

2. ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 332.1

Бовсунівська І.В.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
ННІ управління, економіки та природокористування,
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ГОЛОВНИЙ ФАКТОР СТАЛОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті досліджується вплив процесу децентралізації на формування спроможних об'єднаних територіальних громад та забезпечення сталого розвитку територій. Процеси децентралізації державного управління в Україні зможуть дати очікуваний ефект лише у разі формування ефективної системи стратегічного управління на рівні об'єднаних громад. Сталий розвиток територій забезпечити неможливо без розуміння мешканцями територіальних громад шляхів розвитку у стратегічній перспективі та вміння керівництва громад перетворювати стратегічні плани на конкретні проекти, що розробляються і реалізуються за сучасними стандартами проектного менеджменту. Визначено, що стратегічне планування розвитку об'єднаних територіальних громад – це системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку. Обґрунтовано, що головним завданням стратегічного планування є забезпечення сталого розвитку територій, основними принципами якого є: орієнтація на потреби й інтереси людей; консенсус щодо довготермінової мети розвитку територій; усебічність та цілісність; проведення комплексного аналізу стану розвитку територіальних громад; обов'язковість моніторингу та оцінювання; наявність відповідальності та лідерства на місцевому рівні; активна та ефективна участь; зв'язок між національним, регіональним та місцевим рівнями.

Ключові слова: територія, сталий розвиток, стратегія сталого розвитку, децентралізація, територіальна громада, соціальний розвиток, ресурсне забезпечення, організаційне забезпечення, законодавство, фінансування, адміністративно-територіальна реформа.

Вступ. Сьогодні надзвичайно актуальними є питання децентралізації влади, формування спроможних територіальних громад, ефективного управління територіями та різних аспектів місцевого самоврядування. В останні роки інститут місцевого самоврядування вже зазнав значних змін. Новий рівень відповідальності місцевої влади перед територіальними громадами за вибір шляхів подальшого розвитку й результати управління спонукають до пошуку ефективних методологічних засобів, які б сприяли реалізації системних вимог до здійснення керованого розвитку, вдосконалення управлінських технологій, що забезпечують єдність соціально орієнтованих цілей і засобів їх досягнення для отримання результату, спрямованого на людину. У нових моделях управління в об'єднаних територіальних громадах провідне місце відводиться застосуванню програмно-цільових підходів, які дають

змогу перевести визначені цілі розвитку до площини конкретних стратегій, із яких виокремлюються розвиткові програми та проекти. Це сприяє створенню сприятливого середовища для надання високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

В Україні активно розвивається і запроваджується стратегічний підхід до планування сталого розвитку територій. Це пов'язано з перевагами цього методу для всіх основних учасників цього процесу. Нині суттєво видозмінюються функції, що реалізуються під час планувального процесу, зазнає змін сама роль планування у системі місцевого управління. Управління стає інструментом підвищення конкурентоспроможності територій і регіонів, засобом згуртування різних суб'єктів територіального розвитку навколо нових цінностей і довгострокових пріоритетів. Така активізація плану-

вальної діяльності є закономірним етапом розвитку регіонів та окремих територій та намаганням регіонів знайти адекватні інструменти, які б допомагали відповідати на виклики сучасного глобалізованого світу, коли істотно пришвидшуються різноманітні зміни (політичні, економічні, соціальні, екологічні, технологічні).

Аналіз останніх наукових досліджень. Значний внесок у наукове розроблення цієї проблематики зробили сучасні вітчизняні правознавці та державники: О.В. Андрощук, О.В. Баймуратов, О.В. Батанов, П.П. Білик, Ю.П. Битяк, Є.А. Василькова, І.Я. Заяць, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, В.В. Міщук, П.П. Музиченко, Н.А. Мяловицька, В.С. Нерсисянц, Н.Р. Нижник, В.П. Новик, А.Ю. Олійник, М.П. Орзіх, Я.П. Павлович-Сенета, Л.І. Приполова, М.І. Росенко, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шкабаро, В.Г. Яцуба та ін.

Міждисциплінарність досліджуваної проблеми зумовила залучення наукового доробку вчених із різних галузей, зокрема політичних, економічних, географічних, соціологічних й інших наук. Серед них суттєве значення мають дослідження С.О. Білої, З.С. Варналія, Б.М. Данилишина, О.В. Долгальнової, М.І. Долішнього, Ф.Д. Заставного, І.Т. Зварича, М.І. Карліна, М.С. Кармазіної, О.В. Картунова, В.С. Кравціва, І.Ф. Кураса, О.Г. Кучабського, М.Д. Пістуна, З.В. Тітенко, Л.Г. Чернюк, О.І. Шабля.

