологію управління регіоном в умовах підвищеної нестабільності і невизначеності зовнішнього середовища.

Слабкість стратегічного планування полягає в тому, що воно не містить механізму реалізації запланованої стратегії. Цей недолік можна усунути завдяки тактичному управлінню на рівні проектів, програм та портфелів проектів. На сьогоднішній момент в Україні практично всі місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в розробці та реалізації стратегій і цільових програм соціально-економічного розвитку відповідних територій і регіонів, проте не використовують єдину методологію проектно-орієнтованого до управління, що згубно відбивається на ефективності і результатах. Опанування українськими управлінцями методології проектного менеджменту дозволило б керівництву країни реалізувати свої стратегічні пріоритети і прийняті зобов'язання.

У зрілих системах проектний менеджмент на вищому рівні використовується у вигляді управління портфелями проектів. Проте за даними американського Центру досліджень бізнесу [3] більше 70 % організацій почали впроваджувати управління портфелями проектів лише декілька років тому. При цьому, лише 25 % використовують спеціальні програмні засоби для управління портфелем проектів. Поточні дослідження портфельного управління посилюються інтенсивним зростанням кількості проблем, вирішення яких вимагає наукового підходу для адаптації регіонів до швидких змін навколишнього середовища. Тому

інтеграція різнопланових процесів у єдиний інструмент портфельно-орієнтованого розвитку і систематизація прикладних аспектів портфельного управління є актуальним питанням стратегічного розвитку регіонів. Реалізація портфелю розвитку може розглядатися, в першу чергу, як наближення до того ідеального стану, «портрет» якого на певному етапі свого розвитку «намалювала» собі та чи інша соціальна система. Як відомо, система не може бути успішною в своєму розвитку, якщо успішно реалізує «неправильні» проекти. Таким чином, всі компоненти портфеля розвитку слід кореспондувати з головним вектором розвитку регіональної організаційної системи.

Комплексний аналіз портфельного управління розвитком регіонів слід проводити із урахуванням протилежно направлених процесів внутрішньої інтеграції та зовнішньої адаптації в контексті євроінтеграційних процесів. Поступове нарощування можливостей системи через традиційні етапи життєвого циклу портфеля представлено двома групами процесів: група процесів формування портфелю та група процесів моніторингу і контролю, що засновані на індикаторах діяльності [1], за допомогою яких періодично вирівнюють компоненти портфеля щодо стратегічних цілей.

Стратегічні цілі регіону та портфель його ініціатив нерозривно зв'язані між собою і впливають один на одного. Визначення стратегічних напрямків розвитку регіону слугує фундаментом для подальшого створення портфеля проектів та програм. Результати та переваги, отримані завдяки реалізації компонентів портфеля, сприяють здійсненню стратегії і дозволяють оцінити ефективність стратегії та портфеля розвитку у створенні цінності для регіональної громади. Цей взаємозв'язок можна наочно проілюструвати у вигляді концептуальної моделі управління розвитком організаційно-технічних систем на основі портфельно-орієнтованого підходу, що включає наступні три етапи [2]:

Етап 1. Розробка ціннісно-орієнтованої стратегії розвитку. На цьому етапі проводиться дослідження внутрішніх цінностей системи та порівняння її характеристик із аналогічними характеристиками систем зовнішнього середовища. Метою такого дослідження є виявлення можливостей та обмежень системи, на основі яких буде сформульована стратегія розвитку.

Етап 2. Формування ціннісно-орієнтованого портфелю розвитку. У задачі формування ціннісно-орієнтованого портфелю розвитку маємо певну кількість проектів, кожен із яких характеризується витратами та цінністю. Потрібно сформувати портфель проектів таким чином, щоб сумарна цінність портфеля була максимальною за умови існуючих фінансових обмежень.

Етап 3. Моніторинг та контроль виконання портфелю розвитку на основі відхилень фактичних показників від планових та визначення доцільності коригування стратегії.

Порівняння фактичних показників із цільовими дозволяє визначити

величину неузгодженості розвитку системи. Мінімізація цієї неузгодженості є завданням поточного управління портфелем проектів. Залежно від величини цієї неузгодженості можливі проблемні ситуації, які є відповідно станами випереджаючого розвитку, стабільності та стагнації організаційної системи [2].

Основними результатами впровадження проектно-методології в стратегічне державне управління повинні стати структурні зміни та підвищення конкурентоспроможності української економіки. У більшості розвинутих країн діє триланкова система управління територіальним соціально-економічним розвитком: поряд з центральними державними органами управлінською діяльністю займаються регіональні та локальні територіальні структури. В першу чергу, це залежить від ефективного використання соціального капіталу при поєднанні методологічних засад стратегічного та проектного управління.

### Список використаної літератури

1. Матвеев А. А. Модели и методы управления портфелями проектов. / Матвеев А. А., Новиков Д. А., Цветков А. В. – М. : ПМСОФТ, 2003. – 208 с.
2. Молоканова В. М. Модель еволюційного розвитку підприємства на основі портфельно-орієнтованого управління / Молоканова В. М., Демін Г. К. // Вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ, 2014. – Вип. 7 (22). – С. 57–65.
3. The Project Workout / Міжнародна організація із розповсюдження кращої практики з управління проектами (англ.). – Режим доступу: <http://www.projectworkout.com/standarts.html>

**Анна МУНЬКО**

аспірант кафедри економіки  
та регіональної економічної політики  
ДРІДУ НАДУ

### ОБГРУНТУВАННЯ ПАРАМЕТРІВ ФІНАНСОВИХ ПОТОКІВ В ПРОЕКТАХ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У більшості країн світу прогресує явище децентралізації державної влади, спостерігаються процеси створення і зміцнення муніципальних утворень, що є одними з найбільш динамічних елементів децентралізації. Ці процеси повинні привести до ефективного і раціонального управління місцевими фінансами.

Реформа фінансової децентралізації, результати якої спрямовуються на підвищення власної фінансової спроможності регіонів і підвищення їх власної участі в реалізації проектів розвитку, потребує переосмислення

значення ОМС в управлінні місцевими фінансами в умовах суттєвої обмеженості їх обсягів.

Визнаним у світі інструментом системної реалізації змін та досягнення цілей з урахуванням ресурсних обмежень є проектний підхід, який відноситься до класу програмно-цільових методів управління. Переваги проектного підходу до розв'язання проблем добре відомі й полягають у створенні проектними засобами системної організаційної оболонки структуризації та чітко регламентованого виконання необхідних дій. Команда проекту на чолі з його керівником концентрує управлінську відповідальність за вироблення продукту проекту й досягнення запланованого результату в умовах ресурсних обмежень (час, обсяг фінансування, людські та інші ресурси) та вимог до якості продукту [2, с. 191].

Утримання всіх місцевих ресурсів упорядкованими дає можливість ОМС найбільш ефективно застосовувати місцевий потенціал для досягнення очікуваного результату [1, с. 7].

У межах трансформацій місцевого самоврядування головними завданнями ОМС стає не тільки «створення» фінансових ресурсів, а й прискорення руху фінансових потоків, які формуються в регіональних економічних системах.

Функції та завдання ОМС по управлінню місцевими фінансами спрямовуються на проектування параметрів фінансових потоків як спрямованого руху фінансових ресурсів регіону (муніципальних утворень), пов'язаного з матеріальними, трудовими, інформаційними та іншими потоками як в рамках системи управління місцевими фінансами, так і поза нею.

Формування і управління фінансовими потоками багатомірний, багатосуб'єктний і складний процес, який потребує для побудови і реалізації використання різних підходів починаючи із стадії планування видів, обсягів і напрямів використання фінансових ресурсів на різних рівнях управління.

Фінансовий потік відносно джерела його утворення і напрямів використання характеризується вартісними та просторово-часовими вимірниками:

– обсяг потоку – сума коштів фінансових ресурсів місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, інвестиційних чи позикових коштів, спрямованих за їх призначенням на реалізацію того чи іншого проекту (як поточного, так і капітального).

– вартість потоку – це витрати на організацію фінансового забезпечення життєдіяльності і розвитку регіонів (різниця між обсягом фінансового потоку та вихідним продуктом);

– час – період від «зародження» фінансового потоку до його закінчення (бюджетний період, термін реалізації проекту розвитку, період його окупності);

– напрям, який характеризує витoki джерел, потоки напрямів використання, а також відношення фінансового потоку до інших об'єктів системи місцевих фінансів, зв'язки між потоками, що формуються, та вказує, хто у межах зв'язків в системі управління місцевими фінансами його організовує та відповідає за їх утворення, рух, використання.

Наприклад, зв'язок «муніципальні активи > муніципально-приватне партнерство > доходи місцевих бюджетів» показує, що першоджерелом фінансового потоку є муніципальна власність (прибуток муніципальних підприємств, оренда нерухомості). Згідно з управлінським рішенням фінансові потоки спрямовуються на реалізацію спільного між ОМС та приватним партнером проекту. Далі результуюча частина нагромадженого фінансового потоку консолідується в місцевий бюджет у вигляді законодавчо визначених податків, неподаткових надходжень чи доходів від операцій з капіталом.

Частина вихідного продукту, яка залишається у розпорядженні муніципального підприємства та в приватному секторі не відображається в системі управління місцевими фінансами, оскільки на цю частину фінансового потоку ОМС вже не має впливу. Спрацьовує принцип «загальної вигоди» як для муніципального, так і приватного секторів.

Часто місцеві фінансові потоки важко дослідити через брак інформації або її неповноту та неоднорідність. Наприклад, в Україні доходи загального фонду місцевих бюджетів можуть спрямовуватися на покриття поточних витрат, які класифікуються за функціональною, економічною, програмною класифікаціями. Це дає можливість простежити цільовий напрям фінансового потоку. Однак, вихідний продукт, знову ж таки, спрямовується в дохідну частину, яка класифікується вже за видами податків та зборів. Отже, бюджетна класифікація не дає можливості простежити повний шлях окремого фінансового потоку. При проектуванні фінансових потоків доцільним є використання параметрів (показників) потоку місцевих фінансів, які пропонуються в таблиці (розроблена автором), що дозволить своєчасно аналізувати, контролювати і регулювати його рух. Реальним є оцінювання інтегрованого та сукупного потоків місцевих фінансових ресурсів.

Аналіз фінансових потоків, спрямованих на реалізацію конкретних проектів, має інший характер. Їх оцінка може бути сформована виходячи безпосередньо із проектних характеристик.

Кінцевим результатом оцінювання потоків фінансових ресурсів є розробка механізмів удосконалення системи управління місцевими фінансами на основі висновків щодо оптимального руху потоків фінансових ресурсів регіону. При цьому особливого значення набуває рівень організації інформаційного обміну у рамках інтегрованої інформаційно-аналітичної мережі руху фінансових ресурсів та наявність досконалого комплексу імітаційних і прогнозних моделей управління фінансами.

## Оцінювання параметрів потоку місцевих фінансів

Параметри	Вихідна інформація	Інструмент аналізу	Результат
Обсяг потоку	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Σ видатків місцевих бюджетів у розрізі кодів;</li> <li>• Σ вкладень в реалізацію проектів за джерелами;</li> <li>• Σ доходів місцевих бюджетів за видами податків та фондами</li> </ul>	Індекси росту/приросту  Структура витрат Ріст/приріст видатків та доходів	Висновки щодо: <ul style="list-style-type: none"> <li>• швидкості темпів нарощування обсягів потоку за певний період часу;</li> <li>• результативності циклу руху фінансових потоків</li> </ul>
Вартість потоку	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Σ доходів місцевих бюджетів за видами податків та фондами за звітний та попередній рік;</li> <li>• Σ вкладень в окремі проекти;</li> <li>• фінансовий результат від реалізації проектів у розрізі</li> </ul>	Абсолютний приріст/зменшення доходів місцевих бюджетів Різниця між вкладеннями в проект та фінансовим результатом від реалізації	Висновки щодо ефективності розподілу видатків та створеного ресурсу  Висновки щодо прибутковості проекту
Час	<ul style="list-style-type: none"> <li>• тривалість бюджетного періоду;</li> <li>• термін плинності процесів;</li> <li>• період окупності витрат</li> </ul>	Створення уяви про періоди обороту місцевих фінансових ресурсів, прогнозування параметрів нового фінансового потоку у часі	
Напрямок	<ul style="list-style-type: none"> <li>• джерело утворення фінансового ресурсу;</li> <li>• спрямування фінансового потоку (у розрізі етапів);</li> <li>• інформація про організаторів фінансового потоку</li> </ul>	Логістичний аналіз	Висновки щодо оптимального руху фінансових потоків

Публічне адміністрування: теорія і практика : Електронне наукове фахове видання. – 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/Chikarenko\\_IStat.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/Chikarenko_IStat.pdf)

2. Шаров Ю.П. Антикризові технології в муніципальному управлінні: проектний аспект / Ю. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. – С. 190 – 193.

**Галина СТАРУШЕНКО**

к.т.н., доцент кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем ДРІДУ НАДУ

**Сергій БАЗИЛЕВСЬКИЙ**

магістр державного управління

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Проблеми оптимального територіального устрою являються принципово важливими для будь-якої сучасної держави. Важко переоцінити актуальність цього питання для України, яка проводить реформування своєї політичної системи, націлене на побудову обґрунтованої структури організації влади, гармонізацію відносин між різними її рівнями, що виключали б можливість будь-якого тиску за рамками закону вищих владних ешелонів щодо ухвалення на нижчих рівнях управління неправомірних рішень. Одним з найважливіших аспектів цього процесу являється реструктуризація територіальної організації влади в державі та оптимізація регіональної політики, в рамках якої регламентуються взаємовідносини та зв'язки центру з регіонами, визначаються права й повноваження адміністративних одиниць, формується практика впливу центру на регіональні структури і навпаки – регіонів на центр.

Аналіз сучасних загальносвітових тенденцій державного управління показує, що ефективність територіальної інтеграції, регулювання регіональних ситуацій та рішення їх проблем напряму залежать від підтримання в державі збалансованості у політиці розмежування компетенцій і сфері узгодження інтересів. Політична історія різних країн світу переконливо доводить, що стійкість будь-якого державного устрою, його стабільність та спроможність до прогресивних змін корелюють з узгодженням відцентрових і доцентрових тенденцій, наявності оптимального балансу інтересів у централізації та децентралізації влади.

Терміни «централізація» й «децентралізація» утворені від одного кореня (від лат. «centrum» – «центр кола») і позначають два протилежно спрямовані процеси, що являють собою основоположні принципи побудови будь-якої складної організаційної системи та процесу управління нею [3]. Загалом централізація – це зосередження чогось в одних руках

1. Чикаренко І. Портфельний підхід в управлінні проектами: адаптація до сфери муніципального менеджменту / І. А. Чикаренко //

(в одному місці, в одному органі тощо); при цьому поняттям «центр» визначають місце зосередження діяльності або вищий (для даної ієрархічної системи) орган влади. Навпаки, децентралізація – скасування або послаблення одноосібних функцій центру з одночасною появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність.

В організаційній теорії управління прийнято за аксіому, що завжди існують функції або частина функцій, які при їх практичній реалізації доцільно централізувати, і такі, що так само доцільно розосередити. Саме на цьому загальному фундаменті ґрунтуються такі різні доктрини, як, наприклад, «розподіл влад» або «співіснування виключної та спільної компетенцій». Централізація не є наданням центру всіх можливих повноважень та ресурсів в їх повній розмаїтості й обсязі. Як правило, первісна децентралізація передбачається як природна умова створення складних організаційних систем – вона одразу ж закладається в їхню будову; але це не знімає необхідності подальших дій щодо децентралізації, за якими початкова схема доводиться до робочого стану або здійснюються додаткові розмежування між «центром» і «суб'єктами децентралізації».

