НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти

Дніпропетровськ
2016

Проект реалізується у рамках Польсько-канадської програми підтримки демократії, співфінансованої з Програми польської співпраці для розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща та канадського Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку (DFATD)

УДК 338.26
ББК 65.23
С 83

Рекомендовано до друку Вченою радою Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 05/193 від 26 травня 2016 р.).

Рецензенти:

Ворона П.В., доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри педагогічної майстерності та менеджменту ім. І. А. Зязюна Полтавського державного педагогічного університету ім. В. Г. Короленка;

Кравченко Т.А., доктор наук з державного управління, доцент професор кафедри державного управління та земельного кадастру Класичного приватного університету, м. Запоріжжя

Авторський колектив: С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук, В. М. Дрешпак, Т. А. Крушельницька, О. М. Кужман, Н. А. Липовська, Т. В. Маматова, Л. Л. Прокопенко, О. А. Тертишна, І. А. Чикаренко, С. А. Квітка, О. Б. Кірєєва, А. М. Колповська, Е. О. Сергієнко, Т. В. Серьогіна, Д. В. Сухінін, О. О. Чикаренко, Т. Чубара, І.Д. Шумляєва, Д. Г. Безуглий, О. А. Вискуб, Н. В. Мохорт, С. В. Сельдіна, А. С. Денисенко, О. С. Кондратинський

С 83 **Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти** : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

ISBN 978-617-7139-18-7

Досліджуються концептуальні засади реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні, аналізується сучасний стан та проблеми, що виникають під час реформування, узагальнюється відповідний європейський досвід. Пропонуються інноваційні моделі, механізми та інструменти управління стратегічним розвитком територіальних громад в умовах децентралізації. Розглядаються оновлені підходи до надання публічних послуг, роль та можливості співучасті неурядових організацій та територіальних громад у цих процесах, пропонуються підходи до формування громадянських та професійних компетентностей, аналізуються новітні форми участі громадськості в управлінні.

Для науковців та практиків у сфері місцевого самоврядування та регіонального управління, аспірантів та слухачів магістерських програм в галузі знань «Управління та адміністрування».

УДК 338.26
ББК 65.23

© ДРІДУ НАДУ, 2016
© Колектив авторів, 2016

ISBN 978-617-7139-18-7

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 6

1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ПЕРЕТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ НА СТРАТЕГІЧНОГО АКТОРА В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ 8
1.1. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні 8
1.2. Сучасний стан та напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні 21
1.3. Актуальні питання реалізації процесів реформування місцевого самоврядування 27
1.4. Європейський досвід децентралізації: причини, цілі, принципи 32
1.5. Реалізація функціональної концепції реформування місцевого управління в країнах ЄС 38
1.6. Досвід реформування місцевого управління в країнах ЄС на основі органічної концепції 42
1.7. Базові кроки формування об'єднаної територіальної громади 49
1.8. Інститут старости як адміністратора й представника інтересів територіальної спільноти у виконавчих органах об'єднаної громади 58
1.9. Функціонал управління об'єднаними територіальними громадами 64

2. МОДЕЛІ, МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 77
2.1. Модель управління інноваційним розвитком територіальних громад 77
2.2. Інтеграція науки з практикою на основі моделі потрійної спіралі 88
2.3. Інноваційні форми співробітництва територіальних громад 99
2.4. Бюджетна децентралізація: створення умов інноваційного розвитку територіальних громад та їх співробітництва 107
2.5. Формування оновленої системи надання адміністративних послуг у співробітництві з неурядовими організаціями 119
2.6. Форсайт як інструмент прогнозування розвитку територіальних громад 126
2.7. Стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад 132
2.8. Проекти реалізації стратегічних пріоритетів розвитку об'єднаних територіальних громад 139
2.9. Кластерні форми інтегрованої діяльності в об'єднаних територіальних громадах 144
2.10. Упровадження електронних послуг на місцевому рівні 159

3. ПРОФЕСІЙНІ ТА ГРОМАДЯНСЬКІ КОМПЕТЕНТНОСТІ В УПРАВЛІННІ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 170
3.1. Професійні компетентності посадових осіб місцевого самоврядування: поняття, сучасні вимоги 170
3.2. Інтерактивні навчальні технології розвитку професійних компетентностей управлінців 185
3.3. Спільноти практик як сучасний комунікаційний засіб нарощування людського потенціалу професіоналів управління 194
3.4. Вплив громадськості на підвищення якості публічних послуг через упровадження моделі їх делегування неурядовим організаціям 201
3.5. Комунікативне забезпечення участі громадян в управлінні місцевим розвитком 208
3.6. Формування та розвиток громадянських компетентностей територіальних громад у процесах програмно-цільового управління місцевим розвитком 214
3.7. Громадський моніторинг забезпечення якості публічних послуг 225
3.8. Краудсорсинг: використання колективного інтелекту громадськості 237
3.9. Соціальна відповідальність як засіб створення гармонійного середовища взаємодії влади, бізнесу та громадськості 244

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 251

Авторський колектив:

Серьогін С. М., д.держ.упр., професор – загальна та наукова редакція, вступ, пп. 1.1, 3.1, 3.4

Шаров Ю. П., д.держ.упр., професор – загальна та наукова редакція, пп. 1.3, 2.1, 2.3, 2.7, 2.8, 3.4, 3.6, 3.7

Бородін Є. І., д.і.н., професор – пп. 1.6, 3.2

Кужман О. М. – передмова, пп. 1.2, 1.3

Гончарук Н. Т., д.держ.упр., професор – пп. 1.1, 1.2

Дрешпак В. М., д.держ.упр., професор – пп.1.7, 3.5

Крушельницька Т. А., д.держ.упр., доцент – п. 2.4

Липовська Н. А., д.держ.упр., професор – пп. 1.7, 3.1

Маматова Т. В., д.держ.упр., професор – пп. 2.5, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.9

Прокопенко Л. Л., д.держ.упр., професор – пп. 1.6, 1.8

Чикаренко І. А., д.держ.упр., доцент – пп. 2.1, 2.2, 2.9, 3.2

Тертишна О. А., к.держ.упр. – п. 1.9

Квітка С. А., к.держ.упр.– п. 2.6

Кірєєва О. Б., к.держ.упр., доцент – п. 3.3, 3.8

Колповська А. М., к.держ.упр. – п. 3.9

Сергієнко Е. О., к.держ.упр. – п. 3.6

Серьогіна Т. В., к.держ.упр., доцент – п. 3.4

Сухінін Д. В., к.держ.упр. – п. 3.7

Чикаренко О. О., к.держ.упр., доцент – п. 3.2

Чубара Т., к.держ.упр. – пп. 2.5, 3.4

Шумляєва І. Д., к.держ.упр., доцент – п. 1.4

Безуглий Д. Г., магістр держ.упр. – п. 2.8

Вискуб О. А., магістр держ упр. – п. 2.10

Мохорт Н. В., магістр держ.упр. – п. 3.7

Сельдіна С. В., магістр фінансів – п. 1.9

Денисенко А. С. – п. 2.9

Кондратинський О. С. – п. 3.6

ПЕРЕДМОВА

Нові українські реалії спонукають до пошуку шляхів радикального покращення існуючих моделей управлінської діяльності на територіях, в адміністративно-територіальних утвореннях. Довгоочікувана реформа місцевого самоврядування в Україні, яка має забезпечити реальні можливості його розвитку, стала реальністю.

Реформа має своїм призначенням розв'язати традиційні для вітчизняного місцевого самоврядування проблеми управління територіями, створити можливості повноцінної реалізації принципу субсідіарності у виконанні самоврядних повноважень, усунути управлінське «двовладдя» на територіях. Але ключовим завданням реформи є формування належної інституційної основи діяльності територіальних громад, якою в сьогоднішніх умовах децентралізації є створення укрупнених фінансово та економічно спроможних громад на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Світовий досвід доводить, що динамічний розвиток територій та країн у цілому неможливо забезпечити на сталому рівні без децентралізації державного управління, без спроможного місцевого самоврядування. Перед українським місцевим самоврядуванням вже давно постали виклики, які не можуть залишатися без відповідної реакції. Йдеться про економічно-фінансову неспроможність переважної більшості громад, фактичну відсутність коштів у бюджетах розвитку та інвестицій в інфраструктуру, зокрема комунальну.