Водночас вчені Я.В. Верменич, І.О. Кресіна, Р.Р. Сливка, В.М. Федосов, О.Д. Василик, О.П. Кириленко вивчали окремі питання територіального устрою України, розробляючи власні наукові концепції. Крім вітчизняних науковців, дану проблематику досліджували Дж.Т. МакГью, Дж. Бродбент, Р. Лафлін, Дж. Стігліц, Е. Рутковський, Дж. Салачна та ін.

Наявні дослідження торкаються різноманітних аспектів територіальних проблем України та спонукають до подальшого розроблення й акумуляції різнобічних підходів до продуктивного реформування територіального устрою держави. Аналіз науково-теоретичних праць дає змогу дійти висновку, що в Україні сьогодні актуальним завданням залишається визначення ключових напрямів процесу децентралізації у формуванні спроможних об'єднаних територіальних громад, на які покладено відповідальність за забезпечення сталого розвитку відповідної території, створення умов, що забезпечують високу якість життя населення.

Мета статті полягає у дослідженні впливу процесу децентралізації на формування спроможності об'єднаних територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення і забезпечення сталого розвитку окремих територій та регіонів.

Викладення основного матеріалу. Поряд із реформою державної регіональної політики, яка завершила перший етап – формування нормативної бази, в Україні відбувається широка децентралізація влади. Децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між

центральною і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях. У процесі децентралізації має відбутися підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення саме для забезпечення необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг.

У результаті бюджетної децентралізації міста обласного значення та об'єднані територіальні громади (ОТГ) отримали значні додаткові ресурси для свого розвитку. Стратегічне планування свого розвитку ОТГ здійснюють на основі таких прогнозованих фінансових ресурсів: використання власних доходів бюджету; використання коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) на проекти розвитку; використання коштів державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ; залучення коштів міжнародної технічної допомоги (МТД).

Але слід розуміти, що на все потрібно мати відповідні проекти. При цьому проект має відповідати формі, яка визначається тим, хто надає кошти на проект; мати чітку мету, ідентифіковані проблеми, які він вирішує; аргументований бюджет; можливість існування створеного об'єкту, інституції після завершення фінансування проекту із зовнішнього джерела.

Протягом 2016–2020 рр. в Україну має зайти досить багато коштів у вигляді МТД, які призначені на підтримку децентралізації та ОТГ. Це такі проекти: проект ЄС ULIT, загальна сума – 97 млн. євро; проект США DOBRE, загальна сума – 50 млн. дол. США; проекти Ради Європи, Шведського королівства, Данського королівства, Королівства Нідерландів, Швейцарської конфедерації, Фінляндії, Канади – загалом понад 20 млн. євро [2]. Використовуючи кошти ДФРР, субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ, варто дотримуватися певних підходів, які б забезпечували: 1. ефективність – кошти мають бути використані там, де це буде найбільш ефективно; 2. швидкі перемоги – перші кошти мають бути використані там, де буде відразу видно результат (наприклад світло); 3. довготривалі позитивні наслідки – зростання капіталізації комунального майна та землі; 4. відкритість – люди мають знати, куди і чому ідуть ці кошти; 5. конкурентність – кошти витрачаються на основі відкритих тендерів (правильний тендер економить до 30% коштів) [3].

Отже, ОТГ сьогодні вступають у новий етап свого життя. Вони отримали повноваження, ресурси власні та ресурси зовнішні. Вони є відповідальними перед своїми мешканцями за формування комфортного та безпечного середовища проживання. Для цього потрі-

бен розвиток, розвиток прогнозований та вмотивований, також потрібне планування розвитку та планування простору.

Для оцінки відповідності розвитку громади принципам сталого розвитку доцільно застосовувати такі елементи:

1. Екологічна цілісність: задоволення елементарних людських потреб у чистому повітрі та воді, а також поживних і екологічно чистих харчових продуктах; охорона та відтворення екосистем та біологічного різноманіття на місцевому й регіональному рівнях; збереження водних, земельних, енергетичних і невідновлюваних ресурсів, включаючи максимально можливе скорочення, поновлення, повторне використання та утилізацію відходів; використання відновлюваних ресурсів відповідно до темпів їх поновлення.

2. Економічна безпека: широка та життєздатна у фінансовому відношенні економічна база; реінвестування коштів у місцеву економіку; максимальне сприяння місцевим компаніям; реальні можливості працевлаштування для всіх громадян; організація професійного навчання та освіти, що дає змогу здійснювати перепідготовку кадрів з урахуванням майбутніх потреб.

3. Права й обов'язки: рівні для всіх можливості участі та впливу на прийняття рішень, які позначаються на житті кожного мешканця; належний доступ до інформації; життєздатний сектор НУО; загальна атмосфера поваги та толерантності до різних точок зору, переконань і цінностей; заохочення громадян різного віку, статі, етнічної приналежності, релігійних переконань і фізичного стану до виконання громадських доручень на основі спорідненості поглядів; політична стабільність; неможливість нашкодити сталому розвитку інших громад.