Суттєвою проблемою (і завжди політично забарвленою) є знаходження оптимального балансу між рівнями централізації та децентралізації; при цьому не потребує доказів наявність серйозних наслідків перекошу у той чи інший бік. У будь-якій цілісній системі децентралізація доцільна лише доти, доки є центр. Якщо децентралізація стає тотальною, тобто центр фактично зникає або стає номінальним, то повною мірою деформується і відповідна система: замість початкового центру виникають декілька нових. За такою схемою, наприклад, відбувається розпад побудованих складених держав: унітарна держава перетворюється у федеративну, остання – у конфедерацію, на місці якої згодом створюються декілька самостійних держав. З іншого боку, при загальній централізації всіх управлінських ланок, тобто якщо зникають або стають номінальними «суб'єкти децентралізації», то появляється не просто унітарна, але й найчастіше тоталітарна за організацією управління (а зрештою, і за духом) держава.

У сучасному світі доволі очевидними стають переваги децентралізації. Досвід державного управління різних країн підтверджує справедливості формули: «менше етатизму – менше сепаратизму». Політична емансипація регіонів зумовлює можливість отримання територіями від держави більш високого рівня автономії – але за умови неприпустимості сецесії, збереження державної єдності й дотримання загальних політичних принципів.

Для кожної конкретної країни, в якій відбуваються процеси децентралізації державної влади, характерна її власна оригінальна модель, що враховує менталітет народу, історичний досвід, національні традиції.

Але можна виділити й загальні риси децентралізації: незалежність від форми державного устрою; чітке розмежування у законодавчому порядку функцій та повноважень на різних рівнях управління; цілеспрямоване створення розвиненої й розгалуженої системи місцевого самоврядування; фінансова самостійність органів місцевого самоврядування; економічна підтримка з боку держави; законодавче врегулювання взаємовідносин у соціальній сфері. Практичне втілення в життя, постійний розвиток і вдосконалення всієї сукупності сутнісних ознак децентралізації забезпечує децентралізоване ухвалення рішень, яке, як закріплено у Всесвітній декларації місцевого самоврядування [1] та Європейській хартії місцевого самоврядування [2], зменшує перевантаження центру, покращує й прискорює урядові дії, надає життєвості новим інститутам і створює умови для підвищення їх ефективності.

Розвиток процесу децентралізації потребує системного підходу в дослідженні відносин «центр-регіони», спроможного об'єктивно аналізувати стан і динаміку відносин на всіх політико-географічних рівнях. Центр представляє собою підсистему загальнодержавного контролю й управління. У цієї підсистеми є свої імперативи – територіальна цілісність країни, забезпечення єдиної державної політики; вона має за мету створення управлінської вертикалі, яка пронизувала б усі географічні управлінські рівні й забезпечувала їх чітку субординацію. Локальна територія, своєю чергою, являється підсистемою забезпечення регіональних інтересів. Її імператив – самостійне вирішення місцевих питань; вона прагне створити управлінську автономію, власний політичний підпростір, незалежний за певними параметрами від центру.

Баланс відносин між центром та її окремими територіями визначає стан держави. Збереження субординації за наявності автономії регіонів дає змогу забезпечити єдність країни і стабільність її розвитку. Сила держави як суб'єкта світової політики визначається насамперед не рівнем її децентралізації, а тим, чи спроможна влада ефективно забезпечити баланс у системі імперативних інтересів центру та регіонів, і, відповідно, наскільки стабільним є внутрішній стан країни. Перебої у цій системі можуть призвести до розпаду держави, втрати території. Децентралізація насамперед і найчастіше розуміється як розвинута, виборна регіональна влада, наділена відповідними (більш-менш широкими) повноваженнями.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що загальною тенденцією регіональної політики як у федеративних, так і в унітарних державах є оптимізація відносин між центром і територіями, пошук балансу між ними. Стрижневі параметри, що характеризують баланс відносин «центр-регіони», зв'язані з упорядкуванням взаємин між центральною та регіональною владою, їх переплетенням і взаємопроникненням. З одного боку, держава, здійснюючи децентралізацію, тим чи іншим способом

забезпечує присутність та вплив центру на рівні регіональної влади, з іншого – регіони отримують можливість прямої участі у діяльності центральної влади.

### Список використаної літератури

1. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (23 – 26 верес. 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро) // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1 – 2 (6 – 7). – С. 65 – 66.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (офіційний переклад). – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/varnaly/008.htm>
3. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Линьов Костянтин Олександрович ; НАДУ при Президентіві України. – К., 2004. – URL : [www.nbu.gov.ua/](http://www.nbu.gov.ua/)

### Олена ТЕРТИШНА

к.держ.упр, докторант кафедри  
державного управління  
та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД (У КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»)

Реформа місцевого самоврядування є однією з ключових змін в державі, необхідних для європейського розвитку України на сучасному етапі. Хід реформи місцевого самоврядування є складним процесом, і одним із найважливіших його напрямків є об'єднання громад та формування їх реальної спроможності виконувати всі повноваження, передбачені законодавством.

Сьогодні маємо консолідувати зусилля для підтримки двох ліній процесу об'єднання громад: для перших 159 громад, що вже пройшли етап об'єднання та для решти громад, які ще мають пройти шлях широкого обговорення і об'єднання.

Ключовою умовою реформування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня має стати стратегічне планування розвитку громад із застосування технологій соціального моделювання. Це дозволило б:

- по перше, знайти місце в новій громаді кожній з її спільнот;
- по друге, досягти компромісу між досягненням економічної життєздатності громади та інтересами окремих її жителів у користуванні соціальними та адміністративними послугами;
- по третє, забезпечити представництво спільнот населених пунктів у процесі формування громади.

Основою моделювання адміністративно-територіальної одиниці базового рівня має бути довгострокова програма розвитку громади – документ, у якому фіксуються наявні ресурси та потенціал.

Окремими блоками програми мають передбачатися:

- SWOT-аналіз економічного розвитку громади, з визначенням визначення слабких і сильних сторін, потенційних загроз та перспектив;
- паспорт громади, який фіксує наявний сукупний потенціал територій, що планують об'єднуватися в громаду. Він включатиме: трудові та природні ресурси, наявні виробництва; об'єкти комунального інвестування (елементи бюджетної інфраструктури, які слід модернізувати чи створити) та об'єкти для бізнесових інвестицій (вільні землі сільськогосподарського призначення, greenfields, brownfields тощо); аналіз бюджетних показників на основі звітності за попередній рік; підрозділи виконавчої влади, які повинні діяти на території громади.

В окремому розділі документа повинна міститися перспективна оцінка майбутньої громади: аналіз бюджетної самодостатності, оцінка соціально-просторової організації майбутньої громади (розташування різних соціальних груп у межах громади, внутрішні міграційні процеси в громаді, основні шляхи переміщення готівкових коштів, розміщення інфраструктури тощо).

Обов'язково мають визначатися концептуальне бачення розвитку громади в майбутньому, зміни, які передбачаються в галузевій структурі економіки і соціальної сфери громади, механізми залучення внутрішніх ресурсів; інвестиційна програма, яка визначає поетапне залучення комунальних інвестицій та фінансування структурних змін в економіці та соціальній сфері громади.

Етапи моделювання громад

### I. Підготовчий етап

Збір попередньої інформації для формування адміністративно-територіальної одиниці базового рівня. Формується база даних про населені пункти, яка має застосовуватися при моделюванні громади. Зокрема у співпраці з органами місцевого самоврядування визначаються:

- населенні пункти, фактично поглинуті містами;
- населенні пункти, що мають високий рівень економічної та соціальної інтеграції з містом, що дозволяє припустити можливість включення до міської громади;
- населенні пункти, розташування, історичні та культурні зв'язки, рівень економічної та соціальної інтеграції яких дозволяє припустити можливість включення до сільської громади;
- збирається соціально-економічна інформація, необхідна для створення довгострокових програм розвитку громад;
- інформація про землі, що перебувають у віданні районних державних адміністрацій і будуть включені до створюваних громад.

Визначається значимість земельних ділянок для того чи іншого населеного пункту.

Окремо збирається інформація про населені пункти, розташовані на межах районів, оцінюється їх можливість утворення громад на територіях двох і більше районів.

II. Паралельно проводиться інформаційно-просвітницька робота, в ході якої пояснюються цілі реформи територіального устрою на базовому рівні.

Окрему увагу слід приділяти роз'ясненню матеріального стимулювання для у часті у формуванні громад у вигляді інвестиційної програми.

III. Формування робочих груп зі створення громад.

На основі зібраної інформації формуються попередні групи населених пунктів, які можливо залучити до однієї громади. Проводяться консультації з керівниками місцевого самоврядування цих населених пунктів. За результатами консультацій формуються робочі групи зі створення громад. Кожна робоча група працює над створенням однієї громади. До її складу входять представники районної державної адміністрації і представники місцевого самоврядування населених пунктів, яким пропонується створити громаду.

В обов'язки робочої групи входить:

- розробка пропозицій до формування громади;
- узгодження інтересів територіальних громад різних населених пунктів, що утворюють базу громаду;
- формування довгострокової програми розвитку громади.

Партнерство громад.

Громади сформовані без довгострокової програми розвитку можуть створювати між собою партнерства громад – самоврядні органи, що створюються громадами через добровільне об'єднання їх ресурсів для спільного вирішення завдань економічного та соціального розвитку.

Партнерства громад створюються на підставі договору, який укладається органами місцевого самоврядування громад-партнерів. В договорі про партнерство громад повинні вказуватися мета створення партнерства, строки його існування, умови співпраці між громадами, проекти, задля реалізації яких об'єднуються громади, повноваження, які органи місцевого самоврядування громад-партнерів делегують органам партнерства, інші умови. Договір партнерства може передбачати можливість в майбутньому об'єднання громад-партнерів в одну громаду, у відповідності з законодавством про територіальний устрій і місцеве самоврядування.

Партнерство громад реєструється в районній державній адміністрації і набуває статусу юридичної особи публічного права. Оскільки передбачається делегування установчих повноважень громади

партнерствам, тільки суб'єкт публічного права може отримувати такі повноваження на широкій основі.

Розвиток партнерства як форми співпраці між громадами є інструментом подолання фрагментованості громад і, як наслідок, неспроможності виконувати певні функції, що вимагають певного фінансового чи технічного забезпечення. Партнерства громад можуть створюватися для спільної підтримки об'єктів бюджетної інфраструктури, здійснення комунальних інвестицій, впровадження культурних, природоохоронних, соціальних проектів тощо. Партнерства громад можуть співпрацювати з агенцією регіонального розвитку щодо реалізації в громадах інвестиційних програм.

Як варіант, можливе запозичення французького досвіду, коли для створення партнерства замість погодження з усіма громадами, більшість громад (дві третини, що представляють половину населення) можуть проголосувати за створення партнерства, яке охоплює громади, яким не подобається це партнерство, тоді після консультацій на місцевому рівні префект підписує декрет про створення партнерства. Це дає змогу представникам держави на місцях відігравати роль у розвитку співпраці.

Територія і межі громад.

Територія громад включає землі в межах забудови населених пунктів, включених у громаду, а також прилеглі землі, що історично складають основу життєдіяльності громади та залучаються до економічного розвитку громади на підставі довгострокової програми розвитку громади. Межа однієї громади обов'язково повинна бути одночасно межею сусідньої громади.

У разі, якщо в процесі проектування сусідні громади претендують на одну і ту ж частину території, рішення про встановлення межі між громадами приймає районна державна адміністрація, керуючись принципом співрозмірності площ новоутворених громад та співвідносячи важливість залучення цієї території відповідно до довгострокової програми розвитку громади.

У разі виникнення території, на яку не претендує жодна громада, рішення про встановлення межі приймає районна державна адміністрація, керуючись принципом співрозмірності площ новоутворених громад.

У випадку коли на спірні землі претендує міська громада, принцип співрозмірності не застосовується. Остаточне рішення приймається районною державною адміністрацією відповідно до важливості території для розвитку тієї чи іншої громади.

У разі відсутності спорів, межі громади рекомендується встановлювати по характерних особливостях рельєфу або по межах землекористування. При встановленні меж новоутворених громад, території існуючих сільських, селищних рад не розриваються. Громада не може включати землі, розташовані в іншому регіоні.

Оскільки новостворені громади включатимуть землі різного



призначення, то в їх межах проводитиметься як містобудівне, так і сільськогосподарське зонування. Тому доцільно віднести цю діяльність до компетенції одного органу. Це істотно покращить можливості стратегічного планування та управління ресурсами громади.

#### I. Формування міських громад

Міські громади є адміністративно-територіальним об'єднанням базового рівня, що включають в себе місто як центр громади, навколишні населені пункти, що мають високий рівень економічної та соціальної інтеграції з містом, та прилеглі території. Міські громади формуються навколо міст обласного значення, міст районного значення.

Високий рівень економічної та соціальної інтеграції міста і населеного пункту, що включається до міської громади передбачає:

- частка працевлаштованих у місті жителів сусіднього населеного пункту не менша за 50% від усіх працездатних жителів;

- населений пункт включений у систему міського сполучення, тобто можливе пересування з нього до центру громади міським громадським транспортом, або ж транспортом приміського сполучення (в т.ч. прохідним), якщо середня частота відправлення транспорту не менша ніж один рейс на 30 хв., середня вартість проїзду до центру громади не перевищує середньої вартості пересування громадським транспортом по місту.

- можливість і економічна доцільність спільного обслуговування об'єктів інженерної та соціальної інфраструктури міськими службами.

#### II. Формування громад сіл і селищ

Громади сіл і селищ об'єднують населені пункти, що знаходяться на невеликій відстані одне від одного, мають історичні та культурні зв'язки, високий ступінь інтегрованості економічного та соціального життя, пов'язані соціальною і транспортною інфраструктурами, мають спільні ресурси для забезпечення функціонування громади та місцевого розвитку.

Відстань між населеними пунктами громади має визначатися доступністю до соціальних послуг що в ній надаються: 15-20 хв. – надання невідкладної медичної допомоги, доставка учнів шкільним автобусом до загальноосвітньої школи, 15 хв. – прибуття рятувальників для ліквідації надзвичайної ситуації.

Історичні та культурні зв'язки населених пунктів передбачають наявність спільної історії, перебування в минулому в одній АТО, спільні традиції наявність етнічних, релігійних та інших громад тощо. В цьому ж аспекті слід враховувати історично сформовану неприязнь між географічно близькими населеними пунктами.

Інтегрованість економічного та соціального життя передбачає:

- входження населених пунктів до зони обслуговування бюджетних установ;

- діяльність на території населених пунктів і земель, що мають відійти громаді, аграрних підприємств;

- спільний ринок трудових ресурсів;

- участь жителів сусідніх населених пунктів у сільськогосподарських, виробничих та сільськогосподарських коопераціях, співпраця в процесі аграрного виробництва особистих селянських та фермерських господарств;

- наявність торгівельних обслуговуючих підприємств, що орієнтуються на декілька населених пунктів;

- орієнтація сусідніх населених пунктів на транспортну артерію і пов'язану з нею інфраструктуру.

Наявність транспортного сполучення між населеними пунктами, що входять до громади, передбачає сполучення їх шляхами з твердим покриттям або можливість спорудження таких шляхів замість традиційно використовуваних ґрунтованих доріг. Також необхідно враховувати відсутність природних та інших бар'єрів між населеними пунктами.

Спільні ресурси для забезпечення функціонування громади та місцевого розвитку. Передбачається врахування не лише показників бюджетної самодостатності, а й забезпечення інших умов місцевого розвитку. Зокрема, наявність базових виробництв, як джерела формування бюджетів, а також сприятливі умови для залучення інвестицій (трудова ресурси, соціальна інфраструктура, об'єкти, придатні до інвестування).

#### Список використаної літератури

1. Про добровільне об'єднання територіальних : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР) – 2015. – № 13. – ст.91.

2. Державна стратегія регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.

3. Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.

#### Мирослав ТРЕЦОВ

помічник-консультант народного депутата України,  
здобувач кафедри економіки та регіональної  
економічної політики ДРІДУ НАДУ

#### ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД – ШЛЯХ ДО ПОСИЛЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Існуюча система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів не відповідає вимогам децентралізації та не дозволяє повною мірою досягти фінансової самодостатності територіальних громад, що визначає необхідність її структурного і функціонального оновлення.