Міжнародна практика свідчить, що неможливо посилити здатність територіальних громад до самостійних стратегічних дій без укрупнення громад. Україна розпочала реформування місцевого самоврядування на основі децентралізації. Дніпропетровщина завжди була визнаним лідером управлінських змін, реформ, новацій. І в нинішній реформі перші об'єднані територіальні громади були створені на Дніпропетровщині. На сьогодні їх 16. Багато у чому такі успіхи зумовлені хорошим контактом між науковцями та практиками, унаслідок чого здійснена належна науково-методична підтримка процесів реформування.

Така підтримка відбулася, насамперед, у межах міжнародної технічної допомоги через проект «Співробітництво адміністрацій та громадських організацій у сфері надання соціальних послуг», до якого у процесах об'єднання долучилися територіальні громади Дніпропетровської області разом з польською стороною в особі Асоціації «Час-Простір- Ідентичність» (Stowarzyszenie Czas Przestrzen Tozsamosc). Унаслідок цього в територіальних громадах адаптовано та впроваджено модель MKUS, яка передбачає делегування послуг від органів місцевого самоврядування до неурядових організацій.

З метою методичної підтримки процесів об'єднання територіальних громад Дніпропетровщини реалізовано дистанційний курс з навчання посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців, депутатів

місцевих рад та представників громадськості за темою «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади» у співпраці Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України з Дніпропетровською обласною державною адміністрацією та Дніпропетровською обласною радою за сприяння швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO.

Монографія презентує базові підходи, моделі, нормативно-правове та управлінсько-інструментальне забезпечення процесів створення спроможних громад, тобто той потенціал знань, що був використаний у практиці формування перших об'єднаних громад області. Сподіваємось, що матеріали даного видання будуть в нагоді тим, хто буде й далі проходити важкий шлях від об'єднання громад до їх повноцінного функціонування, розвитку, співробітництва.

Серьогін С.М.,
директор Дніпропетровського
регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
завідувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Кужман О.М.,
перший заступник голови
Дніпропетровської обласної
державної адміністрації

1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ПЕРЕТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ НА СТРАТЕГІЧНОГО АКТОРА В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

1.1. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні

Реформування місцевого самоврядування та процеси децентралізації влади повинні здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Саме тому, орієнтуючись на європейські стандарти, необхідно, перш за все, швидко вирішити проблеми правового й організаційного характеру, здійснити правове забезпечення процесу реформування місцевого самоврядування.

Напрями реформування місцевого самоврядування були визначені іще в схваленій 22 липня 1998 р. Указом Президента України № 822 Концепції адміністративної реформи, однак першим нормативним актом, у якому йшлося про реформу місцевого самоврядування, була Концепція державної регіональної політики, затверджена указом Президента України 25 травня 2001 за № 341/2001 [80]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р було схвалено підготовлену відповідно до європейських стандартів Концепцію реформи місцевого самоврядування, але вона необґрунтовано була скасована в 2012 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. №333-р схвалив третю Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [83].

Концепція є консенсусним рішенням. Вона була попередньо погоджена з усіма обласними радами України, міськими радами, асоціаціями органів місцевого самоврядування, зовнішніми і внутрішніми експертами, а також схвалена Радою Європи як перший крок на шляху проведення реформи місцевого самоврядування в Україні. Концепція також відповідає засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Основна ідея Концепції – децентралізація влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад. Саме на рівні громад можливо максимально забезпечити надання якісних та доступних комунальних, у тому числі адміністративних послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Головне призначення місцевого самоврядування – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Сьогодні саме ці завдання стоять на порядку денному.

Стратегічними цілями децентралізації є ефективна система влади, високий рівень спроможності регіонів, висока якість послуг, а її кінцевою метою є створення безпечного та комфортного середовища для життя людей в Україні шляхом побудови ефективної системи влади.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [83].

Мета Концепції має бути реалізована шляхом: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [83].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади повинно здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [83].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено, що реформування місцевого самоврядування передбачає:

– визначення повноважень органів місцевого самоврядування, що утворюються на території адміністративно-територіальних одиниць базового, районного та обласного рівня, на засадах субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження і рівня фінансового забезпечення, а також повноважень місцевих органів виконавчої влади;

– удосконалення механізму здійснення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

– визначення суб'єктом надання послуг вимог до якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідній сфері, недопущення погіршення умов надання адміністративних, соціальних та інших послуг, визначених законами;

– забезпечення визначення на законодавчому рівні порядку здійснення місцевими органами виконавчої влади контролю за виконанням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України;

– утворення об'єднаних територіальних громад згідно із законодавчо визначеною процедурою з власними органами місцевого самоврядування, зокрема виконавчими органами рад.

Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, можуть ініціювати утворення органів самоорганізації населення або ініціювати започаткування посади старости, який входить до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею; визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, недопущення наявності в межах територіальної громади інших адміністративно-територіальних одиниць; утворення виконавчих органів обласних та районних рад.

У Концепції також визначено, що реформування територіальної організації влади передбачає:

– зміну статусу місцевих держадміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням вимог законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

– виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади на відповідній території функцій із здійснення контролю за дотриманням у визначених сферах вимог законодавства, надання адміністративних, соціальних та інших послуг населенню та юридичним особам;

– формування мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади з метою створення оптимальних умов для одержання населенням та юридичними особами адміністративних та соціальних послуг, які надаються такими органами [83].

Орієнтуючись на європейські стандарти, необхідно, перш за все, здійснити правове та інституційне забезпечення процесу реформування місцевого самоврядування. Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачається в першочерговому порядку внести ряд змін до Конституції України.

Щоб відповідні зміни закладали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування місцевого самоврядування, необхідно вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити: базові поняття, парадигми і теорії місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі його здійснення в Україні; суб'єктів місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації і т. ін.), функції завдання, які вони мають реалізовувати; скільки та яких саме ресурсів потрібно на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених функцій місцевого самоврядування тощо [114; 205].

Вирішення проблеми понятійно-категорійного забезпечення та вибору базової парадигми і теорії місцевого самоврядування потребує, перш за все, визначення сутності поняття «місцеве самоврядування», оскільки в документах, які визначають засади місцевого самоврядування, містяться неоднакові підходи. Сутність поняття місцевого самоврядування закріплена в Європейській Хартії місцевого самоврядування, Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [50; 78; 170].

Місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування) [172].

Місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України) [78].

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та Законів України (ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [169].

Як видно з даних визначень, у конституційно визначеному понятті місцевого самоврядування не йдеться про спроможність його суб'єктів реалізовувати зазначене право, а тому й на практиці воно не підкріплене відповідними повноваженнями та ресурсами. Крім того, територіальна громада, хоч і визнана в Україні основним суб'єктом місцевого самоврядування, але вона не є юридичною особою, а отже, не має юридичної відповідальності. Таким чином, дуже важливо в правовому полі усунути термінологічні суперечності щодо таких базових категорій, як «місцеве самоврядування», «питання місцевого значення», «реальна здатність територіальної громади» та ін. Україні, по суті, сьогодні необхідна парадигма місцевого самоврядування, яка інтегрує у собі елементи багатьох підходів і парадигм, але вона має відповідати українським особливостям та чітко ідентифікувати значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад та держави загалом [114, с. 10, 11].