4. Соціальний добробут: надійне забезпечення харчовими продуктами, що виробляються місцевим господарством; належне медичне обслуговування, безпечне і здорове житло та високоякісна освіта для всіх мешканців громади; підтримка громадської безпеки та правопорядку; зміцнення духу громади, що породжує почуття приналежності, патріотизму та самоповаги; сприяння творчому вираженню завдяки розвитку мистецтв; охорона та реставрація місць громадського відпочинку та історичних пам'яток; забезпечення добрих робочих умов; здатність адаптуватися до умов і обставин, які змінюються.

Потрібно, щоб процес розроблення і реалізації стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади відбувався з дотриманням таких принципів: широке залучення активної частини населення громади до розроблення стратегії сталого розвитку; врахування у стратегії сталого розвитку інтересів маргінальних груп (малозабезпечених, інвалідів, меншинств та ін.); ресурсне забезпечення реалізації цілей стратегії; збалансований розвиток громади на засадах сталого розвитку територій; підзвітність і відповідальність керівників громади за досягнення цілей стратегій та цільове використання ресурсів [4].

Реалізація цих принципів можлива із застосуванням алгоритму розроблення стратегії, що базується на сучасній методології проектного менеджменту та стратегічного планування. Формування бази очікувань захищених сторін доцільно проводити на основі CLEAR-методу (C – Can do – спроможність брати участь; L – Like to – бажання до участі; E – Enabled to – створення можливостей для участі; A – Asked to – запрошення до участі; R – Responded to – врахування точки зору). Визначення пріоритетності стратегій розвитку доцільно проводити за допомогою методу «Форсайт» (від англ. foresight – погляд у майбутнє, передбачення, розсудливість, далекоглядність, передбачливість) [1]. Для проведення стратегічного аналізу об'єднаної територіальної громади доцільно застосувати відразу кілька інструментів, серед яких – SWOT-аналіз, PESTLE-аналіз та аналіз А-В-С. Вони допомагають упорядкувати висновки базового та соціологічного аналізу, всю наявну інформацію про громаду, регіон, тенденції в країні та світі, розкласти пріоритети. Виконується аналіз діловою спільнотою громади і базується на досвіді та знаннях місцевих лідерів.

Базовими проблемами зі стратегічного планування соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаних територіальних громад варто визнати такі: невідповідність сільських, селищних та міських рад до об'єднання; брак знань із формування ефективної системи управління добровільно об'єднаною територіальною громадою; нестача або взагалі відсутність досвіду з розроблення стратегій та планів соціально-економічного розвитку громад; відсутність проектних ідей, які б слугували базисом стратегії та плану соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної громади; невідповідність управлінців та активу громади до розроблення проектних пропозицій, зокрема на отримання фінансування з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та в межах міжнародної технічної допомоги; неготовність органів місцевого самоврядування до співпраці з бізнесом із питань соціально-економічного розвитку, зокрема в рамках державно-приватного партнерства.

Під час розроблення стратегії та плану соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади варто приділити значну увагу організаційному питанню, адже, з одного боку, треба враховувати інтереси всіх населених пунктів, з іншого – виклики сучасності вимагають орієнтуватися на принцип партнерства трьох суб'єктів національної економіки: влади, бізнесу й громадськості під час роботи над стратегією чи планом соціально-економічного розвитку громади, тобто залучати до процесу прийняття рішень щодо місцевого соціально-економічного розвитку не лише представників влади, а й представників бізнесу та громадськості. Отже, значну допомогу добровільно об'єднаним територіальним громадам можуть надати інституційні структури, які, з одного боку, сприяють утворенню партнерства між державним, приватним та громадським секторами національ-

ної економіки, з іншого – забезпечують узгодження державних, регіональних і місцевих ініціатив з інтересами приватного та громадського секторів у напрямі стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних соціально-економічних систем. Стратегія розвитку територіальної громади має бути розроблена так, щоб поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання. Коли таке поєднання є ускладненим, необхідно досягати певних компромісів.

Застосування запропонованих методів проектного менеджменту та стратегічного планування дасть змогу залучати інвесторів до реалізації інвестиційно привабливих проєктів, що забезпечить економічний розвиток території, ефективне використання наявних у громади ресурсів та накопичення коштів для вирішення соціально-економічних проблем відповідно до пріоритетів, визначених стратегією.