Соціально-економічний розвиток країни та регіонів в умовах глобалізації економіки та активного запуску процесів децентралізації державного управління неможливий без вбудовування в усі сфери діяльності новітніх технологій, продуктів, інноваційного менеджменту, які базуються на передових досягненнях науки і техніки, світових економічних, державотворчих і зовнішньополітичних тенденції суспільного розвитку.

Добробут провідних країн світу зумовлений, перш за все, ефективним та масштабним використанням потенціалу науково-технічного прогресу, досліджень і винаходів в практичній діяльності і пов'язаних з цим змін в державному управлінні. Постійно прискорюючись інноваційні процеси стрімко змінюють не лише свідомість населення, а й зумовлюють необхідність змін у місцевому самоврядуванні, засобах і пріоритетах розвитку територій.

Ці зміни неможливі без застосування інноваційних підходів до управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів як основи для створення самодостатніх територіальних громад, повноцінного виконання органами місцевого самоврядування повноважень, надання доступних і якісних публічних послуг населення.

Стратегія сталого розвитку «Україна 2020» визначає децентралізацію та реформу державного управління одним із першочергових пріоритетів розвитку країни. При цьому відповідні зміни мають супроводжуватися програмою розвитку інновацій, поглибленням науково-технічних розробок в сфері публічного управління та застосуванням новітніх управлінських та інформаційно-комунікативних технологій [2].

Використання інноваційних підходів в державному управлінні має базуватись та використанні системно-інтегративного підходу, який дозволяє об'єднувати елементи всіх типів управління, визначати зміст інноваційності управління і його складові. Інноваційне управління повинно будуватись на врахуванні, цілеспрямованні, координації впливу їх складових і змісту на кінцеві результати інноваційного соціально-економічного розвитку. При цьому управлінські інновації обов'язково повинні бути представлені самостійним розділом передуючим напрямом інших розділів стратегій інноваційного розвитку в будь-якій сфері [1, с. 23].

Інноваційного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів передбачає чітке розуміння цілей, виокремлення особливостей та ключових умов успішної реалізації комплексу заходів, зокрема визначення пріоритетів регіональної бюджетної та фіскальної політики, оцінку наявного і прогнозного рівня інноваційного та інвестиційного забезпечення, оцінку кадрового потенціалу.

Інноваційна система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів потребує розробки системної і комплексної стратегії розвитку

ресурсної бази місцевих бюджетів, яка на нашу думку, має включати комплекс таких заходів:

- формування інноваційної культури серед управлінців, працівників органів місцевого самоврядування та державних службовців регіональних підрозділів центральних органів влади;

- децентралізація управління територіальним розвитком, розширення прав і відповідальності органів місцевого самоврядування;

- налагодження партнерських відносин між органами місцевого самоврядування, бізнес-структурами і громадськістю;

- узгодження пріоритетів розвитку територій з бізнес-цілями суб'єктів господарювання та пріоритетами діяльності політичних партій і громадських організацій;

- удосконалення регіональної інноваційної інфраструктури, зокрема створення регіональної мережі наукових, технологічних та індустріальних парків, а також системи законодавчої, кадрової та інформаційної підтримки інноваційної діяльності;

- формування позитивного інвестиційного іміджу територій, просування інформації про їх конкурентні переваги та особливості внутрішньої регіональної політики щодо залучення інвестиційних коштів;

- концентрація зусиль на розвитку міжрегіональної та міжнародної кооперації для реалізації інвестиційних проектів, а особливо тих, що мають інноваційну основу;

- реалізація проектів державно-приватного партнерства;

- стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності до застосування інноваційних методів управління діяльністю і технологій, у тому числі шляхом надання податкових пільг, пільгового муніципального кредитування, участі місцевих бюджетів в фінансуванні реалізації проектів, надання в пільгове користування землі та комунального майна;

- запровадження моніторингу та аудиту стану і результатів реалізації інвестиційних проектів, які реалізуються як за рахунок бюджетних коштів, так і за рахунок коштів приватного сектору;

- створення агенцій регіонального розвитку та консультаційних центрів, уповноважених на інформаційну підтримку заходів регіональної інноваційної політики, пошук потенційних інвесторів, координацію дій органів місцевого самоврядування і приватного сектору щодо реалізації інноваційних проектів,

- сприяння залученню коштів банківсько-кредитних установ для кредитування проектів регіонального розвитку, у тому числі шляхом надання місцевих гарантій та часткової чи повної компенсації кредитної ставки, розміщення облігацій місцевих позик;

- проведення політики формування відповідального ставлення мешканців територіальних громад до наповнення місцевих бюджетів, використання публічних послуг та розвитку територій;

– розвиток науково-інноваційного співробітництва державного та недержавного сектору науки, вищих навчальних закладів і наукових установ з бізнес-структурами;

– стимулювання підготовки висококваліфікованих фахівців з питань управління інноваційними проектами.

Ефективність застосування інноваційних підходів в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів залежить не лише від наявності відповідного якісного законодавчого підґрунтя, кваліфікованих управлінських і виконавських кадрів, а й безперечно, потребує активної позиції органів місцевого самоврядування щодо реалізації інвестиційної політики. Від доступності, якості і своєчасності капіталовкладень насамперед залежить результат упровадження інновацій не лише в процесі наповнення місцевих бюджетів, а й використання їх коштів. Спрямованість регіональної інвестиційної політики визначає пріоритети інвестиційної активності суб'єктів господарювання, банківських і небанківських фінансових установ та, навіть, політичних партій і громадських організацій, а отже і перспективи соціального і економічного розвитку територій.

1. Бобровська О.Ю. Інноваційне управління як важіль і джерело інноваційного розвитку регіонів / О. Бобровська // Публічне управління : теорія та практика. – 2011. – № 4 (8). – С. 20–27.

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

**Костянтин ХМАРА**

аспірант кафедри менеджменту  
та управління проектами  
ДРІДУ НАДУ

## **ПРОАКТИВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Україна на даний час знаходиться на стадії реформування всієї системи публічної влади. Активно впроваджуються реформи адміністративно-територіального устрою. Такі зміни невпинно відобразяться й на системі надання населенню публічних послуг, більш клієнторієнтовану та прозорішу, а також розраховану на ретельне планування надаваних послуг в об'єктивних умовах. Оновлення системи вимагає і застосування нових, більш ефективних методів і підходів. Одним із таких підходів є проактивне управління.

Проактивне (програмно-цільове) управління – це професійний підхід до управління будь-якою організацією. Базою проактивного управління є наукове управління підприємством.

Питання, на які дає відповідь проактивне управління:

– Об'єкт діяльності і строк виконання;

– Оптимальна витратність;

– План діяльності;

– Очікувані результати із градацією рівнів виконання;

– План корегувальних заходів – підстави й види;

Отже, програмно – цільове управління орієнтується на кінцевий результат. За допомогою такого планування вже на початку роботи нероздільно пов'язуються мета і результат. Постійний моніторинг вже виконаної роботи, поточних результатів, і визначеної мети, кінцевого результату.

Важливою перевагою підходу є те, що він кардинально відрізняється від звичного вже порядку реактивного управління із вирішенням поточних проблем лише при їх виникненні, тоді як проактивний підхід спрямовано на їх запобігання.

Отже, реактивний підхід передбачає вирішення поточних питань перед самим їх початком або навіть у процесі діяльності. Проактивний же підхід спрямовано на усунення вірогідності проблемних зон у діяльності, запобігання проблемних питань.

Важливою ознакою і умовою проактивного управління є збір, обробка інформації та втілення її в процесах розробки та прийняття управлінських рішень. Отже, однією з основних умов проактивного управління є наявність повної та достовірної інформації. За результатами зібраної та опрацьованої інформації та завчасно визначеною метою, кінцевими результатами, складаються такі базові для виконання програми реалізації мети, елементи:

– програма (чіткий план робіт по досягненню мети), включно з можливими варіаціями, потреба в яких може виникнути під час виконання програми;

– програма корегувальних дій при вирішенні імовірних похибок та збоїв.

Діяльність при застосуванні програмно-цільового підходу включає:

– отримання інформації;

– аналіз отриманої інформації;

– прийняття рішення;

– розробка плану виконання рішення;

– контроль реалізації плану виконання.

Проактивний підхід в умовах української практики публічного управління корисний ще й тим, що дозволяє передбачити можливі проблеми виконання програми дій і вирішити їх без безпосередньої участі керівника, користуючись заздалегідь складеною програмою корегувальних дій. Це набагато спрощує виконання програми діяльності, робить її прозорою та економить час. Чим більш інформативна, зважена, перспективно-орієнтована програма, тим вища імовірність досягнення планованого результату.

Отже, в умовах проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи неможливо досягти успіхів, не використовуючи програмно-цільовий метод. Кожен голова сільської, селищної, міської обласної ради мусить бути перш за все менеджером і управляти територіальною одиницею, виходячи з заздалегідь розробленого проактивного плану діяльності.

Керівництво територіями потребує врахування всіх переваг конкурентоспроможності та недоліків, як наявних, так і тих, що можуть бути створені чи виникнути при реалізації програми розвитку селища, міста тощо.

Програма має містити можливі варіанти досягнень та загроз і способи усунення недоліків та розвитку поточних досягнень. Разом з тим забезпечується нерозривний зв'язок із одержувачами публічних послуг, надаваних органами публічного управління, моніторинг їх якості та пропозиції покращення існуючих послуг і розробки й створення нових, які суспільство може потребувати найближчим часом.

В управлінні адміністративно-територіальними одиницями проактивне управління має стати невід'ємною частиною планування розвитку територій. Саме такий підхід забезпечить розвиток місцевого самоврядування в Україні та децентралізацію.

1. Кизим Н.А. Крупномасштабные экономико-производственные системы: организация и хозяйствование / Николай Александрович Кизим. – Х. : Бизнес Информ, 1999. – 227 с.

2. Остроухова Н. Г. Проактивный менеджмент – основа эффективного управления организацией в современных условиях / Остроухова Н. Г. – Режим доступа : [http://pravmis1.ru/index.php?id=1330&option=com\\_content&task=view](http://pravmis1.ru/index.php?id=1330&option=com_content&task=view)

## СЕКЦІЯ 2 ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Володимир ВУКОЛОВ**

ст. викладач, кафедри менеджменту  
та управління проектами  
ДРІДУ НАДУ

### МЕТОДИ ВІДБОРУ ПРОЕКТІВ

Розбудова України, в частині децентралізації влади, потребує відповідних, перевірених часом підходів для вирішення цієї важливої задачі. Покращення життя громадян в об'єднаних територіальних громадах відбувається як правило через реалізацію проектів. Проектний підхід довів свою ефективність, але при значній кількості запропонованих проектів постає питання аргументованого відбору проектів.

Відбір проектів є неформальною процедурою і вимагає одночасного врахування багатьох і кількісних, і якісних факторів соціально-політичного, економічного і технічного характеру. Тому вибір проектів не може бути здійснений на основі одного – як зазвичай складного – формального критерію, а вимагає проведення практично неалгоритмізуємих експертних оцінок. Вміння використовувати ефективні методи відбору проектів, що впливають з правил раціональної економічної поведінки, відіграють при виборі проектів дуже істотну роль, дозволяють уникнути грубих помилок, а в тих випадках, коли вибір проектів виробляється з інших міркувань, дають можливість оцінити розмір економічного збитку.

У роботі [1] пропонуються наступні методи відбору проектів:

- модель оцінки рангу проекту;
- аналітичний ієрархічний процес;
- економічні методи (чиста приведена вартість, внутрішня норма прибутку, індекс прибутковості інвестицій, термін окупності);
- вибір портфеля.

Модель оцінки рангу проекту включає в себе перелік релевантних в конкретній ситуації критеріїв, які розглядаються при виборі проектів. Потім по кожному з критеріїв проводиться оцінка проектів яка зазвичай виражається чисельно (у вигляді кількості балів) і супроводжується ключовими фразами. У кінцевому рахунку шляхом множення цих балів на вагові коефіцієнти і наступного підсумовування по всій сукупності критеріїв ми отримуємо число, що представляє собою загальну оцінку переваг проекту. Більш високі показники відповідають більш гідним

проектам. «Узагальнена» модель ранжирування проектів може виглядати так:

$$\text{Загальний бал} = \frac{A(bB + cC + dD)(1 + eE)}{fG(1 + gG)};$$

У даній моделі символи A, B, C, D, E, F, G являють собою критерії, які повинні бути включені у визначення ранжирування проектів. Символи a, b, c, d, e, f, g – вагові коефіцієнти, присвоєні кожному критерію. Згідно даної моделі критерії, що знаходяться в чисельнику, – це переваги, в той час як критерії, що стоять в знаменнику, – недоліки. Критерії та відповідні вагові коефіцієнти встановлюються керівництвом, комісією, значення критеріїв визначаються специфікою проекту і зазвичай присвоюються командою проекту.

Аналітичний ієрархічний процес (АІП), як і модель ранжирування, служить для відбору проектів. Однак якщо модель ранжирування проектів – це однорівневий процес, то АІП – це багаторівневий процес. Якщо один або кілька критеріїв складаються з підкритеріїв, то на допомогу приходить АІП. Процедура використовує ієрархію, де кожен критерій підрозділяється на підкритерії. Подібне розбиття дає можливість пошуку причинно-наслідкових зв'язків між метою (наприклад, вибором найкращого проекту), критеріями (наприклад, підвищення якості життя територіальної громади), підкритеріями (наприклад, ймовірністю успіху) і проектами-кандидатами. Наступним кроком після встановлення ієрархічної структури є зважування критеріїв і підкритеріїв з визначенням сукупних оцінок кожного проекту на різних рівнях, а потім для всього проекту в цілому. Сукупна оцінка служить мірилом конкурентності проекту: чим вона вища, тим більше у проекті переваг.

Економічні методи дозволяють враховувати грошову вартість і прибутковість проекту, ігноруючи інші аспекти проекту. Вони зручні саме тоді, коли економічні показники є головними. Для використання цих методів потрібні тільки фінансові дані, що спрощує роботу з ними.

Чиста приведена вартість (NPV) враховує зміну вартості грошей з часом – в тому сенсі, що гривня, яка буде отримана або витрачена через рік, має меншу цінність, ніж гривня, яка отримана або витрачена сьогодні. Метод NPV виконує дисконтування (знецінення) як майбутніх витрат, так і майбутніх доходів відповідно до процентної ставки на підставі формули:

$$NPV = \sum_{i=1}^n \frac{\text{грошова сума}_i}{(1 + \text{процентна ставка})^i}$$

Внутрішня норма прибутку (IRR) – це ставка дисконтування, при

якій чиста приведена вартість для заданого потоку готівки дорівнює нулю. Внутрішня норма прибутку обчислюється шляхом ітеративного процесу, що призводить до отримання точного значення ставки дисконтування, при якому NPV дорівнює нулю.

Індекс прибутковості інвестицій (PI) – це відношення теперішньої вартості грошових надходжень від проекту після оподаткування до теперішньої вартості інвестицій. Метод розрахунку цього показника тісно пов'язаний з показником NPV. Фактично, якщо для проекту: NPV > 0, то PI > 1; NPV = 0, то PI = 1; NPV < 0, то PI < 1.

Термін окупності – це проміжок часу між моментом ініціації проекту і моментом, коли кумулятивний потік готівки (доходи мінус витрати) стає позитивним і відбувається повернення всіх коштів, інвестованих в проект.