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства на основі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування), а також з врахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід впровадження реформи місцевого самоврядування, розроблено проект змін до Конституції України щодо децентралізації влади, оскільки саме вона визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо. Даний законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» (реєстраційний № 2217а) попередньо схвалено Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 636 [155]. Пропонований проект змін до Конституції України у частині децентралізації базується на Європейській хартії місцевого самоврядування і відповідає кращим європейським стандартам, що підтверджено висновком Венеційської комісії. Необхідність конституційних змін обумовлена тим, що саме Конституція визначає основи системи влади, і без відповідних змін провести реформу неможливо.

Основні зміни до Конституції України передбачають: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – регіони, райони, громади з повсюдністю місцевого самоврядування; передачу функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим комітетам обласних і районних рад; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках; ліквідацію місцевих державних адміністрацій і створення натомість для здійснення виконавчої влади в районах і областях, містах Києві та Севастополі інституту префектів з лише контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями [155].

Ключові зміни стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються також деякі зміни в розділи IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади).

Змінюються наступні статті Конституції: ст. 106, 107 – Президент отримує право дострокового припинення повноважень рад та призначення і звільнення представників Президента в регіонах та районах; ст. 118,119 – перетворення місцевих державних адміністрацій в наглядово-координуючі органи; ст. 132 – закріплюються принципи децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; ст. 133 – визначено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою – три види адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони, громади, а також визначено громаду як утворену в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальну одиницю, яка включає один або декілька населених пункти (село, селище, місто), а також прилеглі до них території; ст. 140 – передбачено утворення виконавчих органів влади районними та обласними радами і закріплено принцип субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів; ст. 141 – визначається порядок формування рад відповідного рівня та пропонується обмежити строк повноважень рад та їх голів п’ятьма роками, а також визначено порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях; ст. 142, 143 – визначає матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, закріплює право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків та обов’язок держави фінансувати здійснення делегованих повноважень; ст. 144 – Президент України отримує право за поданням префекта у відповідному регіоні зупиняти рішення рад з одночасним зверненням до Конституційного суду щодо його конституційності [155].

Ці зміни мають стати правовою основою для прийняття цілої низки законів, покликаних реформувати систему влади в і перерозподілити владні повноваження на користь місцевих громад – міст, сіл та селищ. Зокрема, мова йде про впровадження трирівневої системи самоврядування, побудованої на принципі субсидіарності, де базовим рівнем є громада – місто, село чи селище, якій надаються максимально широкі компетенції з організації життєдіяльності в межах своєї території, а також широкий рівень фінансової спроможності. Трирівнева система організації влади передбачає утворення районних і обласних виконавчих органів, що обираються з числа депутатів за результатами місцевих виборів. Також замість обласних і районних держадміністрацій буде введено інститут префектів, які будуть виконувати наглядові і координуючі функції в регіоні від імені держави, координувати роботу державних інспекцій, а також дії територіальних органів виконавчої влади під час надзвичайних ситуацій. Передбачається закріпити право місцевого самоврядування, окрім місцевих податків, на

частину загальнонаціональних податків, а саме – на прибуток підприємств і на доходи фізичних осіб, що будуть зараховуватись до місцевих бюджетів у кошик, який пов'язаний з безпосереднім виконанням повноважень органами місцевого самоврядування.

Логіка змін до Конституції полягає в наступному: передбачено мінімально необхідні зміни; без втручання до розділів, зміни до яких підлягають затвердженню референдумом; зміни визначають стрункy систему адміністративно-територіального устрою; визначають систему органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою; позбавляють місцеві державні адміністрації невластивих їм функцій.

Конституційні зміни закріплюють за територіальними громадами незмінні права та повноваження, які не скасують жодні зміни центральної влади; розширюють фінансову автономію місцевого самоврядування; дають право територіальним громадам користуватися міжбюджетними зв'язками з державним бюджетом; делегують територіальним громадам ряд нинішніх повноважень державної влади.

Конституційна реформа передбачає необхідність внесення змін також до частини інших нормативно-правових документів. З метою адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу вже прийнято Закони України «Про співробітництво територіальних громад» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», які для вирішення існуючих проблем на рівні територіальних громад дають право об'єднати зусилля громад і їх територій. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508 було розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, допускає об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містить правових норм, які б дозволяли таке співробітництво. Наприклад, Бюджетний кодекс України передбачає тільки трансферт деяких ресурсів для виконання спільних повноважень органів місцевої влади, але не передбачає ані створення жодних спільних органів управління, ані конкретних наглядових процедур. Співробітництво територіальних громад є важливим інструментом для посилення можливостей органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження та надавати послуги місцевому населенню в найбільш ефективний спосіб. Законом визначено, що співробітництво територіальних громад – це форми відносин на договірних засадах між двома або більше територіальними громадами з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Ухвалення даного закону забезпечило

можливості органів місцевого самоврядування на законній основі здійснити заходи з оптимізації бюджетних витрат на надання якісних послуг населенню, вирішити значною мірою проблеми розвитку приміських територій навколо великих міст тощо [177]. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створює правові умови та можливості для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [158].

У рамках здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади Верховна Рада України 26 листопада ухвалила низку законопроектів, спрямованих на реформування системи надання адміністративних послуг. Прийнято Закон України № 2981 від 26 листопада 2015 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)». Відповідно до даного закону планується перерозподілити надходження державного та місцевих бюджетів у зв'язку з передачею органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям повноважень з надання адміністративних послуг у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та системи надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Ці зміни забезпечать фінансову складову питання перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою щодо надання адміністративних послуг [154]. Також 26 листопада 2015 р. прийнято Закон України № 2982 «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», який сприятиме спрощенню процедури державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і яким врегульовуються питання, пов'язані з передачею відповідних повноважень органам місцевого самоврядування [156] та Закон України № 2983 «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». Цей документ спрямований на реформування системи надання адміністративних послуг. Ним передбачається, що повноваження з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, передаються органам місцевого самоврядування, місцевим держадміністраціям, нотаріусам і банкам. Ухвалення цього рішення забезпечить відкритість і прозорість надання адміністративних послуг. Послуги надаватимуться оперативно та своєчасно, кількість відповідних процедурних дій буде мінімізовано. Законопроект ухвалений у рамках реалізації положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і стосується розподілу

повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади в частині надання адміністративних послуг [157].

Прийняття відповідних змін до Конституції забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед законопроектів, які вже готуються – нова редакція законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», закони «Про префектів», «Про органи самоорганізації населення», «Про муніципальну варту», зміни до Бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня.

Розроблений законопроект «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає наступне: визначення сфери місцевого самоврядування на основі закріплення в законі – які саме питання мають місцеве значення, впорядкування співвідношення повноважень рад базового рівня (сіл, селищ, міст), їх виконавчих органів, районних, обласних рад, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, рад та їх виконавчих органів, посилення персональної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за законність та результати їх діяльності, створення умов для недопущення корупції. Значна увага в проекті цього закону приділена вдосконаленню організаційних механізмів місцевого самоврядування, забезпеченню їх відповідності Конституції України [170; 206].

На забезпечення більш ефективного здійснення виконавчої влади на місцях, розмежування повноважень адміністрацій і місцевого самоврядування, створення умов, необхідних для їх конструктивного співробітництва має спрямований проект Закону України «Про префектів» [171].

Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) було прийнято в першому читанні Верховною Радою України 23 квітня 2015 р. і зараз додатково опрацьовується. Положення нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» спрямовані на модернізацію й реформування служби в органах місцевого самоврядування, визначення правових основ служби в органах місцевого самоврядування, порядку вступу на службу, її проходження та припинення, правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, визначення умов їх оплати праці та соціального забезпечення. 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. Проект містить ряд принципових новел, головними серед яких є: новий поділ посад в органах місцевого самоврядування на категорії «А», «Б» і «В»; вимоги до політичної нейтральності посадових осіб місцевого самоврядування; вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування; порядок проведення конкурсу; новели щодо оплати праці, преміювання та заохочення, а також щодо дисциплінарної та матеріальної відповідальності [175; 206].