Висновки. Стратегічне планування – системний шлях до управління змінами, до створення спільного для всіх стейкхолдерів соціально-економічного розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади

бачення майбутнього, творчий процес визначення проблем, погодження реалістичних цілей і завдань, здійснення яких вирішить ці проблеми. За умов належної методологічної організації процесу його варто розглядати як потужний інструмент об'єднання лідерів бізнесу з представниками влади, що позитивно позначиться на місцевому діловому кліматі, конкурентному становищі громади, одночасно вирішуючи низку питань соціального спрямування. Відповідно, стратегії та плани добровільно об'єднаних територіальних громад за такої організації слугуватимуть свого роду інструментом підвищення конкурентоспроможності та забезпечення сталого розвитку добровільно об'єднаної територіальної громади.

Дослідження впливу процесу децентралізації на формування спроможних об'єднаних територіальних громад та забезпечення сталого розвитку територій не можна обмежувати цією статтею. Ми сподіваємося, що презентована стаття спонукатиме інших (насамперед вітчизняних) учених долучатися до розв'язання означених проблем в Україні.

Список літератури:

1. Благун І. Моделювання стратегій розвитку регіону. Регіональна економіка. 2015. № 4. С. 105–115.
2. Бурик З.М. Державне регулювання сталого розвитку України: теорія та практика: монографія. Львів: Простір, 2017. 384 с.
3. Вахович І. Організаційно-економічне забезпечення формування стратегії розвитку регіону. Соціально-економічні дослідження в перехідний період. 2014. Вип. 1. С. 14–24.
4. Євдокименко В. Стратегія соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці: концептуальний підхід в сучасних умовах. Регіональна економіка. 2016. № 2. С. 104–117.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/conv>.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦІЯ ВЛАСТИ В УКРАЇНЕ КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ

В статье исследуется влияние процесса децентрализации на формирование способных объединенных территориальных общин и обеспечение устойчивого развития территорий. Процессы децентрализации государственного управления в Украине смогут дать ожидаемый эффект только в случае формирования эффективной системы стратегического управления на уровне объединенных сообществ. Устойчивое развитие территорий обеспечить невозможно без понимания жителями территориальных сообществ путей развития в стратегической перспективе и умение руководства сообществ превращать стратегические планы в конкретные проекты, которые разрабатываются и реализуются по современным стандартам проектного менеджмента. Определено, что стратегическое планирование развития объединенных территориальных сообществ – это системная технология обоснования и принятия важнейших решений относительно местного развития, определение желаемого будущего состояния территории и способа его достижения, основанная на анализе внешнего окружения территории и ее внутреннего потенциала и заключается в формировании согласованных с территориальной общиной действий, на реализации которых концентрируются усилия, ресурсы основных субъектов местного развития. Обосновано, что главной задачей стратегического планирования является обеспечение устойчивого развития территорий, основными принципами которого являются: ориентация на потребности и интересы людей; консенсус относительно долгосрочной цели развития; обстоятельность и целостность; проведение комплексного анализа состояния развития территориальных сообществ; обязательность мониторинга и оценки, наличие ответственности и лидерства на местном уровне; активное и эффективное участие; связь между национальным, региональным и местным уровнями.

Ключевые слова: территория, устойчивое развитие, стратегия устойчивого развития, децентрализация, территориальная община, социальное развитие, ресурсное обеспечение, организационное обеспечение, законодательство, финансирование, административно-территориальная реформа.

DECENTRALIZATION OF UKRAINE'S AUTHORITIES AS THE MAIN FACTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF JOINT TERRITORIAL COMMUNITIES

It examines the impact of the process of the decentralization on the formation of capable united territorial communities and ensuring sustainable development of territories in the article. The processes of decentralization of public administration in Ukraine will be able to give the expected effect only in the case of the formation of an effective system of a strategic management at the level of the united communities. Sustainable development of territories can not be ensured without the local people's understanding of the ways of development in the strategic perspective and the ability of community leaders to transform strategic plans into specific projects that are being developed and implemented according to modern standards of project management. It is determined that strategic planning of the development of the united territorial communities is a systemic technology of substantiation and acceptance of the most important decisions concerning local development, determination of the desired future state of the territory and the method of its achievement, based on the analysis of the external environment of the territory and its internal potential and consists in the formation of actions the agreed with the territorial community, and for their implementation it is concentrated efforts, resources of the main subject of local development. It is substantiated that the main task of strategic planning is to ensure the sustainable development of territories, the main principles of which are: orientation on the needs and interests of people; the consensus concerning the long-term goal of the development of territories; comprehensiveness and integrity; the holding a comprehensive analysis of the state of development of territorial communities, the obligation of monitoring and evaluation; the presence of responsibility and leadership at the local level; an active and effective participation; the link between the national, regional and local levels.

Key words: *territory, sustainable development, sustainable development strategy, decentralization, territorial community, social development, resource support, organizational support, legislation, financing, administrative and territorial reform.*