Перелічені показники економічного методу можуть дати різні результати для одного і того ж набору проектів. Вибір показника залежить від того, які показники є найбільш важливими: NPV краще працює у випадку проектів з великою віддачею, але погано захищає від невизначеностей майбутніх періодів; IRR також погано захищає від невизначеностей і часто віддає перевагу проектам зі скромною загальною віддачею, але з високим прибутком при невеликих інвестиціях; індекс прибутковості допомагає при виборі одного проекту з кількох альтернативних, що мають приблизно однакові значення NPV, або при формуванні портфеля інвестицій із максимальним сумарним значенням NPV в умовах обмеженості фінансових ресурсів; термін окупності краще захищає від невизначеностей, але не бере до уваги ні віддачу проекту, ні дисконтовану величину його майбутніх витрат і доходів.

У порівнянні з іншими методами відбору проектів, метод вибору портфеля враховує взаємодії між проектами і дозволяє встановити конкретні обмеження, яким повинен задовольняти портфель. До таких обмежень можуть відноситись граничні значення конкретних ресурсів або відповідність типів проектів стратегії розвитку громади.

Отже, перелічені методи відбору проектів дозволяють фахівцям обрати для роботи потрібний метод в залежності від вимог, критеріїв, уподобань.

1. Милошевич Д. Набор инструментов для управления проектами / Драган З. Милошевич; Пер.с англ. Мамонтова Е.В.; Под ред. Неизвестного С.И. Саратов: АЙ Пи Эр Медиа, 2009 г. – 886 с.

**ПІДСИСТЕМА МОНІТОРИНГУ ХОДУ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПРОЄКТІВ  
ТА ПРОГРАМ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ**

Формування регіональної системи підтримки проєктів місцевого розвитку передбачає створення підсистеми моніторингу ходу реалізації та оцінювання результативності проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування [8; 9].

Сьогодні моніторинг та оцінювання використовують для визначення результативності й ефективності стратегій, програм і проєктів, ініціаторами й учасниками яких є органи державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів. У країнах, де поширеним є проєктний підхід до регіонального та місцевого розвитку, оприлюднюють звіти про результати виконання стратегій, програм і проєктів, базованих на аналізі значного переліку кількісних і якісних даних, і мають за мету продемонструвати рівень їх ефективності та відповідності потребам громади [1; 4]. Це дає змогу керівникам своєчасно й адекватно реагувати задля коригування як самих стратегій, програм та проєктів, так і відповідної державної та регіональної політики. Водночас оприлюднення даних моніторингу й особливо оцінювання стратегій, програм і проєктів сприяє формуванню «зворотної реакції» бізнесу та громадськості, які мають змогу висловити власну позицію щодо результативності програмової діяльності урядових структур різних рівнів.

Виділяють такі рівні результатів впровадження програми/проєкту:

– користь для цільової групи від використання «продукту проєкту/ продуктів програми» та/або споживання наданих послуг (короткотермінові результати);

– наслідки для бенефіціарів програми від сукупної користі отриманої цільовою групою (середньотермінові результати). Середньотермінові результати є наслідком досягнення сукупності короткотермінових результатів. Досягнення середньотермінових результатів означає досягнення програмою своєї мети. Результати цього рівня мають чітко ідентифікувати ймовірних бенефіціарів;

– вплив сукупності наслідків програми на громаду або суспільство (довготермінові результати). Окремі проєкти та, навіть, програма, що складається з проєктів, самостійно не можуть подолати дуже велику проблему, проте разом з реалізацією інших програм у довгостроковій перспективі може суттєво впливати на поліпшення ситуації і, зрештою, привести до розв'язання проблеми. Довготермінові результати – логічне завершення інвестиції, яку здійснено в рамках виконання програми.

Результати мають відбивати реальні зміни, які можна описати чи виміряти і які пов'язані з програмою та проєктами, здійсненими в рамках її реалізації. Зазвичай довготермінових результатів досягають на рівні окремої громади чи регіону, країни, суспільства загалом (наприклад, сталий розвиток міста чи регіону).

Для розробки системи програмного моніторингу й оцінювання, на думку міжнародних експертів необхідно витратити до 5 % бюджету регіональної чи місцевої програми [1; 4]. Рекомендовано також призначити спеціаліста, а для великих програм – групу спеціалістів, які будуть займатися виключно моніторингом і оцінюванням. Такі спеціалісти або групи повинні відповідати за всю діяльність у сфері моніторингу та оцінювання: належне збирання, аналізування, використання та розповсюдження даних; підтримання інформаційної системи управління моніторингом та оцінюванням і відповідних баз даних із використанням спеціалізованої реєстраційної інформаційної системи; підготовка звітів.

Важливою складовою підсистеми моніторингу ходу реалізації та оцінювання результативності проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування може стати територіальний (регіональний) проєктний офіс. Коли управління окремими проєктами досягає значного рівня зрілості, велика кількість різноманітних за цілями і масштабами проєктів має бути систематизована і згрупована в програми та портфелі проєктів. Програми поділяються на більш керовані частини, пов'язані одна з одною за результатами і термінами.

До основних цілей діяльності проєктних офісів належать, зокрема: розроблення, впровадження, підтримка та розвиток методології і єдиного стандарту управління та звітності за проєктами; впровадження єдиної системи інформування зацікавлених сторін про хід роботи над проєктами; здійснення процедур ефективного моніторингу і контролю планування та виконання в цілях оптимізації робіт за проєктами в цілому.

Необхідним є також оцінювання суспільної корисності самої регіональної системи підтримки проєктів місцевого розвитку. При тому, крім показників досягнення цілей, встановлених під час планування програм і проєктів місцевого розвитку, мають бути розроблені також показники моніторингу, які відображують оцінку суспільної корисності у кількісному вимірі та встановлюють нормативне значення показників [7].

Зазначимо також, що кількісних показників може бути недостатньо для всебічного оцінювання суспільної корисності регіональної системи підтримки проєктів місцевого розвитку. Якісні показники, що описують погляди, тенденції, умови або статус, можуть бути значимішими, ніж деякі кількісні показники. Збирання даних може здійснюватись із використанням таких інструментів як інтерв'ю, спостереження і інші техніки оцінювання поведінки суб'єктів системної діяльності та їх зобов'язань. Провідну роль тут можуть відігравати платформи

громадської участі (наприклад, [6]), а також інноваційні технології залучення експертів різних заінтересованих сторін, наприклад, «Відкритий простір» або «Світове кафе» [2]).

Застосовуючи у своїй діяльності зазначені підходи, а також інструменти соціального моніторингу та аудиту, Керуючий комітет з інвестицій та стратегічного розвитку відповідної області [5] матиме можливість відслідковувати не лише рівень задоволеності бенефіціарів конкретних проектів місцевого розвитку, а й наслідки функціонування продуктів цих проектів і інтегроване бачення суспільної корисності регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку.

### Список використаної літератури

1. Моніторинг та оцінка програм і проектів : практ. посіб. / Ольга Морозова, Ольга Варецька, Деніел Джонс та ін. – К. : Оранта, 2008. – 144 с.
2. Нова країна : громадянська платформа. – Режим доступу : <http://novakraina.org/>
3. Офіційний веб-сайт Дніпропетровської обласної ради. – Режим доступу : <http://www.oblrada.dp.ua/>.
4. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Лендвел М., Винницький Б., Ратейчак Ю. та ін. ; за ред. Санжаровського І., Полянського Ю. – К. : К.І.С., 2007. – 80 с.
5. Про створення керуючого комітету з інвестицій та стратегічного розвитку Дніпропетровської області : спільне розпорядження голови обласної державної адміністрації та голови обласної ради № Р-286/44-Р від 22.05.2014. – Режим доступу : [http://oblrada.dp.ua/official-records/lead\\_orders/286-44r](http://oblrada.dp.ua/official-records/lead_orders/286-44r).
6. Ресурсний центр Гурт : платформи громадської участі. – Режим доступу : <http://www.gurt.org.ua/>
7. Удод Є. Г. Оцінювання суспільної корисності формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку / Удод Є. Г. // Перспективи розвитку регіонів: інноваційна діяльність і управління проектами : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 24–25 квіт. 2015 р. / ГО «Львівська економічна фундація». – у 2-х част. – Л. : ЛЕФ, 2015. – Ч. 2. – С. 33 – 36.
8. Удод Є. Г. Проектний підхід щодо підсилення спроможності територіальних громад в умовах децентралізації / Є. Г. Удод // Аспекти публічного адміністрування. – 2015. – № 4 (18). – С. 6 – 13.
9. Удод Є. Г. Формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку: досвід Дніпропетровської області / Є. Г. Удод // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – № 4 (23). – С. 228 – 236.

### Юрій ШАРОВ

д.держ.упр., проф.,завідувач  
кафедри менеджменту та управління  
проектами, ДРІДУ НАДУ

### МЕТОДИКА РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЙ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ПОТРЕБА МОДЕРНІЗАЦІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ТА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Інструменти стратегічного планування розвитку територіальних громад стали вже звичними для вітчизняного місцевого самоврядування. Проте якість розроблюваних стратегій ще не можна вважати належною: стратегії місцевого розвитку й досі грішать поверховістю та недостатньо ґрунтовним аналізом конкурентних переваг території, слабо враховують передовий досвід та досягнення унаслідок нехтування бенчмаркінгом, в результаті чого стратегічні пріоритети неявно виражені а запропоновані проекти реалізації стратегічних цілей часто характеризуються «дрібною» тематикою і спрямовані на «лагання дірок».

Значною мірою таке становище пояснюється відсутністю загальноприйнятих методичних рекомендацій щодо розробки стратегій розвитку територіальних громад (ТГ). Існуючі рекомендації у більшості випадків розроблені як навчальні посібники або презентують підходи різних фондів міжнародної технічної допомоги, не мають статусу нормативних документів (крім одного застарілого документу від 2002 р., що спрямований на розробку регіональних стратегій, а не стратегій розвитку територіальних громад (ТГ), а їх застосування є факультативним<sup>1</sup>. Зазначене призводить до різної якості розроблених стратегій, труднощам в їх гармонізації.

<sup>1</sup> Розроблення й впровадження стратегічного плану розвитку регіону: Практичний посібник; За ред. І. Санжаровського. – К. : Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.; Нудельман В., Санжаровський І. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. – К.: Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. – 232 с.; Пархоменко В., Прошко В., Мавко П. Стратегічне планування розвитку громади / практ. пос. – Л. : «СПОЛІОМ». – 2002. – 160 с.; Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку : Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 29 липня 2002 р. № 224; Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку: навч. пос./ за заг ред Рача В.А. – Луганськ, 2007, 156 с.; Методологічні засади розробки стратегії регіонального розвитку / С. А. Романюк, І. М. Внукова, Л. О. Лимонова, В. І. Лямець / (препр. ХОДА/ХДЕУ). – Х. : 2001. – 20 с.; Методологічно-організаційні засади розробки стратегії міста / Ю. П. Шаров (препр. ДРІДУ УАДУ при Президентові України). – Дн-ськ, 2002. – 32 с.

Деякою мірою зазначена ситуація виправляється достатньо активною діяльністю, яка здійснюється у країні з навчання й підвищення рівня компетентності посадових осіб місцевого самоврядування шляхом короткотермінового навчання за участю місцевих органів влади та проектів міжнародної технічної допомоги. Так, швейцарсько-український проект DESPRO «Підтримка децентралізації в Україні» регулярно проводить навчання та експертне консультування працівників місцевого самоврядування, зокрема з основ стратегічного планування та проектного менеджменту а також за актуальною тематикою «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади», до якого буде залучено понад 1 тис. посадових осіб Дніпропетровської області. Навчання здійснюється на основі е-технологій, а саме у дистанційному форматі за допомогою платформи DESPRO «Спільнота практики: Інновації та розвиток місцевого самоврядування» і спеціалізованого програмного забезпечення [2]. Активну участь у навчанні вітчизняних практиків місцевого самоврядування й розповсюдженні передового досвіду беруть польсько-українські проекти, зокрема «Соціальний вимір нової економіки м. Дніпропетровська». Але не дивлячись на безумовну корисність такої діяльності, проблема формування загальноприйнятих методичних рекомендацій з розробки стратегій розвитку територіальних громад залишається нерозв'язаною.

Особливої актуальності зазначена проблема набуває на тлі процесів об'єднання територіальних громад, що відчутно змінює умови, критерії та вимоги щодо формування стратегій унаслідок радикальної зміни масштабів діяльності територіальних громад у бік їх укрупнення. Більш складним стає аналіз ресурсних можливостей і конкурентних переваг територій громад, зростає роль фактору системності при виборі спільних для об'єднаної громади пріоритетів розвитку, стратегічним фактором розвитку стає співробітництво громад, для реалізації якого створено належну нормативно-правову базу.

Інтеграція стратегічного та проектного підходів при формуванні стратегій розвитку громад стала фактом, підтвердженням чого є вимоги Державного фонду регіонального розвитку щодо відповідності проектів, які подаються на фінансування Фондом, конкретним завданням стратегій місцевого та регіонального розвитку. Проте, набувають становлення проекти нетрадиційних типів (парасолькові, інституційні, касетні) [1], вимагають подальшої адаптації до умов діяльності укрупнених територіальних громад процеси розробки традиційних, зокрема інституційних проектів, існує необхідність удосконалення процесів опрацювання проектів реалізації стратегічних пріоритетів у складі стратегій унаслідок їх сутнісної, змістовної та організаційної різноманітності й потреби в різних підходах до аналізу та обґрунтування майбутньої життєздатності проектів.

Ураховуючи, що стратегічні та проектні інструменти в їх інтеграції є на сьогодні основними для планування розвитку та співробітництва укрупнених громад, зазначене формує нагальну потребу озброїти об'єднані територіальні громади (ОТГ) загальноприйнятими (типовими) рекомендаціями з розробки стратегій та проектів їх розвитку.

Реалізація зазначеної потреби може бути здійснена в рамках розробки окремого проекту, змістом основних робіт якого має бути таке:

- систематизувати перший досвід та уроки процесу об'єднання ОТГ Дніпропетровщини;
- обґрунтувати для нових умов діяльності ОТГ оновлену методологію розробки стратегій розвитку ОТГ з урахуванням укрупнення громад та актуальної нормативно-правової бази;
- сформувати методичні рекомендації з покрокової розробки стратегій розвитку ОТГ на основі оновленої методології;
- запропонувати класифікацію проектів ОТГ з виокремленням інфраструктурних проектів та дослідженням їх особливостей;
- сформувати рекомендації з розробки проектів ОТГ у складі стратегій їх розвитку з урахуванням оновлених умов і вимог;
- деталізувати вимоги, апікаційні форми, методичні рекомендації для оформлення проектів, що подаються на фінансування ДФРР, критерії відбору проектів;
- забезпечити типовий характер методичних рекомендацій щодо розробки стратегій та проектів розвитку ОТГ та підготувати їх у вигляді відповідного нормативного документу під егідою Мінрегіону та ДФРР;
- розробити стратегію розвитку обраної ОТГ на основі запропонованих методичних рекомендацій;
- розробити й оформити інфраструктурні проекти зазначеної стратегії для подання в ДФРР на фінансування з використанням запропонованих методичних рекомендацій.

Отже, продуктами такого проекту будуть Методичні рекомендації щодо розробки стратегій та проектів розвитку об'єднаних територіальних громад (нормативний документ під егідою Мінрегіону та ДФРР); стратегія розвитку обраної ОТГ, розроблена на основі сформованих методичних рекомендацій; набір інфраструктурних проектів зазначеної стратегії для подання в ДФРР на фінансування, розроблених і оформлених з урахуванням запропонованих методичних рекомендацій. Використання зазначених продуктів забезпечуватиме як результат підвищення якості та співставності стратегій і проектів розвитку об'єднаних територіальних громад у нових умовах на основі органічної інтеграції стратегій і проектів, зокрема для вирішення питань співробітництва ОТГ.

Уявляється, що такий проект може бути предметом співробітництва польських фахівців та представників Офісу реформ Дніпропетровської ОДА, науковців ДРІДУ НАДУ, практиків Департаменту економіки



Дніпропетровської ОДА та виконкому обраної ОТГ з можливим залученням зацікавлених громадських організацій.