Прийняття підготовленого пакету законопроектів буде вагомим кроком у системному реформуванні місцевого самоврядування та територіальної організації влади і відкриє перспективу для подальших реформ, повнішого використання потенціалу України [206].

Важливим напрямком подальшого реформування місцевого самоврядування є формування механізму його державної підтримки. Держава повинна гарантувати законодавчо визначені умови реформування місцевого самоврядування для усіх суб'єктів цього процесу, забезпечити перерозподіл власних фінансових та організаційних ресурсів до структур місцевого самоврядування; координувати і спрямовувати зусилля суб'єктів реформування на розвиток місцевого самоврядування; прогнозувати вплив законодавчої бази на процеси розвитку. Це і є конкретний механізм державної підтримки місцевого самоврядування, формування оптимальної державної політики його розвитку.

Вагоме значення для розвитку місцевого самоврядування має Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII, в якому визначено основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України [160]. Виконання передбачених державною регіональною політикою цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є дуже важливим для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності.

Процеси реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади вимагають комплексного ресурсного забезпечення. Головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади сьогодні визначено Мінрегіон, однак необхідно забезпечити політичне керівництво на всіх напрямах реформування місцевого самоврядування одним із членів Кабінету Міністрів України (віце-прем'єр-міністром), якому будуть надані відповідні повноваження. Урядом прийнято рішення про введення додаткової посади заступника голови обласної державної адміністрації, який буде займатись виключно питаннями децентралізації та дерегуляції, а також про створення мережі агенцій регіонального розвитку. Мінрегіон з партнерами з

USAID, GIZ, DESPRO, Євросоюзу об'єднують сьогодні зусилля навколо того, щоб належним чином запрацював Центральний офіс реформ, який має працювати за такими напрямками: правова допомога, планування місцевих бюджетів, найкращі практики підготовки інвестиційних проектів, гуманітарний блок по реформуванню охорони здоров'я, освіти і соціального захисту, планування територій, створення Центрів надання адміністративних послуг.

Окрім цього, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, інші нормативно-правові документи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, мають знайти підтримку різних політичних сил в країні та громадськості.

Успішне вирішення процесів реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні значною мірою залежить від професіоналізму кадрового потенціалу й належного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. З цією метою необхідно забезпечити умови для підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування, у тому числі шляхом проходження навчання та тренінгів за кордоном для вивчення найкращого міжнародного досвіду з питань реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. Для успішного впровадження реформи потрібні люди відповідної кваліфікації. Слід зазначити, що здійснення в Україні процесів реформування місцевого самоврядування й служби в органах місцевого самоврядування ставить принципово нові завдання перед персоналом органів місцевого самоврядування, вимагає наявності компетентних і високопрофесійних кадрів, здатних працювати в нових умовах й вирішувати надскладні комплексні проблеми. На підтримку децентралізації в Україні й підвищення кваліфікації фахівців місцевого самоврядування ЄС сьогодні готовий виділити 97 мільйонів євро.

Фінансове забезпечення реформування місцевого самоврядування, закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів передбачає:

– скасування, як інструменту, бюджетної підтримки, надання середньострокових позик, списання заборгованості минулих років по цих позиках;

– отримання освітньої, медичної, дорожньої субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів, на забезпечення медичних заходів, окремих державних програм;

– надання базової дотації для підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів;

– закріплення довгострокових стабільних джерел для запровадження в подальшому середньострокового планування на місцевому рівні;

– відміну індикативного планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів;

– формування єдиного кошику доходів загального фонду та розширення його джерел;

– встановлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету.

Фінансове забезпечення реформування місцевого самоврядування має здійснюватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги, а також інших джерел.

Процеси реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади потребують також ґрунтовного науково-методичного забезпечення та комплексного інформування суспільства про мету, зміст основних заходів, очікувані результати та хід проведення реформи.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачається провести у два етапи. На першому підготовчому етапі її впровадження (2014 рік) було визначено Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, розроблено на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування; проведено широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також створено законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання та для реалізації права територіальних громад на співробітництво. На другому етапі реалізації Концепції (2015-2017 роки) передбачається уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування. Також серед кроків – провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі та місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами [155].

Таким чином, основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади сьогодні визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У результаті реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад. У населених пунктах, жителі яких не отримали статусу територіальної громади, мають бути сформовані органи самоорганізації населення, які входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

Очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні є:

– посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

– доступність публічних послуг, підвищення їх якості;

– впровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

– запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

– створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

– формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; соціально-економічний розвиток територіальних громад і регіонів;

– стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

– визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущення наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

– утворення виконавчих органів обласних та районних рад;

– введення інституту префектів та зміну статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;

– забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади [155].

Кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування буде забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії

органів місцевого самоврядування; формування спроможних територіальних громад; чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами місцевого самоврядування й органами державної влади; підвищення якості й доступності публічних послуг, утвердження партнерських відносини між державою та громадянами та поліпшення добробуту українських громадян.

1.2. Сучасний стан та напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні

Одним із визначальних пріоритетів здійснення адміністративної реформи, становлення України як демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування як ефективної і максимально наближеної до людей місцевої влади. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України. Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні, удосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії [3; 114].

Сьогодні у сфері місцевого самоврядування існує низка системних проблем, які успішно вирішені в країнах ЄС і зумовлюють необхідність реформування місцевого самоврядування в Україні та його адаптації до стандартів ЄС. Основними проблемами в сфері місцевого самоврядування є:

– нераціональний адміністративно-територіальний устрій (близько половини районів має кількість населення менше 40 тисяч; більш як половина громад має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб);

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів (за даними функціонального обстеження центральних органів влади майже 1,5 тис. функцій має бути передано на рівень органів місцевого самоврядування);

– місцеві податки і збори складають дуже незначну частку;

– низька якість та доступність публічних послуг (за рівнем надання послуг в режимі он-лайн Україна посідає 62 місце із 183 країн);

– відсутність ефективного розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

– проблеми житлово-комунального господарства: зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду;

– нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів (зокрема місцевих референдумів та зборів громадян за місцем проживання –

форми прописані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», але механізми їх реалізації відсутні);

– складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад; недостатня ефективність служби в органах місцевого самоврядування

– недостатньо ефективне місцеве самоврядування (понад 70 відсотків територіальних громад утримуються за рахунок коштів державного бюджету);

– як наслідок – недостатньо ефективне місцеве самоврядування (понад 70 відсотків територіальних громад утримуються за рахунок коштів державного бюджету) [26; 178; 206].

Найбільше соціально-економічних проблем накопилося у сільській місцевості. Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, майже третина від нього – пенсіонери. Кількість сільських населених пунктів зменшилася на 348 одиниць, однак при цьому кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. Найгострішими проблемами на селі є безробіття та бідність, які зумовлюють все більший розвиток трудової міграції сільського населення. Рівень середньомісячної заробітної платні у сільському господарстві майже на 35% нижче рівня заробітної плати в цілому по Україні [178]. В результаті цього працездатне населення та сільська молодь їдуть у великі міста або за межі країни. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства на даний час більшість сільських населених пунктів мають незадовільну мережу об'єктів соціальної інфраструктури. У сільській місцевості відсутня необхідна мережа медичних закладів, низьким є рівень забезпечення медичним устаткуванням. У 70 відсотках сільських населених пунктів відсутні дошкільні заклади освіти, у 42 – клуби та будинки культури. У половини з них немає середніх закладів освіти, у 78 відсотках – водопроводів, у 57 – газопроводів. Дороги з твердим покриттям мають лише 58 відсотків сіл, дорожнє освітлення – 33 відсотки, а каналізацією облаштовані 3 відсотки сіл. Значною мірою така ситуація спричинена неспроможністю переважної більшості сільських територіальних громад забезпечувати елементарний розвиток відповідних населених пунктів та територій [26].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зазначено, що із майже 12 тис. територіальних громад більш як половина має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад – менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад – менш як 500 осіб. В громадах з кількістю жителів менше 500 осіб не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо, а органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. За розрахунками Міністерства фінансів дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [178].

Спостерігається тенденція до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень та зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через недостатню конкурентність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень, що приймаються в органах місцевого самоврядування [178].

Слід зазначити, що перш за все потребують ефективного та швидкого вирішення проблеми правового та інституційного характеру. Щоб вирішити проблеми на рівні сіл, необхідно об'єднати зусилля громад і їх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави, тобто потрібна реформа на селі і саме з цією метою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було розроблено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», адже не дивлячись на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватись в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, однак механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до 2015 р. не було врегульовано [158].

Вирішення всіх питань місцевого значення та забезпечення суттєвого підвищення рівня життя громадян значною мірою стримується внаслідок відсутності ефективної взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади. Причинами, які на сучасному етапі заважають ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної влади, перш за все, є: фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування, незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва місцевої влади під час зміни політичної влади, нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, неефективний механізм їх взаємодії, відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня. Нелогічним є існуючий стан, коли Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить власних повноважень виконавчих органів рад 67, а делегованих – аж 80 [169].

Слід зазначити, що протягом останніх років повноважень у місцевого самоврядування ставало все менше. Фактично, народовладдя, однією з форм якого є місцеве самоврядування, відсутнє. Наприклад, стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (17 і 23 груп повноважень відповідно). Ради, у відповідності до цієї статті, делегують місцевим адміністраціям повноваження з підготовки проектів програм соціально-економічного, культурного розвитку, цільових програм, повноваження з підготовки і подання пропозиції до проекту Державного бюджету. Навіть такі питання, як підготовка рішень про надання землі для містобудівних потреб, координація землевпорядних органів рада

також делегує адміністрації. І так ще безліч повноважень, які природним чином місцеве самоврядування має самотужки забезпечувати [169].

Найбільш складною проблемою розвитку місцевого самоврядування є проблема фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Наявність в органів місцевого самоврядування фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, великою мірою визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні. Однією з головних засад формування справедливих відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням є чіткий розподіл на стабільній основі фінансових ресурсів держави. Проте впродовж багатьох років незалежності України в політиці формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин була наявна низка недоліків. Функції місцевого самоврядування не було забезпечено адекватними доходними джерелами. Доходи, закріплені за місцевими бюджетами, були недостатні для виконання покладених на місцеві органи функцій, а самі вони практично не мали повноважень щодо наповнення своїх бюджетів. Практика свідчить, що фінансова самостійність органів місцевого самоврядування, не дивлячись на процеси бюджетної децентралізації, які впродовж 2015 року відбувалися в Україні, не забезпечена до цього часу. Територіальні громади так і не стали повновладними господарями на своїх територіях, бюджети самоврядування не забезпечують належний розвиток територіальних громад і регіонів, наближається криза комунальних мереж. Ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, однак в Україні ця частина коштів є дуже незначною. Що ж стосується європейських держав, то частка власних доходів у місцевих бюджетах там коливається від 20 до 60%. При цьому в 9 європейських країнах виключно місцеві податки становлять понад 30% від загальної суми муніципального фінансування, наприклад, в Данії – 51%, Швеції – 61%, Норвегії – 42%, Франції – 36% [173; 84, с. 162].

Значною проблемою у сфері місцевого самоврядування є низька ефективність служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, певна частина персоналу в органах місцевого самоврядування сьогодні, на жаль, виявилась неспроможною ефективно працювати, приймати оптимальні й своєчасні управлінські рішення, забезпечувати і контролювати реалізацію прийнятих планів і програм. Спостерігається висока плинність персоналу (до 20% в період проведення місцевих виборів) і його перехід на роботу із органів місцевого самоврядування в приватний сектор. Неефективність класифікації посад посадових осіб місцевого самоврядування не відображає відмінності у їх роботі та відповідно спричиняє невідповідності в оплаті праці. Кадрова робота ще недостатньо спрямована на використання прозорих конкурсних засад добору персоналу, формування дійового резерву кадрів, не дає персоналу органів місцевого самоврядування чітких і ясних перспектив розвитку професійної кар'єри, недостатньо стимулює його професійне навчання та ефективну діяльність. Процедури оцінювання мають низький

вплив на проходження служби й не сприяють підвищенню її результативності. Причиною цих суперечностей є як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори.

Разом з тим слід зазначити, що за роки незалежності в Україні в цілому створено систему місцевого самоврядування та сформовано службу в органах місцевого самоврядування. До системи місцевого самоврядування станом на 01.01.2015 р. входило 24 обласних ради, 490 районних рад, 457 міських рад, 80 – районних в містах, 783 – селищних та 10278 сільських рад, загалом понад 12 тис. органів місцевого самоврядування. У сфері служби в органах місцевого самоврядування станом на 01.01. 2014 р. працювало 97,9 тис. посадових осіб місцевого самоврядування, а на початок 2015 р. – 85,5 тис. посадових осіб місцевого самоврядування. У результаті процесу добровільного об'єднання планується створити 1,4-1,5 тисяч об'єднаних територіальних громад.

Створено також нормативно-правову базу, що регулює діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Сьогодні питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, регулюються Конституцією України (ст. 5,7,38, 140-146 та ін.), близько 700 законами, а також більше ніж 3 тис. нормативно-правових актів, хоча частина з них містить норми, що породжують колізії як у середині цих правових актів, так і між самими актами [3; 114].

За інформацією, наведеною в «Моніторингу прогресу реформ за 2015 рік», опублікованому проектним офісом Національної ради реформ, сьогодні у сфері реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади створено правові основи для добровільного об'єднання територіальних громад: схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й затверджено План заходів з її реалізації; прийнято закон, який створює правові умови для підвищення фінансової та економічної спроможності громад: «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; розроблено та схвалено урядом Методику формування спроможних територіальних громад (постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214); у кожній області відкриті регіональні офіси реформ за сприяння донорської допомоги; обласними держадміністраціями, за підтримки регіональних офісів реформ та Асоціації міст України, при активній участі громад розроблено Перспективні плани формування територій громад областей. Станом на кінець 2015 року із 24-х областей перспективні плани 23-х областей (крім Закарпатської області) схвалено обласними радами та затверджено Кабінетом Міністрів України [115].

За 2015 р. процес об'єднання ініційовано у понад 6300 територіальних громад (більше половини від існуючих). Добровільно об'єднались 794 сільських, селищних, міських рад створивши 159 спроможних об'єднаних громад. За постановою Центральної виборчої комісії у цих 159 об'єднаних територіальних громадах 25 жовтня 2015 року відбулися перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських

голів, з яких 21 міська, 45 селищних та 93 сільських. Ще 40 новоутворених громад, до яких увійшли близько 170 громад наполягають на проведенні у них перших виборів [115].

Важливе значення для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та їх самодостатності мали заходи щодо проведення фінансової і бюджетної децентралізації. Було прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, що дозволило передати органам місцевого самоврядування додаткові бюджетні повноваження та визначити стабільні джерела доходів для їх реалізації. У результаті цього обсяги власних ресурсів органів місцевого самоврядування у 2015 році зросли майже на половину, тобто органи місцевого самоврядування у порівнянні з 2014 роком отримали додатково значні ресурси для регіонального розвитку. Зростання доходів місцевих бюджетів у 2015 році відбулося на 42,5 % – до 80 млрд. грн. проти 56,2 млрд. грн. у 2014 році. Це ті кошти, якими місцеве самоврядування спільно з територіальними громадами розпоряджаються самостійно. Оскільки система забезпечує автономність прийняття місцевих бюджетів і децентралізацію, то у майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази і в розпорядженні органів місцевого самоврядування буде ресурс для вирішення питань місцевого значення та розвитку громад [115].