1. Безуглий Д. Укрупнення громад і можливості проектного підходу для забезпечення їх співробітництва та розвитку / Д.Г. Безуглий, Ю.П. Шаров // Матер. III наук.-практ. семінару «Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід», 30 березня – 30 квітня 2015 року. – Режим доступу : itis@vidr.dp.ua

2. Чикаренко І. А. Дистанційне навчання посадових осіб місцевого самоврядування з питань децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування / І. А. Чикаренко // Аспекти публічного управління. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2015. – № 4 (18). – С. 67 – 75.

**Дмитро ЯКУШЕВ**

аспірант кафедри менеджменту  
та управління проектами ДРІДУ НАДУ

## **ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Існуючі екологічні проблеми свідчать про відсутність єдиного підходу в управлінні охороною навколишнього природного середовища нашої держави. Нинішнє проведення реформ повинно передбачати забезпечення екологічного розвитку території в процесі децентралізації.

Децентралізація в Україні – одне з актуальних питань сьогодення. Розширення повноважень громад, формування ефективної публічної влади – основна задача проведення реформи адміністративно-територіального устрою України. Як свідчить європейський досвід проведення подібних реформ закінчується успіхом та подальшим розвитком країни. Об'єднавши зусилля громад та органів влади на місцях, неурядових організацій, вітчизняних та міжнародних експертів, залучивши підтримку від Європейського Союзу, у нас є усі передумови для забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

На виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вже утворено більшість об'єднаних територіальних громад. Після такого об'єднання у територіальних громадах з'являється можливість ефективніше використовувати бюджетні ресурси, кошти позабюджетних фондів, кошти інвесторів для регулювання та стимулювання економічних і соціальних процесів у громаді. Однією з переваг об'єднання є можливість збільшення витрат об'єднаної територіальної громади для вирішення екологічних проблем.

Ефективне управління природоохороною діяльністю дає можливість соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади без

погіршення стану довкілля та обрання найбільш ефективних шляхів регулювання в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Проектний підхід забезпечення екологічного розвитку об'єднаної територіальної громади надає можливість формування єдиної системи екологічного менеджменту та екологічного аудиту, впровадження стратегічної екологічної оцінки, вдосконалення механізмів фінансування екологічних заходів тощо.

Незважаючи на прийнятий в Україні комплекс законодавчих актів, щодо охорони довкілля, направлених сприяти екологічному розвитку територіальних громад, інститути державного управління та місцевого самоврядування в даній сфері вкрай недосконалі і не реалізують всіх своїх потенційних можливостей. Побудова стратегічної екологічної оцінки (СЕО) дає можливість забезпечення екологічного розвитку територіальної громади, як складової сталого розвитку.

СЕО планованої діяльності сьогодні використовуються практично в усіх країнах світу і багатьма міжнародними організаціями, як превентивний, попереджувальний інструмент екологічної політики. Екологічна оцінка заснована на простому принципі: легше виявити і запобігти негативним для довкілля наслідкам діяльності на стадії планування, ніж виявити і виправляти їх на стадії її здійснення. Таким чином, екологічна оцінка зосереджена на всебічному аналізі можливого впливу запланованої діяльності на довкілля і використанні результатів цього аналізу для запобігання або пом'якшення екологічних наслідків. Такий підхід стає особливо актуальним з огляду на поширення уявлень про збалансований (сталий) розвиток, оскільки він дозволяє враховувати, поряд з економічними, екологічні фактори вже на стадії формулювання цілей, планування та прийняття рішень про здійснення тієї чи іншої діяльності [4].

Згідно із протоколом про стратегічну екологічну оцінку до конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті СЕО – це «оцінка ймовірного впливу на довкілля, у тому числі здоров'я населення, яка складається з визначення сфери охоплення та підготовки екологічного звіту, забезпечення участі громадськості і проведення консультацій та врахування екологічного звіту та результатів участі громадськості і консультацій у плані або програмі» [3].

СЕО розуміють як системний і запобіжний процес, що здійснюється з метою аналізу впливу на довкілля запропонованих проектів документів стратегічного характеру, а також з метою інтегрування результатів оцінки в процесі прийняття рішень.

В основних положеннях Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року, метою якої є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для

гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем, можна спостерігати елементи СЕО.

Існуюча система розробки програм економічно-соціального розвитку території органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, потребує модернізації, так як результат від впровадження таких програм не завжди має очікуваний ефект. Розробка та реалізація цільових екологічних програм на етапі утворення об'єднаних територіальних громад потребує впровадження процесу СЕО.

Першим етапом процесу СЕО програм є визначення сфери охоплення, а саме коло питань, що будуть детально розглянуті в ході оцінки. Таким чином, завдання формування сфери охоплення полягає у забезпеченні того, щоб екологічний звіт був належним чином сфокусований і містив достатню кількість інформації щодо суттєвих питань, не будучи перевантаженим надлишковими відомостями про незначні проблеми. В процесі визначення сфери охоплення повинні бути проведені консультації з природоохоронними органами та органами охорони здоров'я, а також з громадськістю.

Другим етапом процесу СЕО є підготовка екологічного звіту щодо програми, який є предметом оцінки. Цей етап включає консультації з відповідними органами влади, участь громадськості, а також, можливо, транскордонне інформування й транскордонні консультації. У екологічному звіті, описується та матеріально оцінюється ймовірний значний вплив на навколишнє середовище, у тому числі здоров'я населення, від реалізації програми та її доцільні альтернативи. У звіті міститься така інформація, яка є обґрунтовано необхідною, беручи до уваги: сучасні знання й методи оцінки; зміст і рівень деталізації програми та етап, на якому вона перебуває у процесі прийняття рішення; інтереси громадськості, а також інформаційні потреби органу влади, який приймає рішення.

При впровадженні сьогоднішніх реформ органами місцевого самоврядування повинні бути визначені стратегічні напрями екологічного розвитку об'єднаних територіальних громад з оптимальним використанням природних ресурсів, збереженням довкілля. Перехід від планів та програм до проектів сталого розвитку залежить зміна ставлення до охорони навколишнього природного середовища не як до посередньої сфери, а як ключового чинника розвитку територіальної громади.

### Список використаної літератури

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII // Офіц. вісн. України від 13.03.2015. – № 18.

2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Офіц. вісн. України від 24.01.2011. – № 3.

3. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте / Организация Объединенных Наций, Европейская Экономическая Комиссия : ЕСЕ/МРЕ/ЕА/2003/3. – Нью-Йорк и Женева, 2003. – 48 с.

4. Стратегічна екологічна оцінка. Посібник – Режим доступу : [http://www.ebed.org.ua/sites/expertise.one2action.com/files/css/10\\_manuals\\_napa.zip](http://www.ebed.org.ua/sites/expertise.one2action.com/files/css/10_manuals_napa.zip).

5. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

### **СЕКЦІЯ 3**

## **КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

### **Олександр АКІМОВ**

к.держ.упр., начальник відділу правового  
забезпечення Національної служби  
посередництва і примирення

### **Людмила АКІМОВА**

к.е.н., доцент кафедри фінансів  
та економіки природокористування НУВГП

## **КАДРОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТА РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Розвиток України як заможної, міцної європейської держави неможливий без проведення певних реформ, у тому числі й адміністративних. У зв'язку з цим набуває особливого значення вдосконалення управління на місцевому і регіональному рівні. Держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів, а як свідчить світовий і вітчизняний досвід державотворення, системні форми можуть бути ефективними лише за умови залучення до них громадян, громадських інститутів та органів місцевого самоврядування.

Ефективність державного та муніципального управління залежить від їх кадрового забезпечення, що потребує відповідної системи роботи з кадрами, яка являє собою планований і контролюючий процес, спрямований на підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Прагнення України до інтеграції у світові та європейські структури потребує не лише відповідного узгодження суспільно-політичних, правових і соціально-економічних засад, але й запровадження відповідних стандартів життя, в тому числі й у сфері організації та практичної реалізації місцевого самоврядування. Тому при організації цільової підготовки кадрів майбутніх керівників та спеціалістів місцевого самоврядування та самим органам цієї системи, та вищим навчальним закладам необхідно виходити з чітких принципів та положень ефективної, науково аргументованої муніципальної кадрової політики. Проблеми в кадровому забезпеченні органів місцевого самоврядування зумовлені тривалим пануванням парадигми розгляду кадрової політики як засобу боротьби за владу, слабкістю механізмів затребуваності професійного досвіду особи.

На зміну старим принципам управління приходить нова парадигма державного управління та місцевого самоврядування, в основі якої

професіоналізація кадрів, застосування інструментарію менеджменту, надання широких повноважень громадам, врахування інтересів громадськості та взаємозв'язок місцевої влади з територіальною громадою при вирішенні питань місцевого значення. Основним завданням реформування кадрової політики місцевого самоврядування є перехід від бюрократичної, жорсткої форми державного управління до гнучкої, ринкової форми місцевого самоврядування, що повністю відповідає потребам українських територіальних громад та світовим тенденціям розвитку суспільства. Вирішення цього завдання тісно пов'язане із зміцненням місцевого самоврядування, яке за своєю природою спроможне збалансовувати інтереси держави та громадян, членів територіальної громади. Разом з тим, як слушно зазначають російські науковці, передача повноважень на місцевий рівень за недостатнього кадрового забезпечення, відсутності управлінських навичок та невідпрацьованої правової бази місцевого самоврядування призводить до безсилля влади у здійсненні соціально-економічних функцій і забезпеченні внутрішньої безпеки [3]. Це зумовлює необхідність пошуку ефективних інструментів місцевого самоврядування, яким може бути статут територіальної громади. Невикористання статутів територіальних громад, їх формальне прийняття, відсутність чітких нормативно-управлінських механізмів співпраці влади та громади гальмують процеси покращання роботи органів місцевого самоврядування.

Можна стверджувати, що статут певною мірою вирішує питання перерозподілу повноважень у системі управління і місцевого самоврядування. Рухаючись крок за кроком, необхідно послідовно готувати кадри місцевого самоврядування до здійснення діяльності в нових умовах: враховувати та поєднувати інтереси держави та громади, надавати нові публічні послуги, ставити на перше місце «публічний менеджеризм», «ринкове державне управління», «підприємницький уряд» [1]. Від спроможності органів та посадових осіб місцевого самоврядування ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень залежатиме надання більш якісних послуг населенню. Лише за таких умов реформування кадрової політики місцевого самоврядування в Україні можлива трансформація, що має наметі побудову демократичної, правової і соціальної держави. Статуту в цьому процесі відіграють роль стратегічного плану для розвитку українських громад, виступають елементами здійснення реформ місцевого самоврядування та дають громаді управлінсько-правові важелі для партнерської ролі в діалозі з владою. Цей інструмент дає можливість громаді закріпити найбільш оптимальну модель місцевої влади, прописати права, обов'язки, вимоги та відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування і співпрацювати з владою на основі суспільного договору, взаємодопомоги, компромісу та поваги один одного.

Також залишається нецілісною і недосконалою чинна нормативно-

правова база з питань кадрового забезпечення сфери місцевого самоврядування. Базовий закон у системі місцевого самоврядування «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. не відповідає вимогам часу, в ньому досі залишається чимало нерегульованих питань [1]. Прискорити процес кадрового забезпечення місцевого самоврядування потрібно не лише формально, але і на практиці, запропонувавши громадам ефективні управлінські механізми у вигляді норм статутів територіальних громад. Питання вдосконалення фахового потенціалу, підвищення моральних, професійних якостей посадових осіб місцевого самоврядування, механізми їх у співпраці з членами громади мають знайти своє відображення в положеннях статутів територіальних громад. Беручи на себе такі зобов'язання, органи місцевого самоврядування тим самим не тільки надають громаді якісніші управлінські послуги, а й покращують власне організаційно-правове середовище. Одне з основних питань, які може ефективно регулювати статут територіальної громади, є питання кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Статут – це також одним з механізмів управління, що враховує особливості конкретної громади, надає право кожній громаді закріпити принципи професійної кадрової політики на території громади та забезпечити її професійними, політично нейтральними, авторитетними серед членів територіальної громади кадрами, які мають забезпечити її розвиток.

Наприклад, у статутах США прописані та ефективно використовуються на практиці прості статутні положення про надання професійної управлінської допомоги загальнообраним керівникам виконавчої влади місцевого самоврядування. Доречно це було б закріпити у вітчизняних статутах, вносити до них пункти щодо знань та умінь посадових осіб місцевого самоврядування, адже корпус працівників органів місцевого самоврядування в Україні, як уже зазначалося, щороку оновлюється приблизно на 20%, що вимагає проведення відповідної підготовки новопризначених працівників [4]. Метою даних положень статутів територіальних громад є досягнення змін у системі адміністрування місцевого самоврядування, які мають на меті максимально наблизити місцеву владу до її громадян, виборців, клієнтів. Тому при проектуванні статутів територіальних громад необхідно враховувати новітні досягнення у продуктивній організації кадрової роботи на місцях. Сьогодні територіальні громади потребують більшої автономності і де бюрократизації, професійного виконання службових обов'язків службовцями місцевого самоврядування, продуктивної і ефективної організації надання послуг населенню на місцевому рівні, що є неодмінною умовою успішності посадових осіб місцевого самоврядування. Системність підходів при розробці статутів територіальних громад забезпечить їх дієвість у практиці місцевого самоврядування. Завдяки цьому норми та положення статутів територіальних громад будуть в змозі регламентувати і регулювати різні сторони життя громади.

Таким чином можемо зробити висновок, що статут територіальної громади як інструмент вирішення місцевих питань може впливати на удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування. Рівень цього впливу визначається рівнем розвитку територіальної громади. Якщо наявність статуту територіальної громади свідчить про активність самої громади, то вирішення кадрових питань шляхом використання статуту – про її зрілість. Розуміння членами громади цих можливостей, важливості співробітництва з місцевою владою, спільного вирішення місцевих питань сприяло б формуванню якісно нового службовця органів місцевого самоврядування - висококваліфікованого фахівця, здатного відповідати вимогам часу, надавати якісні управлінські послуги, вирішуючи проблеми життєзабезпечення власної громади. Водночас від того, наскільки посадові особи місцевого самоврядування обізнані із законодавчо-правовими основами діяльності системи місцевого самоврядування, з новітніми технологіями публічного менеджменту, наскільки ефективно вони володіють навичками практичного застосування цих знань та умінь в інтересах громади, залежить наскільки якісними будуть муніципальні послуги та в яких умовах житиме територіальна громада.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 19.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Ткачук А. Ф. Статут міста (округи) як правова форма регулювання громади / А. Ф. Ткачук. – К., 2005. – 8 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : аналіт. доп. – К. : Нац. Ін-т стратег. дослідж., 2009. – 62 с.

#### Світлана ГОРБАТЮК

к.держ.упр., начальник відділу  
забезпечення зв'язків з громадськістю  
НАДУ при Президентові України

#### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІОГУМАНІТАРНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КАДРОВИЙ АСПЕКТ

Цивілізаційний поступ держави визначається багатьма чинниками, серед яких важливе місце належить ефективності регіональної політики, якості й рівню розвитку регіонів, спроможності місцевої влади забезпечити високі стандарти життя та безпеку громадян на відповідній

території у контексті реалізації національних інтересів. Водночас, не можливо не погодитись з позицією, що, головним принципом територіальної справедливості є принцип універсальності, за яким обсяг прав людини не повинен залежати від її територіального географічного місця проживання – усі громадяни країни мають рівні права проживати в будь-якій частині країни і займати те чи інше становище в суспільстві, а благополуччя всього суспільства повинно визначатись по району з найнижчими показниками соціально-економічного розвитку і найменш захищеній соціальній групі [3, с. 166].

Розуміючи проблему забезпечення прогресивного регіонального розвитку, в Україні на порядку денному постало питання проведення реформи децентралізації та реформи місцевого самоврядування, що закріплено у програмних документах (Угоді про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України) та законах України, серед яких закони про співробітництво й добровільне об'єднання територіальних громад та ін.