Таким чином, аналіз свідчить про низку системних проблем правового, організаційного, фінансового і кадрового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні та необхідність вживання більш дієвих і ефективних заходів для їх усунення. Саме наявність цих системних проблем є основою для визначення основних напрямів реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні відповідно до стандартів ЄС. Водночас слід відзначити активні зміни в частині децентралізації владних повноважень в Україні, створення правових основ для добровільного об’єднання і співробітництва територіальних громад і визначення концептуальних засад реформування місцевого самоврядування.

Отже, реформа місцевого самоврядування є надскладним комплексом проблем, готовність до неї ще недостатня, а деякі питання на сьогоднішній день опрацьовані на спрощеному рівні. У той же час існує багатий позитивний досвід вирішення багатьох питань, накопичено значний потенціал конструктивних підходів, модельних і інструментальних засобів забезпечення результативної та ефективної діяльності в місцевому самоврядуванні, і реформа має, з одного боку, використовувати цей потенціал, а з іншого відкрити широкі можливості його реалізації в оновлених умовах [250, с. 86].

Реформування місцевого самоврядування має сприяти подоланню негативних процесів в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад, забезпечити створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної

громади й на цій основі суттєве підвищення рівня та якості життя громадян України. Україні, по суті, сьогодні необхідна нова парадигма місцевого самоврядування, яка інтегрує у собі елементи багатьох підходів і парадигм, але вона має відповідати українським особливостям та чітко ідентифікувати значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад та держави загалом [114, с. 10-11].

1.3. Актуальні питання реалізації процесів реформування місцевого самоврядування

Говорячи про реформу місцевого самоврядування (МСВ), слід мати на увазі, що незалежно від вибору напряму магістрального вектору розвитку України ключовим є радикальне підвищення конкурентоспроможності країни, її відхід від статусу третьорозрядної держави. Роль публічної влади у процесі переведення України на передовий рівень першорядна: у сучасному світі існує вже багато прикладів, коли держави, навіть не маючи явних природно-ресурсних та інших конкурентних переваг, виходять на високий рівень і якість життя завдяки професійному публічному управлінню.

Акцентуємо, що сьогодні розвиток українського місцевого самоврядування, підтримка високої конкурентоспроможності територіальних громад без нових знань і підходів, тобто без науки не є можливим. Наука продукує ідеальні моделі, які презентують «як треба правильно робити» з урахуванням прогресивних досягнень і передового досвіду. На превеликий жаль не можна упевнено стверджувати, що існує запит українського публічного управління на науку, хоча справедливо кажуть, що немає нічого більш практичного, ніж хороша теорія. Підтвердженням цього є перетворення на реалії наукових передбачень кінця минулого сторіччя стосовно доцільності використання досягнень бізнес-менеджменту у сфері публічного управління, що є сьогодні визнаним елементом його сучасної парадигми [251]. І менеджмент пропонує широкий арсенал концептуальних та інструментально-технологічних підходів до розв’язання проблем різного рівня в муніципальному управлінні.

Практично вже всіма визнана необхідність ліквідації двовладдя на території, існування якого суперечить всім системним канонам управління. Проте це не повинно означати скасування системи противаг, яка потрібна на всіх рівнях публічного управління. Тому постановка питання про ліквідацію місцевих державних адміністрацій (МДА) виходить за межі пропозиції базової концепції реформи МСВ [178], викликає певну занепокоєність. По багатьом питанням МСВ виникає необхідність узгодження місцевих і державних інтересів, за якими потрібно примати зважені рішення; безліч питань, зокрема з виконання делегованих повноважень, вимагають державного контролю. Тому потреба наявності в системі територіального управління органу, який презентував би «око держави» на території, виконував би функції на кшталт французької префектури уявляється

очевидною. До речи сама схема делегування повноважень за умов ліквідації МДА потребує радикального перегляду. Представляється більш коректним постановка питання про реформування інституту МДА в Україні, і навряд чи можна вважати, що ця проблема має достатнє наукове забезпечення. У той же час існує багатий і корисний зарубіжний досвід, обговорення якого є доцільним, а уроки та надбання якого мають бути враховані при побудові майбутньої системи збалансованого управління територіями в «тандемі» двох основних суб'єктів – представницького органу місцевого самоврядування з власними виконавчими органами та органу державного управління з наглядово-координуючими та певними контрольними функціями.

Споріднене питання щодо створення виконавчих органів місцевих рад розглядається досі на спрощеному рівні, на кшталт «переведення персоналу МДА до виконавчих органів місцевих рад». Але навряд чи це питання можна обмежити простою «зміною вивіски», воно значно глибше і має ознаки професійної ментальності. Про це, до речи, йшлося під час обговорення пропозицій до проекту Закону про МСВ, коли відбувалися спроби розрізнити поняття «державний службовець» і «муніципальний службовець». Йдеться про необхідність врахування різного характеру діяльності, пов'язаного з дещо різним її спрямуванням у МСВ і державному управлінні. Орган державного управління, зокрема за умов панування ідеології «бюрократичної організації» за М. Вебером, у більшому ступеню орієнтований не на проблемний, а на «виконавський» підхід до діяльності. Це певною мірою є наслідком того, що на відміну від приватного сектору, де місія діяльності народжується від потреб ринку і визначається з огляду на потреби клієнта-споживача, у державному управлінні місія задається державою-засновником і передбачає реалізацію заданих функцій і низки конкретних завдань з реалізації політики влади. У такому разі переважним є задачний, тобто за суттю «виконавський» підхід до діяльності, який передбачає високу визначеність основних цілей і задач і головним у більшості випадків стає організація робіт за певною схемою, «за інструкцією» на шкоду творчому проблемному підходу [245].

За умов сучасного демократично-мережного стилю ухвалення рішень акценти змінюються внаслідок, перш за все, високої динаміки розвитку суспільних відносин і появи проблем, які неможливо передбачити заздалегідь під час вихідної регламентації діяльності органу публічного управління, зокрема органу МСВ, який безпосередньо закликаний розв'язувати проблеми громадянина. Але «бюрократична організація» в таких випадках «пробуксовує». Це висуває на передній план проблемний підхід до діяльності, якому притаманна зовсім інша порівняно із задачною ідеологія і методологія організації робіт з досягнення кінцевого результату, а саме: відкритість до усвідомлення проблемної ситуації з огляду на потреби носіїв проблеми, визначення інтересів стейкхолдерів та їх балансування, з'ясування ресурсних можливостей та пошук додаткових джерел фінансування, визначення суспільно-корисного результату тощо й лише потім – організація виконання робіт. Принциповим тут є питання щодо ролі влади, яка має бути,

переважно, ініціюючою, координуючою, організуючою, але завжди – відповідальною перед суспільством за остаточне розв'язання проблеми. Тобто потрібні значні зрушення в організаційній культурі публічного управління, з огляду на що необхідна спеціальна робота щодо професійної адаптації працівників МДА до діяльності в місцевому самоврядуванні [245]. Зазначене питання актуалізує достатньо активно свого часу обговорювану проблему створення специфічної розгалуженої системи муніципальної освіти [246].

Надскладним питанням є розв'язання дихотомії «реформа МСВ – реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ)». Це дійсно проблемний комплекс з не просто причинно-наслідковими, а сітьовими прямими і зворотними зв'язками. Представляється, що жодне з ключових слів «об'єднання громад» або «укрупнення громад», хоча мають дещо різний смисл, не орієнтують на вирішення проблеми однозначно. Вона й не може бути так вирішена. Тут ключовий сенс – фінансово-економічна самодостатність громад, тобто наявність на території бюджетоутворюючих підприємств та належної бази оподаткування, потенціалу для залучення інвесторів. Саме заради цього варто «перекроювати» території, і численні дещо штучні кількісні обмеження (чисельність населення, площа, кількість поселень, доступність публічних послуг) можуть лише заважати, тому що реально вони не є сумісними. Критерій має бути єдиний – зробити все, що потрібно для побудови надійного економічного фундаменту самостійного господарювання, що забезпечує «право і здатність» МСВ, сприяє створенню належного рівня надання публічних послуг. Щодо забезпечення доступності послуг в аспекті їх територіальної віддаленості рішення є – треба, перш за все, будувати дороги і впроваджувати електронне врядування, проте це знову ж таки вимагає ефективної економіки, задля побудови якої треба оминати всі можливі обмеження.

Уявляється, що зважаючи на високе різноманіття умов досягнення цілей реформи, доречним було б застосування пілотних проектів, які б урахували різні вихідні параметри і обмеження при формуванні самодостатніх громад. Реалізація таких проектів могла б відбуватися з випередженням масового здійснення реформи і надати для неї корисну інформацію щодо своєчасного управління змінами у ході реформи, функція чого є найважливішою в управлінні проектами.

Важливим чинником забезпечення успіху реформи є приділення уваги можливостям вибору громадами додаткових до «стандартних» і нетрадиційних форм реалізації діяльності, зокрема спільної (інтегрованої) діяльності. Йдеться про міжмуніципальне співробітництво й міжсекторне партнерство як варіант державно-приватного партнерства. Досвід показує, що в Україні можливим є застосування обох відомих в Європі концепцій здійснення спільної діяльності громад – як органічної (об'єднання сусідніх громад), так і функціональної (централізація виконання спільних функцій із збереженням самостійності громад) [187]. Треба ще на початку реформи, коли дискутуються рішення щодо раціональних способів укрупнення громад,

відкрити широкі нормативно-правові можливості реалізації ситуаційного вибору громадами форм інтегрованої діяльності, базованих на обох згаданих концепціях, що було б дієвим фактором досягнення самодостатності громад.

Ключове значення для успішності реформи є подальший розвиток і підтримка якісно нових форм діалогу всіх зацікавлених сторін і суб'єктів місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про таку форму взаємодії управлінців територіальних громад як спільноти практиків, презентовану проектом ДЕСПРО в Україні і реалізовану за підтримки Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. Ця форма народилась як уперше реалізована професійна соціальна мережа електронних комунікацій працівників органів МСВ з приводу формування проектів Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування. На сьогодні спільнота практиків вже стала справжнім форумом для обговорення нагальних проблем МСВ, для обміну передовим досвідом, засобом пошуку спільних рішень місцевих проблем. Це реальний шлях до переведення діяльності в МСВ на рейки громадянського суспільства: саме тут формується переконання у необхідності залучення людей до управління власними справами, здійснюються спроби формування проектів розв'язання місцевих проблем і проекти стають практикою життя як в розвинутих країнах, де ними без зайвої теорії користуються активні суб'єкти підприємницької діяльності (приклад Швейцарії). Саме цими проектами – часто маленькими, або успішними кроками, доводиться те, що можна досягати суспільно-корисного результату навіть у складних умовах, формується взаємна довіра влади, бізнесу, громадян, яка є на сьогодні ключовим ресурсом прогресивних змін.

Особливого значення на етапі початку реформ місцевого самоврядування набуває використання прогресивних програмно-цільових підходів, які сприяють більш надійному отриманню результатів на тлі підвищеної організаційної складності перетворень. Інтеграція стратегічного та проектного підходів, для практичної реалізації якої нашим інститутом багато було зроблено свого часу [251], є сьогодні вже визнаною запорукою підвищення дієвості стратегій місцевого розвитку. Ці стратегії мають стати реальним інструментом планування діяльності оновлених громад, тому що багато чого прийдеться робити з самого початку – виявляти нове місце й спеціалізацію громади в народногосподарському комплексі з урахуванням додаткових конкурентних переваг (місію), формувати оновлене стратегічне бачення розвитку території з огляду на нові пріоритети тощо. При цьому найважливішим є забезпечення гармонізації стратегій всіх рівнів муніципальних утворень – від базового до рівня спільних інтересів. Тому роботу з навчання управлінців місцевого самоврядування стратегічному плануванню на базі проектного підходу слід інтенсифікувати, зокрема з використанням прогресивних дистанційних технологій і з використанням можливостей спільнот практиків.

Не викликає сумнівів, що ключовим «драйвером» реформ залишаються люди – управлінці з їх кваліфікацією та професійною ментальністю, громадяни з їх ставленням до реформ, до участі в управлінні, з їх

громадянською зрілістю. Найдефіцитніший ресурс на сьогодні – взаємна довіра. Довіра до влади – похідна не тільки від результатів її діяльності, а й стилю. Застосування в публічному управлінні ідеології та підходів бізнес-менеджменту сприяє налагодженню рівноправних стосунків між владою та громадянами на основах демократичної «покупки» якісної послуги, виробленої владою в умовах політичної конкуренції. Визнана у передовому світі модель якості є, на наш погляд, квінтесенцією еволюції менеджменту. Вона інтегрує такі різноманітні підходи менеджменту як управління по цілях, результатах, процесний і програмно-цільовий підходи, презентує концепції партисипативності та соціальної відповідальності. Вона віддає перевагу організаціям, де розвинуте лідерство, стратегічне планування, командна робота й партнерство персоналу з керівництвом, ефективно організовані процеси, де існує орієнтація на клієнта і високу якість трудового життя персоналу, на загальну соціальну корисність діяльності [296]. За суттю – це готова на принциповому рівні «ідеальна модель» організації діяльності з управління територіальними громадами. Така модель відкриває цілий спектр напрямів побудови результативного та ефективного муніципального менеджменту. І багато чого можна вже запозичити із передового зарубіжного та й вітчизняного досвіду. У такому аспекті можна пропонувати цілий клас моделей-підходів, які представляють собою апробовані комплексні інструменти удосконалення діяльності: системи управління якістю (СУЯ) на засадах ISO-9001:2000 та IWA 4:2005; інтегровані системи менеджменту (Integrated Management System, IMC/IMS); модель «BSC» оцінювання діяльності за допомогою системи збалансованих показників (Balanced Scorecard); модель «CAF 2002» оцінювання з позицій результативності та сприяння розвитку («The Common Assessment Framework»); модель самооцінювання в організаціях за методом Т. Конті (модель «EFQM»); модель «CAPAM» оцінювання з позицій якості та ефективності роботи місцевих органів влади (Commonwealth Association for Public Management); модель оцінювання рівня проектної досконалості («Project Excellence») тощо.

Адміністративно-територіальна організація влади – це лише важлива передумова. Для запуску стимулів розвитку перспективним є розгляд громади як своєрідної корпорації, де член територіальної громади не просто вважається номінальним власником муніципальної власності, а набуває прав реального володіння й управління певною часткою корпоративної власності, перетворюється на «акціонера» з відповідною ментальністю зацікавленої особи. За таких умов стає доцільним і вигідним брати участь в управлінні справами громади, чим досягається ефективна взаємодія місцевої влади, територіальної громади, бізнесу на засадах взаємної довіри. Важливо підкреслити, що методології корпоративного управління має великий потенціал породження соціальної відповідальності, на засадах чого населення може виступати інвестором розв'язання власних проблем.

Реформа місцевого самоврядування є надскладним комплексом проблем. У той же час існує багатий позитивний досвід вирішення болючих питань, накопичено значний потенціал конструктивних підходів, модельних і

інструментальних засобів забезпечення результативної та ефективної діяльності в місцевому самоврядуванні, зокрема на засадах муніципального менеджменту. І реформа має, з одного боку, використовувати цей потенціал, а з іншого – відкрити широкі можливості його реалізації в оновлених умовах.

1.4. Європейський досвід децентралізації: причини, цілі, принципи

Дослідження процесів децентралізації в європейських країнах має важливе значення, зважаючи на створення ефективного інструменту покращення потенціалу державного управління у результаті політичних та організаційних змін. Децентралізація повноважень та ресурсів визнана одним з ключових елементів багатосторонньої реформи державного управління, оскільки може внести значний вклад не тільки у покращення всього процесу управління, але й суттєво посилити його демократичну складову. Це має особливе значення для України, яка переживає складний та суперечливий процес демократичної трансформації після довгих років жорстко централізованої системи влади та управління.