Мета державно-управлінських заходів полягає у забезпеченні високих стандартів життя населення та вихід країни на передові позиції у світі через посилення спроможності територіальних громад. Так, у Стратегії «Україна – 2020», яка визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України, у цьому контексті зазначається, що саме територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нести будуть відповідальність за розвиток всієї країни [2].

Підводячи перші підсумки реформування, експерти акцентують на успіхах, яких уже досягла Україна на шляху децентралізації, зокрема йдеться про добровільне об'єднання громад, що тривало упродовж трьох з половиною місяців, близько 800 місцевих рад у 159 спроможних громадах. За словами першого заступника Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В'ячеслава Негоди, такого темпу і таких обсягів добровільного об'єднання громад дійсно не було в жодній країні [4]. Об'єктивно за таких умов зростає навантаження на місцеві ради, яким у процесі децентралізації також буде передано додаткові повноваження. Крім того, проведення деконцентрації і децентралізації повноважень згідно з Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні супроводжуватиметься інституційними змінами, зокрема реорганізацією місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу. До повноважень інституту префектів, зокрема, належатиме контроль за дотриманням Конституції і законів України органами місцевого

самоврядування, що також дає підстави вважати цей інститут одним із суб'єктів забезпечення соціогуманітарної безпеки.

Особливо гостро питання забезпечення соціогуманітарної безпеки постало в сучасних реаліях, коли Україна вперше стикнулася з трансформаціями, викликаними глибокою ціннісною дезорієнтацією частини населення країни, анексією Автономної Республіки Крим, військовим конфліктом на сході України, різким соціально-економічним падінням, суттєвим зниженням соціального самопочуття значної частини населення, що, власне, й стало причиною вразливості держави до внутрішніх і зовнішніх викликів.

За таких умов посилюється взаємозв'язок і взаємообумовленість локальних і глобальних подій, що, на думку експертів, вимагає більше уваги до проблем соціогуманітарної регіональної, національної, міжнародної безпеки. Тому і реалізувати національні інтереси України під час проведення реформи децентралізації та реформи місцевого самоврядування можливо за умови комплексного підходу і, насамперед, наявності фахівців, які прихильні людиноцентричній концепції розвитку; розуміють об'єктивні вимоги до державно-управлінської діяльності у контексті збалансування інтересів різних соціальних груп з урахуванням місцевих особливостей економічного та соціогуманітарного розвитку, історичної спадщини, соціокультурної, ментальної ідентичності; володіють знаннями, вміннями та навичками управління в умовах змін і антикризового управління тощо.

Отже, і проведення реформи місцевого самоврядування, і організація життєдіяльності територіальної громади на основі гармонізації місцевих, регіональних і загальнодержавних інтересів потребуватиме професіоналізації інституту публічної служби, яка власне визначається рівнем професійної підготовки кадрів.

За результатами аналізу даних Національного агентства України з питань державної служби [1], станом на 1 січня 2015 р. лише 3% державних службовців і 3,6% посадових осіб місцевого самоврядування із загального числа тих, хто обіймав посади в органах державної влади і органів місцевого самоврядування, мали освіту за напрямом підготовки «Державне управління». За таких умов сьогодні потрібно говорити про критичну нестачу професіоналів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, адже однією з особливостей підготовки фахівців у сфері публічного адміністрування є забезпечення міждисциплінарного характеру знань, компетентнісний підхід та посилена практична складова.

Верховна Рада України ухвалила у першому читанні законопроекти про державну службу і про службу в органах місцевого самоврядування, в яких прописані вимоги до професійної компетенції державних службовців і осіб, які претендують на адміністративні посади в органах місцевого самоврядування.

З огляду на те, що і глобальна, і національна безпека все більше ґрунтуються саме на механізмах соціогуманітарної безпеки, формуючи замовлення на підготовку фахівців для державної служби і місцевого самоврядування, центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері публічної служби, потрібно акцентувати на необхідності формування у фахівців таких професійних компетентностей, які дозволять їм визначати сутність, зміст та ступень соціальних ризиків і загроз, прогнозувати характер їх впливу на соціогуманітарну безпеку, і, відповідно, розробляти ефективні заходи щодо адекватного реагування та нейтралізації цих загроз. Саме такі знання, вміння та навички мають бути покладені в основу компетентностей сучасного управлінця, що має бути враховано під час формування Стандарту вищої освіти в частині вимог до освітньої програми підготовки фахівців у галузі публічного адміністрування.

### Список використаної літератури

1. Державна служба в цифрах 2015. – Режим доступу: [http://issuu.com/449906/docs/csf\\_2015\\_ukr?e=18241994/13935079](http://issuu.com/449906/docs/csf_2015_ukr?e=18241994/13935079).
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку: кол. моногр. / В. М. Новіков, Н. М. Деева, І. С. Каленюк [та ін.]; за наук. ред. д.е.н., проф. В. М. Новікова, д.е.н., проф. З. С. Сіройча. – Вінниця: ПП Балюк І. Б., 2015. – 384 с.
4. Україна в частині децентралізації зробила те, що здавалося неможливим, – представник уряду Латвії. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/ukrayina-v-chastini-decentralizaciyi-zrobila-te-scho-zdavalosya-nemozhlivim—predstavnik-uryadu-latviiyi-949486/>.

### Наталія ЛИПОВСЬКА

д. держ. упр., професор, професор  
кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ

### НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Соціально-політичні процеси, що відбуваються в Україні в 2014 – 2015 рр. актуалізували потребу формування ефективної системи управління. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів,

які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проте, на думку авторів Концепції реформи місцевого самоврядування [3] від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась не спроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування. Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;
- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи місцевого самоврядування;
- погіршення якості складу місцевих рад внаслідок адміністративного втручання у виборчий процес, слабе представництво територіальних громад, особливо, сільських, в обласних та районних радах;
- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, популізм;
- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;
- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;
- соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені за роки незалежності України:

– конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;

– надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;

– неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;

– дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

– недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальна реформа, курс на децентралізацію зумовив розвиток правової, кадрової, організаційної, територіальної, фінансово-економічної основ місцевого самоврядування.

Досвід правового регулювання у цій сфері, накопичений за нетривалий період існування нової української державності, дозволяє зробити кілька висновків, які мають істотне значення для розуміння того, на якій основі формується перспективна модель служби в органах місцевого самоврядування: 1) конституційний принцип організаційної відособленості місцевого самоврядування від державної влади дозволяє говорити про «кадровий суверенітет» територіальних громад, їх самостійність у здійсненні кадрової політики; 2) місцеве самоврядування, його органи, незважаючи на організаційну самостійність, входять до єдиної системи влади в державі: на державному рівні, у регіонах і на місцевому рівні функціонують органи публічної влади, що забезпечують відповідно Конституції України реалізацію влади народу і володіють власною компетенцією, нормативний зміст якої може змінюватися з урахуванням розвитку держави, громадянського суспільства і поставлених перед ними завдань. Місцеве самоврядування володіє ознаками саморегульованої організації і, будучи формою здійснення народом своєї влади, що реалізується за допомогою діяльності населення, виборних та інших органів місцевого самоврядування, виборних посадових осіб та професійного корпусу посадових осіб місцевого самоврядування; 3) служба в органах місцевого самоврядування є окремим видом публічної службової діяльності, взаємодіє з державною службою, ідентична їй за набором структурних елементів, але може відрізнятися від державної служби змістовним наповненням низки елементів. Мета службової діяльності в органах місцевого самоврядування полягає в обслуговуванні повноважень місцевого самоврядування, реалізації їх безпосередньо населенням та органами місцевого самоврядування і є похідною від обсягу розв'язуваних на цьому рівні питань місцевого значення та окремих державних повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування. Безсумнівно, що суттєві зміни в системі місцевого самоврядування, уточнення завдань і функцій органів місцевого

самоврядування в обов'язковому порядку позначаться на правовому забезпеченні служби в органах місцевого самоврядування. Сучасний підхід до реформи державного управління і розгляд у такому контексті стану управління на місцевому рівні вказує на необхідність аналізу змін нормативних актів у сфері державної служби та врахування їх впливу на правове оформлення служби в органах місцевого самоврядування.

Вже чотири роки триває дискусія навколо Проекту нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». З урахуванням підсумків міжвідомчих узгоджувальних нарад, проведених Національним агентством України з питань державної служби у жовтні та листопаді 2014 р. за участю представників заінтересованих міністерств, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та соціальних партнерів, Національним агентством України з питань державної служби підготовлено проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) на виконання Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591, та розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847 «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Цей законопроект № 2489 23 квітня 2015 р. внесено до Верховної Ради [1].

Даний проект містить ті ж принципи, які закладені в основі Проекту Закону України про державну службу, який також 23 квітня 2015 р. було прийнято за основу. Мається на увазі конкурсна процедура обрання на посаду, загальні вимоги до службовців тощо.

Дія цього документу не поширюється на:

- депутатів місцевих рад, які не займають на постійній основі посаду служби в органах місцевого самоврядування;
- радників, помічників міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради (працівників патронатної служби);
- працівників органів місцевого самоврядування, які здійснюють функції з обслуговування;
- працівників підприємств, установ та організацій комунальної власності.

Окрім того, проект передбачає внесення змін до Закону про місцеве самоврядування стосовно визначення патронатної служби, її завдань та особливостей роботи.

У ході роботи над новою редакцією закону Нацдержслужбою було організовано та забезпечено широке обговорення законопроекту. Завдяки чому в ньому враховані пропозиції, що були висловлені Спільним представницьким органом сторони роботодавців на національному рівні,

Спільним представницьким органом репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні, Асоціацією міст України, Українською асоціацією районних та обласних рад, Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад. Крім того, законопроект було представлено групі польських експертів з питань реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні під час робочої зустрічі у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Також Нацдержслужбою проведено обговорення проекту закону з експертами проекту Twinning ЄС.

Водночас нова редакція проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» враховує коментарі експертів програми SIGMA/OЕСР до нової редакції проекту Закону України. «Про державну службу». Таким чином законопроекти гармонізовані між собою та відповідають європейським принципам публічного адміністрування.

Проектом Закону передбачається створення правових передумов для:

- підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування;
- врегулювання статусу службовця органу місцевого самоврядування;
- рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі заслуг;
- прозорого прийняття на службу до органів місцевого самоврядування;
- стимулювання кар'єрного зростання;
- деполітизації;
- нової моделі оплати праці, що мінімізує суб'єктивізм керівника;
- впровадження ефективного механізму запобігання корупції;
- підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців [2].

Досягти поставлених завдань можливо лише шляхом прийняття та ефективного впровадження вказаного проекту Закону, що передбачено пунктом 6.3 показників результативності Контракту для України з розбудови держави.

#### **Список використаних джерел**

1. За основу прийнято проект про службу в органах місцевого самоврядування // Закон і бізнес. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/115842-za\\_osnovu\\_priynuto\\_proekt\\_pro\\_sluzhbu\\_v\\_organah\\_miscevogo\\_s.html](http://zib.com.ua/ua/115842-za_osnovu_priynuto_proekt_pro_sluzhbu_v_organah_miscevogo_s.html)
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GH1X500A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH1X500A.html)
3. Проект Закону України «Про Концепцію реформи місцевого самоврядування». – Режим доступу: <http://www.teplodar.biz.ua/uploads/konceptcia.htm>

**Світлана СЕЛЬДІНА**

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

#### **ВИКОРИСТАННЯ КАДРОВИХ ІННОВАЦІЙ В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р., громадам надається можливість самостійно вирішувати питання територіального устрою, добровільно формуючи об'єднані спроможні територіальні громади, задля мобілізації коштів, соціально-економічного та інфраструктурного розвитку і створення більш привабливого інвестиційного клімату для залучення додаткових ресурсів. Проте, в умовах децентралізації влади, передача повноважень на місцевий рівень відбувається за недостатнього кадрового забезпечення, відсутності необхідних управлінських навичок та недостатньо відпрацьованої правової бази місцевого самоврядування, що призводить до неможливості повноцінного здійснення соціально-економічних функцій.

Раніше, до процесів реформування, більшість питань вирішувалося передачею та виконанням наказів згори до низу і чиновник середньої та низової ланки залишався звичайним виконавцем. Подібна структура виключала ініціативу територій та мобілізацію ресурсів розвитку. Децентралізація відкриває значно більші можливості для місцевих ініціатив і вимагає від посадовця не лише чіткого виконання наказів згори, але й менеджерських здібностей. Відбувається індивідуалізація функціональних обов'язків у сфері кадрового управління.

Сучасний стан реформування та розвитку місцевого самоврядування потребує впровадження постійного консультативного супроводу посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, активних представників громадськості та широких верств населення, за допомогою яких можливо за короткий термін передати певні уміння, знання та навички максимальному колу управлінців та громадських активістів. Спостерігається гостра необхідність кардинальних змін в плані оптимізації системи управління територіями. У цьому плані результативність кадрової політики визначає ефективність державного управління, формує «обличчя влади», визначає ступінь довіри до неї. Чітка і послідовна кадрова політика, що ґрунтується на державницькій патріотичній ідеології і спрямована на реалізацію національних інтересів та забезпечення добробуту суспільства, принципово відрізняється від маніпулювання кадрами в інтересах перерозподілу сфер впливу й адміністративних ресурсів.

Підбір і ротація кадрів у сфері місцевого самоврядування у багатьох



випадках не відповідають вимогам сучасного суспільства. А система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, на думку експертів, є недосконалою: надаючи теоретичні знання, традиційна система освіти персоналу державного управління виявляється малоефективною в процесі практичної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, стимулювання розвитку їх професійних компетенцій.

Нині в Україні не існує системи відстеження і відбору управлінських кадрів і системи перевірки рівня їх знань. Ні знання, ні здібності, ні морально-етичні якості не є сьогодні визначальними у відборі керівних кадрів для роботи у структурах державного управління. Управлінська еліта розставляє на головні виконавчі посади відданих виконавців, обираючи їх не за принципом професіоналізму, а винятково за критерієм «свій-чужий». Тим самим влада отримує протилежний результат – непрофесійні кадри, нездатні на належному рівні виконувати завдання.

Сучасна ситуація на українському ринку праці управлінців досить критична: генерація досвідчених управлінців чи за віком, чи з інших причин відійшла від справ. А ті кадри старшої генерації, що залишилися в управлінській сфері, думають, як зберегти своє місце, що породжує безініціативність, послужливість, кон'юнктурність. Дефіцит кваліфікованих управлінців призводить до того, що утворену прогалину заповнюють випадкові особи. Це свідчить, що країна потребує невідкладних заходів з реалізації стратегії державної кадрової політики. Її стратегічною метою має бути підготовка та формування кадрового ресурсу суспільства як найважливішої передумови та запоруки соціально-економічного прогресу, розвитку та зростання. А враховуючи, що найближчі роки буде відбуватись приведення вітчизняного законодавства у відповідність з європейськими нормами, впровадження нормативних документів ЄС, то стає актуальним ще й знання основ законодавства ЄС та європейського досвіду державного управління.

Найважливішою проблемою для суспільства є критерій рівня знань людей, які претендують на вищі керівні посади і цивілізований відбір таких людей. Для підготовки кваліфікованого управлінця вищої ланки, на думку фахівців, потрібно 10-15 років. Таким чином, в Україні необхідно дуже багато зробити для реалізації принципів і методів управління, реформування управлінських структур, їх оптимізації та підвищення рівня професійної підготовки управлінських кадрів державної й муніципальної служби на ґрунті новітніх досягнень управлінської науки.

Прикладом формування такого ментального простору, орієнтованого на успіх та роз'яснення стратегічних цілей розвитку є Спільнота практиків: інновації в місцевому самоврядуванні та дистанційний курс «Управління проектами місцевого та регіонального розвитку», реалізований Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні спільно зі Швейцарсько-українським проектом «Підтримка

децентралізації в Україні» ДЕСПРО у 2012-2014 роках, а також е-курс «Реформування місцевого самоврядування в Україні», реалізований ДРІДУ НАДУ та ДЕСПРО у 2015 р. Зазначені дистанційні курси дозволили за короткий термін та враховуючи зміни у нормативно-правовому забезпеченні у сфері місцевого самоврядування, інноваційні підходи до управління стратегічним розвитком на місцевому рівні, динамічність розвитку самої теорії менеджменту як стратегічного так і проектного, вивчити не тільки теорію, але ще й відпрацювати отриманні знання на практиці.

Отримані знання стосовно нової регіональної політики, реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади, створення спроможних об'єднаних територіальних громад, механізмів забезпечення сталого місцевого розвитку в нових умовах, участі громадськості в процесах прийняття рішень щодо управління територією, сприяли професійному розвитку персоналу, підготовці професіоналів, націлених на досягнення місії децентралізації, розвитку здібностей для перетворення менеджерів середньої ланки організацій з адміністративно-командним типом управління в лідерів, здатних створювати і впроваджувати програми і проекти, об'єднуючи різні механізми інновацій.

## СЕКЦІЯ 4 ВИКОРИСТАННЯ ПОЛЬСЬКОГО ДОСВІДУ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ

**Валерій ДРЕШПАК**

д.держ.упр., доцент, завідувач  
кафедри інформаційних технологій  
та інформаційних систем  
ДРІДУ НАДУ

### ІНФОРМАЦІЙНИЙ ТУРИСТИЧНИЙ ЦЕНТР У СИСТЕМІ МУНІЦИПАЛЬНОГО СЕРВІСУ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ДЛЯ УКРАЇНИ

В Україні питання розвитку туристичної сфери на цей час для переважної більшості органів місцевого самоврядування, на жаль, не набули значення важливого напрямку їх діяльності. У цьому контексті мова не йде про традиційно туристичні регіони України. Проблема, на наш погляд, насамперед актуальна у населених пунктах, де туризм не є основною сферою економічної діяльності і питання про можливість його розвитку навіть не розглядається. Через це втрачається можливість ефективно використовувати наявні природні, а також нематеріальні (культура, історія, місцеві традиції та ін.) ресурси місцевості. На відміну від України, у Польщі цей напрям є одним з напрямів роботи місцевої влади. Досвід польських міст і сільських населених пунктів свідчить про можливість більш ефективного використання їх потенціалу шляхом сприяння розвитку туризму (внутрішнього та в'їзного), у тому числі й шляхом створення розгалуженої мережі інформаційних туристичних центрів, що є невід'ємною складовою системи муніципального сервісу.

Інформаційні туристичні центри створюються з метою надання окремим туристам і екскурсантам, туристичним (екскурсійним) групам, туристичним агентствам інформації, яка б забезпечила змістовне задоволення потреб цих суб'єктів щодо отримання (надання) необхідних послуг у сфері туризму та екскурсійної роботи. Зокрема, такі центри можуть надавати інформацію про: саму місцевість (населений пункт) – це туристичні карти, схеми туристичних (екскурсійних) маршрутів, довідники, путівники; природне середовище, цікаві та пам'ятні (історичні) місця; можливості та умови розміщення й обслуговування туристів – готелі, мотелі, пансіонати, санаторії, ресторани, «зелені садиби» і т. ін.; транспортні послуги; розміщення й графік роботи культурних закладів, цікаві події; розміщення й графік роботи спеціальних закладів і установ (лікарні, аптеки, міліція, консульства) тощо. Такі послуги можна віднести до категорії інформаційних за змістом. Вони можуть надаватися як

безпосередньо у місцевості, до якої прибувають туристи й екскурсанти, так і дистанційно з використанням інформаційно-комунікаційних технологій – через веб-сайти, соціальні мережі тощо.

Такі послуги надаються зазвичай безоплатно, оскільки метою вищого порядку у цьому разі є залучення більшої кількості туристів до місцевості, розвиток туристичної сфери, збільшення робочих місць. З іншого боку, такі послуги можуть розглядатися як сервіс для підприємців, зорієнтованих на туристичну сферу. Відтак, практика свідчить про можливість створення та функціонування як приватних, так і громадських та комунальних інформаційних туристичних центрів. Для досягнення більшої економічної ефективності роботи таких центрів, у них надаються також супутні послуги. Наприклад, це – послуги екскурсиводів, гідів, перекладачів; прокат транспортних засобів, спорядження; продаж сувенірів, туристичної літератури, квитків на культурно-мистецькі заходи тощо.

На цей час в Україні нам відомо про діяльність лише близько 40 інформаційних туристичних центрів, розміщених переважно у великих і середніх містах. Натомість польський досвід свідчить, що створення та функціонування такого центру навіть у невеликому населеному пункті забезпечує його суттєву конкурентну перевагу над іншими в частині залучення коштів до місцевої економіки, створення нових робочих місць, збереження та популяризації власної культурної автентичності. Зазвичай з урахуванням існуючих завдань інформаційні туристичні центри створюються як комунальні організації. Проте останнім часом для забезпечення більшої їх ефективності у ряді міст Польщі застосовуються різні моделі делегування послуг інформаційних туристичних центрів громадським організаціям [2], які повністю або частково беруть на себе зобов'язання з надання цих послуг.

Наприклад, у курортному місті Устка (Поморське воєводство) бюро туристичної інформації працювало у приміщенні ратуші, за графіком роботи органу місцевого самоврядування, що було не зовсім зручно для туристів, також обмеженим був перелік послуг, що надавалися. Нині переважною кількістю напрямів роботи бюро туристичної інформації опікується громадська організація у формі асоціації фізичних і юридичних осіб (Lokalna Organizacja Turystyczna «Ustka i Ziemia Słupska»), до якої увійшли організації Устки та прилеглих населених пунктів, що приймають та обслуговують туристів, заклади громадського харчування, місцеві музеї та інші [3]. Бюро тепер працює у центрі міста в будиночку, що є власністю громадської організації, але частково утримується за рахунок місцевого бюджету. Для виконання завдань, особливо у курортний сезон, залучають волонтерів. Бюро надає туристам як безоплатні інформаційні послуги (коштом міста), так і платні (виготовлення та продаж карт, схем, сувенірів, оренда велосипедів). Загалом за рахунок бюджетного фінансування покривається одна шоста всіх витрат, усе інше – за рахунок

господарчої діяльності громадської організації. Послуги надаються як у самому центрі, так і з використанням спеціалізованої веб-сторінки, на якій розміщена інформація щодо проживання та харчування в Устці та околицях, а також закладів і заходів у сферах: культури й мистецтв, спорту та відпочинку, торгівлі та послуг, лікування та косметології, проведення конференцій і навчання. Окремо на веб-сайті згруповані пропозиції для шкіл, родин, щодо організації шлюбів і презентацій, комунікативних заходів, продажу нерухомості, є електронний путівник та довідник для туристів, інша інформація.

Подібні зміни відбулися і з бюро туристичної інформації у місті Слупськ [1], яке вирішили закрити у зв'язку з високими витратами на його утримання. Тепер цю діяльність здійснює одна з місцевих громадських організацій і її ефективність визнана значно вищою.

На нашу думку, створення та розвиток інформаційних туристичних центрів у населених пунктах регіонів України, насамперед у тих, що традиційно вважаються промисловими чи аграрними, може дати поштовх до розвитку в них і туристичної сфери та в цілому матиме позитивне значення для місцевої економіки.

#### **Список використаних джерел**

1. Bolewska G. Rewolucija w siupskiej informacji turystycznej / Graiyna Bolewska // Kierunki zmian. – 2015. – № 1. – S. 35 – 36.
2. Model kontraktowania uslug spoiecznych. Zlecenie zadac organizacjom : poradnik. – Siupsk : Centrum Inicjatyw Obywatelskich, 2015. – 60 s.
3. Ustka i Ziemia Siupska : Lokalna Organizacja Turystyczna [Цrudio elektroniczne]. – Tryb dostkpu : <http://www.lot.ustka.pl/>

#### **Тетяна МАМАТОВА**

д.держ.упр., проф., професор  
кафедри менеджменту  
та управління проектами ДРІДУ НАДУ

#### **Тетяна СЕРЬОГІНА**

к.держ.упр., доцент кафедри права  
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

### **ПРОЕКТИ ДЕЛЕГУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ЗА МОДЕЛЛЮ «МКUS»: ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Одним із головних вихідних положень реформ публічного управління в розвинутих країнах є те, що організації публічного сектора існують насамперед для того, щоб надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам тощо), а не з метою забезпечення

працевлаштування службовців. Четверть століття реформування сфери публічних послуг докорінно змінили гасло: замість «громадськість як клієнт» (public as a client) у багатьох країнах зараз лунає «громадянин як зацікавлена сторона» (citizen as a stakeholder) [3].

Незважаючи на значний прогрес у розбудові системи забезпечення якості публічних послуг, що спостерігається в Україні в останні роки, громадяни повною мірою ще не відчують себе навіть клієнтами. Тому й органам, що надають публічні послуги, і громадянам необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі зацікавлених сторін. Прогресу на цьому шляху сприятиме активізація співробітництва органів державного управління та місцевого самоврядування із інститутами громадського суспільства. Так, в Україні за останні кілька років, як на національному так і на місцевому рівні, громадські організації реалізували низку проектів дослідження якості надання адміністративних послуг [3].

У 2012 – 2015 рр. у Республіці Польща успішно реалізований проект «Від партнерства до кооперації» [6], основним продуктом якого є Модель делегування публічних послуг – МКUS (Model Kontraktowania Uslug Spoiecznych) [5]. Модель реалізує один з популярних підходів до забезпечення ефективності підходів діяльності організації – аутсорсинг (передача організацією частини її завдань або процесів сторонній організації, яка є експертом у цьому виді робіт). Позитивний ефект аутсорсингу публічних послуг полягає в суттєвому підвищенні їх якості [1]. Слід зазначити, що в останні 10 – 15 років питома вага аутсорингу публічних послуг має стійку позитивну динаміку. Опрацьовані понад десять років тому практики безумовних країн-лідерів процесу (Великобританія, США, Норвегія, Швеція та інші розвинені країни – члени ОЕСД) адаптуються й успішно реалізуються у країнах, що нещодавно здійснили масштабні проекти модернізації системи надання публічних послуг [7].

Вихідне положення МКUS – тенденція до підсилення спроможності громадських організацій у сфері надання публічних послуг. До основних чинників належать: спрямованість на вирішення актуальних проблем територіальних громад, значна вмотивованість учасників, діяльності активізація, наближеність до мешканців, фактичне «заповнення ніш» на ринку публічних послуг, які за обмеженістю ресурсів та недосконалістю адміністративних процедур неспроможні на заповнити органи державного управління та місцевого самоврядування, широкі можливості отримання грантового фінансування. Через набутий практичний досвід та реалізовані позитивні практики такі громадські організації стають експертами у певних сферах діяльності. Таким чином, найкращим шляхом до покращення якості мешканців територіальних громад виявляється співпраця органів державного управління та місцевого самоврядування із організаціями «третього сектору». Отже, потрібно переконувати органи місцевого самоврядування делегувати частину своїх завдань неурядовим

організаціям, але тільки за умов належного виконання завдань.

Модель делегування публічних послуг – MKUS – пропонує чотири механізми децентралізації надання публічних (соціальних) послуг: «Бон на активність – регрантинг»; «Делегування послуг»; «Делегування інституції»; «Кооперативне вирішення проблем».

У лютому 2015 стартував Проект «Співробітництво адміністрацій та громадських організацій в сфері надання соціальних послуг» (Współpraca administracji i organizacji pozarządowych dla dostarczenia usług społecznych / Cooperation administration and non-governmental organizations for the delivery social services). Партнери проекту: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ, Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ, Дніпропетровська обласна громадська організація «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики», Асоціація Міст України; польські партнери – Асоціація «Час Простір Ідентичність» (Stowarzyszenie Czas Przestrzen Tozsamosc), Центр громадянських ініціатив (Centrum Inicjatyw Obywatelskich), Вища школа публічної адміністрації в Щецині (Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie), Центр розвитку суспільно-економічного підприємництва (Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o). Термін звершення проекту – вересень 2016 р. [2].

У рамках проекту передбачається адаптація та впровадження MKUS у десяти пілотних органах місцевого самоврядування ( 5 – Дніпропетровська область та 5 – Львівська область).

Механізм децентралізації надання публічних (соціальних) послуг – «Делегування послуги» виявився найбільш прийнятним для Новоолександрівської сільської ради та Солонянської ради об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області. Послуги, які плануються делегувати громадським організаціям – «Підтримка сімей та жінок Новоолександрівської сільської громади» та «Утримання в належному санітарному стані рекреаційної зони в межах населеного пункту смт. Солоне».

Задля досягнення мети проекту необхідно у IV кв. 2015 р. – II кв. 2016 р. реалізувати такі пакети робіт за проектами: аналізування з метою приготування процесу змін, приготування процесу змін, впровадження процесу зміни. Критичну важливість для успішності реалізації проекту мають такі роботи, як: аналізування правових можливостей делегування послуги, потреб і очікувань мешканців та інших заінтересованих сторін, відповідності стратегічним документам; стандартизація послуги, що делегується; консультації із стейкхолдерами та громадськістю; підготовка отримувача повноважень.

Обов'язковим є також реалізація процесів моніторингу ходу реалізації проекту у всіх органах місцевого самоврядування та оцінювання результатів і наслідків проекту на відповідній території. Це надасть

можливість подальшого просування позитивних практик децентралізації надання публічних послуг в Україні.

### Список використаної літератури

1. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали / О. І. Васильєва, Н. В. Васильєва, О. С. Ігнатенко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 56 с.
2. Проект СРТ «Співробітництво адміністрації та неурядових організацій для надання соціальних послуг». – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/mizhnarodn/news\\_2015\\_02\\_1.htm](http://www.dbuara.dp.ua/mizhnarodn/news_2015_02_1.htm)
3. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / авт. Тетяна Маматова, Юрій Шаров, Марина Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної ; Проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг». – К. : ПРООН, 2013. – 120 с.
4. Government outsourcing / OECD // Government at a Glance 2011. – OECD Publishing. – 2011. – Access mode : [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-54-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-54-en).
5. Kreator MKUS. – Access mode : [www.zlecaniezadan.pl](http://www.zlecaniezadan.pl).
6. PI «Od partnerstwa do kooperacji». – Access mode : <http://projekt.zlecaniezadan.pl/>
7. Public Sector Modernisation: The Way Forward : POLICY BRIEF / OECD. – OECD Publishing. – 2005. – Access mode : <http://www.oecd.org/site/govgfg/39044786.pdf>.

### Оксана ПРИЛИПЧУК

аспірант кафедри державного управління  
ХарІДУ НАДУ

### ПОЛЬСЬКІ РЕФОРМИ: НАПРЯМИ ЗМІН ТА РЕАЛЬНІ РЕЗУЛЬТАТИ

В умовах обраного українською державою курсу на євроінтеграцію особливого значення набуває реформування адміністративно-територіального устрою. Україна прагне вступити до європейської спільноти, однак процеси глобалізації висувають перед державами жорсткі вимоги стосовно забезпечення відповідності основних параметрів соціального управління, внутрішнього законодавства й механізмів його формування стандартам, які визнані базовими принципами інтеграції держав світової спільноти, передусім тих, що ввійшли до ЄС.

Експерти Ради Європи визнали, що Польща вважається взірцем ряду адміністративних перетворень у Центрально-Східній Європі. Проведена

Польщею трансформація, в результаті створила державу нового типу, що служить громадянам. Така держава дає можливість своєму громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади [2].

В Україні спостерігається певна схожість вихідних умов обох країн. Виникає спокуса якомога повніше застосувати польський досвід в наших умовах. Та для успішного використання вже наявного досвіду Польщі слід акцентувати увагу не лише на його позитивних моментах, а і адекватно співставити його, відносно реалій України [3].

Реформи, ініційовані польським урядом у 1997 р. (однією з яких і була адміністративна реформа), мали на меті трансформувати Польщу у сучасну конкурентоспроможну державу, яка була здатна прийняти політичні й економічні виклики сучасної Європи і стати її інтегрованою частиною.

Адміністративна реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і практика та власні традиції. Принципи, закладені у проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них:

Побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності.

Субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції.

Ефективність – місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку.

Прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад.

Гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Стратегічні напрями, які мала на меті реформа це – запровадження триступеневого адміністративного поділу замість двохступеневого, запровадження територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства замість раніше існуючих лише на рівні міст та селищ, зміна територіального устрою, збільшення частки територіального

самоврядування в державних витратах і як наслідок, зміна системи бюджетного фінансування, завдяки новому розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, децентралізація функцій державної адміністрації [1].

У кожній з цих сфер перед поляками стояв неоднаковий обсяг завдань. Так, якщо польські реформатори фактично перекроїли адміністративно-територіальний устрій держави, то система стосунків у трикутнику уряд-парламент-президент була вже викладена у польській конституції і практикувана раніше. Щодо місцевого самоврядування, реформа змінила досить багато, але певні базові принципи, такі як самоврядування на рівні гміни (найнижчої одиниці адміністративного поділу та місцевого самоврядування у Польщі, що об'єднує кілька невеликих територіальних громад) були прийняті задовго до реформи.

Отже, ефективність проведеної реформи у Польщі можна пояснити досить прозаїчно: вона робилася не на пустому місці. У більшості сфер вона була завершенням еволюційних змін, що розпочалися досить давно.

Під час реформування була введена спеціальна формула трьох головних функцій органів державної влади. Перша з яких адміністрування, яка означає контроль за дотриманням законів, визначення адміністративних правил та норм, ухвалення рішень з конкретних питань, а друга – управління процесом перетворень, через розробку політики розвитку та стратегії для усіх сфер суспільного життя. Останньою є функція керівництва наданням громадських послуг. Мета, яку ставила перед собою реформа, – певний вид діяльності закріпити за кожним сегментом державної влади.

Проведення реформи, відбувалось у 2 основних етапи: це політичний, пов'язаний з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів.

Весь процес реформування супроводжувався дискусіями на тему його доцільності та можливих наслідків. Проте отримані результати підтвердили правильність обраного шляху в регіональній політиці. Польський досвід показує, для того, щоб завчасно виявляти помилки та проблеми реформування і коригувати його перебіг, важливою складовою є моніторинг заходів та змін, що супроводжують даний процес.

У 1989 р. Польща мала гірші умови ніж Україна. За короткі строки Польща вирвалася з глибини соціалістичного провалля до сучасної ринкової економіки. І все завдяки швидким реформам. Досвід Польщі свідчить про те, що ефективні реформи здатні за короткий час вивести країну з глибокої економічної кризи. Польська модель реформ може бути певним дороговказом для української економіки.

Для втілення необхідних реформ в Україні сьогодні надзвичайно важлива допомога та підтримка європейських партнерів, перш за все у врегулюванні конфлікту на Сході України.

Сьогодні Україна працює над змінами до Конституції для реалізації однієї з ключових реформ – децентралізації влади, з передачею більш широких повноважень від органів державної влади на місцевий рівень. У цьому контексті саме польський досвід реформування є цікавим і можливим для застосування в Україні.

Є однозначні результати міжнародних досліджень: країни, які пішли на швидкі комплексні реформи, перебувають у значно кращій ситуації, ніж країни, які з різних причин відклали їх. Тому впровадження реформ повинно бути дуже важливою частиною закордонної політики України.

### **Список використаної літератури**

1. Зозуля Є. Адміністративна реформа: польський досвід / Є. Зозуля // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень «Вісник центру». – № 88 / 4.12.2000 р. – С. 8 – 9.

2. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі / Д. Марчук // Главком. – 2011. – 24 січня.

3. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков // Діалог. – 2005. – 15 червня.

### **Наталія ТІШКОВА**

аспірант кафедри права  
та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ

## **ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Сталий соціально-економічний розвиток будь-якої держави, в тому числі і України, має супроводжуватися створенням, а в подальшому і гарантуванням, для суспільства безпечного стану навколишнього середовища. На сучасному етапі розвитку суспільних відносин в державі питання ефективного управління в галузі охорони довкілля користується підвищеним інтересом з огляду на критичні показники стану навколишнього природного середовища. В цьому контексті, а також зважаючи на євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, вивчення позитивного зарубіжного досвіду країн-членів Європейського Союзу, зокрема Польщі, має важливе значення.

Приєднання Польщі до ЄС стало істотним мотиваційним чинником для національної політики в сфері управління навколишнім середовищем, зокрема в термінах адаптації до екологічних стандартів ЄС. Але процес адаптації почався задовго до приєднання. Впродовж політичного перехідного періоду, Польща була вже давно на шляху по впровадженню

вимог із захисту навколишнього середовища, проте обмеженням став ступінь, з яким економічний ріст тиснув на довкілля. Слід пам'ятати, що процес адаптації в сфері навколишнього середовища був достатньо довгим і вимагав не лише законодавчої, а й інституціональної підготовки. Законодавчі акти, що регулюють сферу екологічного захисту, були розроблені задовго до дій з адаптації назустріч вимогам ЄС. Трансформація політичної системи і асоційоване зменшення в ринковій економіці традиційних секторів, включаючи важку промисловість, також як і перспектива членства в ЄС, сприяли проведенню широкого спектру змін в екологічній політиці [1].

Тривалість ведення переговорів польським урядом змусила запровадити дії, обмежуючі негативний вплив на довкілля навіть в період до приєднання. Результатом транспозиції польської правової бази щодо найголовніших директив в області екологічного захисту ще у 2000-2001 рр. стала ініціація широкомасштабних процесів із гармонізації з муніципальною владою. Було особливо важливим отримання чотирьох перехідних періодів для поетапного досягнення рівня, необхідного ЄС в напрямку очищення стічних вод, (пов'язаного з необхідністю створення і модернізації очисних споруд), а також перехідних періодів для адаптації енергетичного сектора до вимог ЄС з метою обмеження забруднення атмосфери. Без опції поступово адаптуватися до вимог ЄС, польська економіка була б схильна до значних витрат, що накладались на промисловий сектор [1].

Також переговори надали можливості для підприємств на поступове придбання так званого інтегрованого (комплексного) дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферу і скиди стічних вод, а також на утворення відходів, що являє собою свого роду «екологічну ліцензію» для великих промислових підприємств. Крім того, Польща отримала перехідні періоди для адаптації до вимог ЄС в плані поводження з відходами, що дозволило поступово досягти необхідних цілей в напрямку утилізації й переробки відходів шляхом модернізації звалищ або проведення організаційних рішень (з точки зору моніторингу та контролю за транскордонним перевезенням відходів) [1].

До кінця 2008 р. комплексних дозволів було видано 94,7% від загальної кількості об'єктів – 3020, що вимагалась. Хоча ці об'єкти складають лише близько 15% всіх підприємств, діяльність яких впливає на навколишнє середовище, але через їх розмір впливу, на них покладалась більшість відповідальності за забруднення, що потрапляє в навколишнє середовище по всій країні. В цьому аспекті адаптація ключових галузей промисловості до вимог директиви ІРРС (96/61/ЕС від 24 вересня 1996 р. з приводу інтегрального підходу до забруднення і контролю) слід розглядати значним досягненням. Правила, що впливають з директиви ІРРС, змушують підприємства впроваджувати найкращі доступні технології, а також мінімізувати енергетичні та матеріаломісткі

технологічні процеси – що було необхідною умовою отримання комплексного дозволу [1].

Приклад впровадження директиви IPPC показує, як для деяких підприємств вступ до ЄС може стати необхідністю припинення їх діяльності, у зв'язку з невиконанням нових стандартів з охорони навколишнього середовища. Важливим позитивним моментом стала злагоджена та ефективна діяльність саме регіональних інспекцій з охорони навколишнього середовища. Так, з 1 січня 2004 р. по 31 грудня 2007 р. зазначеними інспекціями була розпочата процедура закриття 836 об'єктів, які не мали необхідних інтегрованих дозволів (це складало 28% від всіх установ, що підлягали даній вимозі). В результаті, за цей період 221 об'єкт, що не мав необхідного дозволу, був закритий. Це дало чіткий сигнал підприємствам, які не адаптуються до вимог співтовариства, та означало зазнати серйозних втрат, пов'язаних із зупинкою виробництва. Гучною справою в цьому відношенні була зупинка виробництва з очистки відходів тваринництва на «Ekoutil» [1].

Проте, слід пам'ятати, що екологічний аспект від членства Польщі в ЄС був пов'язаний не тільки з фінансовими витратами. Ефектом від заходів щодо адаптації є поліпшення стану навколишнього середовища, а також поліпшення якості життя людей за рахунок модернізації інфраструктури охорони навколишнього середовища по всій країні. Модернізація польських підприємств також була важливим кроком з огляду на те, що вони стали відповідати високим екологічним стандартам, а це дозволило їм набути статусу більш конкурентоспроможних на внутрішньому ринку ЄС. Наступним етапом було запровадження екологічного маркування продукції, що також слугувало підтримкою механізмів, пропонованих ЄС в галузі охорони навколишнього середовища [1].

Проведені заходи принесли взаємні вигоди як для навколишнього середовища, так і для бізнесу, особливо це відобразилось на зниженні рівня забруднення (зокрема атмосферного повітря), в той же час сума платежів за використання природних ресурсів спонукала до зниження кількості використаних сировинних матеріалів і, таким чином, сприяла поліпшенню іміджу компанії.

1. 5 years of Poland In the European Union. The economic dimension of Poland's membership in the EU. Prepared in: Departament of Analyses and Strategies Office of the Committee for European Integration Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warsaw, Poland – Access mode: <http://www.ms.gov.pl/resource/25af1269-1587-432e-8662-bf744fa31ad1>:JCR – Title from screen.

Польсько-канадська програма підтримки демократії,  
яка фінансується урядом Канади та Польщі

Проект  
«СОЦІАЛЬНИЙ ВИМІР НОВОЇ ЕКОНОМІКИ  
МІСТА ДНІПРОПЕТРОВСЬК»

*Короткий опис проекту*

Мета проекту полягає в тому, щоб зміцнити професійний потенціал державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування м. Дніпропетровськ (державних службовців та посадових осіб Дніпропетровської міської ради), представників Асоціації міст та студентів щодо розвитку інституційної та технічної інфраструктури на місцевому рівні.

На практиці це означатиме підготовку посадових осіб органів місцевого самоврядування міста Дніпропетровська і представників Асоціації для реалізації проекту розробки нової стратегії економічного розвитку міста та створення структури, відповідальної за економічний розвиток міста, шляхом розробки стратегії економічного розвитку, реалізації проекту, виявлення можливості отримання зовнішніх коштів (залучення інвестицій).

**Термін реалізації проекту:** лютий – листопад 2015 року.

**Партнери:** ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, Дніпропетровська міська рада, Асоціація міст України (Україна) / Товариство економічного розвитку гмін, Вища школа публічної адміністрації в Щецині (Польща).

Мета проекту досягнута за допомогою :

- проведення семінарів та практичних робочих сесій (збір даних та проведення соціологічних досліджень) з особами, відповідальними за економічний розвиток, презентацій нових викликів в економіці, напрямків розвитку міст Польщі та Європи;

- освітньої поїздки до визначених польських міст;

- створення нового відділу економічного розвитку в місті Дніпропетровську, розробка його завдань і цілей, напрямків економічної стратегії розвитку міста;

- видання науково-практичного посібника з планування місцевого економічного розвитку для органів місцевого самоврядування України та його розповсюдження через українські органи місцевої влади.

**АСОЦІАЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ГМІН** була створена у співпраці із Центральним Фондом Розвитку Місцевої Демократії в Щецині (Республіка Польща) від Національної Асоціації Розвитку Місцевих Громад у Вашингтоні, і американської підтримки Фонду Германа Маршалла, в установчій конференції в жовтні 1993 року, в місті Мендзиздрое.

Це одна з небагатьох організацій в країні, члени якого, професійно пов'язані з місцевими органами влади з самого початку свого існування. Асоціація по всій країні налічує більш ніж 100 членів. Це професійна організація людей, зайнятих в більш широкому економічному розвитку. Мета діяльності Асоціації: Підтримка ініціатив та спільних проектів у галузі захисту довкілля та людей, які професійно займаються питаннями економічного розвитку муніципальних утворень; популяризація знань, пов'язаних з питаннями економічного розвитку; розроблення законодавчих змін щодо питань пов'язаних з розвитком

муниципалітетів; створення організаційно-правових форм економічного розвитку муніципальних утворень; забезпечення доступу до інформації, важливої для соціально-економічного життя в громадах. Форми діяльності SRGG в досягненні своїх цілей, зокрема: а) збір і поширення інформації серед членів, б) публікація, в) вплив законодавчих змін, г) організація навчання та обміну досвідом, д) розробка інструментів активного впливу на економічне середовище муніципалітетів. Асоціація розробляє інноваційні проекти, пов'язані зі зміною системи міського управління та економічним розвитком великих міст і сільських районів, що знаходяться в процесі переходу від традиційних галузей до економічних центрів великих міст і сільських районів, які здійснюють процес переходу від традиційної промисловості в економічні центри, засновані на знаннях.

#### **ЕКСПЕРТИПРОЕКТУ**

**Томаш ЧУБАРА** – координатор проекту, директор з міжнародного співробітництва та прикладних досліджень Вищої школи публічної адміністрації в Щецині, кандидат наук з державного управління, володіє російською.

**Януш ШЕВЧУК** – експерт Асоціації економічного розвитку гмін (SRGG), володіє російською.

Багаторічний досвід роботи в міжнародних проектах, присвячених управлінню в органах місцевого самоврядування та державного сектора, консультант Світового банку та Фонду Bertelsmana в програмах Cities of Changes, реалізованих у Польщі, Словаччині, Латвії, Болгарії та Угорщині, науковий співробітник Вищої Школи Дизайну – Гарвардський університет, фахівець програми реалізації стратегії розвитку міста Орадя, фахівець програми реалізації стратегії розвитку міст Ясі і Фоскані. Програма під USAID LGA Румунії (Румунія), директор з підготовки та реалізації Стратегії економічного розвитку міста Тбілісі. Програма реалізується SRGG від імені Фонду муніципального розвитку і Світового банку в 2005–2007 (Грузія); координатор і керівник проектів, що реалізуються SRGG польської допомоги на 2009–2014 роки.

**Роберт ЖАРКОВСЬКИ** – експерт Асоціації економічного розвитку гмін (SRGG), володіє російською.

За 14 років, які працює в SRGG, неодноразово брав участь у створенні Планів Місцевого Розвитку, аналізуванні конкурентної ситуації місцевих органів влади, проведення семінарів для тих, хто бере участь у місцевому розвитку суспільства. Він має багаторічний досвід роботи в якості тренера, експерта в програмах польської допомоги 2009–2013 в Грузії (різні області) та України (Київ, Дніпропетровськ, Крим).

**Анджей СОБЧИК** – експерт Асоціації економічного розвитку гмін (SRGG).

Має досвід роботи в якості тренера, експерта в програмах польської допомоги 2009–2013 в Грузії і в Україні. За 14 років досвіду роботи в SRGG він виступав в якості експерта, тренера і координатора багатьох проектів, підготовлених SRGG, багаторічний досвід у викладанні предметів економічного аналізу, методів аналізу і планування, стратегічного планування, стратегії розвитку.



Наукове видання

**ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК  
В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Матеріали міжнародної  
науково-практичної конференції  
(4 листопада 2015 р., м. Дніпропетровськ)

*В авторській редакції*

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

---

Підписано до друку 21.12.2015. Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 6,51. Обл.-вид. арк. 6,60.  
Тираж 100 пр.

---

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президенті України  
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
ДК № 1743 від 06.04.2004