Термін «децентралізація» (від лат. de – відміна, centralis – серединний) за визначенням Ж. Веделя означає передачу «прав на прийняття рішень органам, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими особами» (цит. за [15, с. 35]), що може розглядатись як розподіл функцій публічної сфери між двома групами владних суб'єктів. Як зазначає І. Грицяк, поняття «децентралізація» зберегло свої сутнісні особливості і означає перенос центру тяжіння адміністративної влади зі столиці в окраїни, з крупних центрів – у невеликі громади, які колегіально розв'язують усі важливі питання щодо забезпечення їх життєдіяльності. Децентралізація відбувається, з одного боку, одночасно з деконцентрацією і паралельно їй, а з іншого – виступає ніби логічним і послідовним продовженням деконцентрації з метою подальшого її творчого поглиблення і розвитку. Децентралізаційні дії поширюються, передусім, на сферу місцевого самоврядування і здійснюються на основі таких принципів: вільного самоврядування громад; законодавчого делегування громадам певних повноважень держави; забезпечення реалізації делегованих повноважень фінансовими і людськими ресурсами та юридичними гарантіями; нових партнерських відносин між державою та громадами [29].

Децентралізація, як підкреслюють науковці Центру політико-правових реформ, є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів [41, с. 12]. Зважаючи на це, слід відзначити багатогранність концепції децентралізації. Розвиток її різних типів і форм викликано бажанням забезпечити більш раціональне державне управління в окремих країнах, як складних багатовимірних системах, з урахуванням

особливостей їх функціонування під час здійснення політичної, адміністративної, фінансової децентралізації.

Децентралізація західними фахівцями розглядається, насамперед, як політична схема або ідея (на відміну від адміністративного аспекту деконцентрації), яка передбачає передачу публічних завдань (повноважень) «зверху вниз» на демократично легітимний рівень публічної влади [22, с. 85], і може бути реалізована як регіональна або муніципальна. В останньому випадку вона розглядається як муніципалізація. У більшості країн вона має форму загального розподілу сфер компетенції, що дає змогу місцевій владі вирішувати питання місцевого значення, що входять до сфери їх відповідальності.

Виходячи з сутності європейського муніципалізму, вітчизняними вченими пропонується розглядати його з таких позицій:

– аксіологічної, яка розкриває потенціал муніципалізму як систему, що включає фундаментальні цінності місцевої демократії і відтворена у преамбулі Європейської хартії про місцеве самоврядування шляхом закріплення норми про те, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму»;

– гносеологічної (епістемологічної), виходячи з того, що місцеве самоврядування є органічною частиною оточуючого середовища, що формувалося протягом тривалого часу і зазнавало змін під впливом загальноцивілізаційних, державних і регіональних, внутрішніх й зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших тенденцій, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування у конкретній державі;

– онтологічної, що концептуалізує феномен муніципалізму як особливу форму муніципальної свідомості, побудованої на переконанні людини у важливості існування закріплених державою інститутів муніципальної влади, за допомогою яких досягається соціальна справедливість, захист прав особи за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади;

– вітальної, яка фіксує у собі основні орієнтири муніципалізму щодо життєдіяльності місцевого співтовариства, що передбачає наявність безпосереднього характеру взаємовідносин жителів невеликих громад між собою та з локальними органами місцевого самоврядування;

– праксеологічної, яка дозволяє розглядати сучасний муніципалізм як практику організації та функціонування муніципальної влади, а також реалізації права на місцеве самоврядування;

– функціональної, яка передбачає відображення ролі і значення місцевого самоврядування як динамічної системи та цілеспрямованої діяльності окремих елементів, які складають механізм місцевого самоврядування, а також спрямовану діяльність всієї соціально-політичної системи суспільства та демократичної державності в цілому;

– організаційної, що дає інформацію про інституціональні особливості сучасного муніципалізму в контексті виникнення, формування та розвитку,

системні якості суб'єктів та організаційних структур місцевого самоврядування;

– комунікативної, що дозволяє розглядати місцеве самоврядування як інструмент, що дозволяє поєднати інтереси держави, суспільства та особи, врахувати локально-особистісний фактор та різноманітні інтереси, розмаїття особливостей розвитку громад як первинної суб'єктної основи муніципальної влади;

– конститутивної, за допомогою якої муніципалізм виступає системо утворюючою домінантою виникнення, існування та перспективного розвитку системи місцевого самоврядування, через що його запровадження, регіоналізм та децентралізація стають провідними принципами європейської політики та конституційно-правового регулювання;

– суб'єктної, яка виходить з того, що муніципальна влада є полісуб'єктною, а формоутворюючою основою муніципально-владних відносин є територіальна громада;

– об'єктної, що виражається у наявності чіткої регламентації об'єктної основи муніципальної влади – питань місцевого значення, що відображає чіткий розподіл функцій на засадах субсидіарності, коли органи державної влади вирішують питання державного значення, а органи муніципальної займаються справами конкретної громади;

– дефінітивної (категоріальної), що базується на виокремленні окремої системи категорій у цій сфері [9, с. 78 – 80].

Аналіз досвіду становлення місцевого управління в європейських країнах свідчить про те, що розвиток кожної з європейських держав обумовлений специфічними політичними, економічними, соціальними та іншими умовами, що залежать від сформованих внутрішніх відносин, врегульованих на конституційному та законодавчому рівні [215, с. 19]. На практиці процеси децентралізації тісно пов'язані з проведенням адміністративно-територіальних реформ, що приводить до серйозних змін в територіальній організації публічної влади. У результаті таких трансформацій в країнах ЄС відбувся перерозподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади. Причому цей процес охопив як традиційно централізовані держави, так і країни, що історично сповідують децентралізм.

Умовно можна виділити дві хвилі таких перетворень. Перша хвиля відбулась на початку ХХ ст. і охопила такі країни, як Австрія, Велика Британія, Франція, Данія, країни Бенілюксу. Друга хвиля розпочалася після Другої світової війни і включала декілька етапів процесу децентралізації: кінець 1970-х – середину 1980-х рр.; кінець 1980-х – 1990-і рр. і 2000-2010-і рр.

До причин здійснення таких суттєвих трансформацій слід віднести насамперед економічний, демографічний, адміністративний та політичний фактори. Так, депопуляція територій і старіння населення і, як наслідок, поява великої кількості дрібних адміністративно-територіальних одиниць з незначною заселеністю, які в сукупності (ураховуючи видатки на утримання

управлінського апарату та його низьку віддачу) не сприяють ефективному економічному розвитку як на місцевому рівні, так і країни в цілому, спонукали до проведення реформ [45; 108, с. 189]. Розвиток економіки, урбанізаційні процеси, концентрація виробничих сил на територіях інтенсивного господарського освоєння викликали певні диспропорції у функціонуванні різних територій у межах однієї країни, викликаючи деградацію периферійних районів. Вирішення проблем соціально-економічного розвитку на тлі цих процесів стає неможливим за умов існування традиційних територіальних одиниць. Система муніципальних органів вже не мала змоги забезпечити єдності управління територіями як цілісними економічними утвореннями. Невідповідність економічного та адміністративного поділу породила широке коло проблем економічного та соціального характеру (високий рівень безробіття, мало контрольована міграція населення, низький життєвий рівень, надмірна скупченість населення, транспортні проблеми тощо. Це призвело до економічної переоцінки національної території та перегляду кордонів існуючих економічних районів і відповідно адміністративно-територіальних підрозділів [223, с. 32].

Поява нових функцій щодо управління у сфері економічного розвитку, соціального благоустрою, охорони природи, охорони здоров'я, освіти, житлового будівництва тощо суттєво вплинула на діяльність місцевих органів влади, які уже не могли ефективно вирішувати справи місцевого значення. Існуюча криза управління потребувала більш ефективних та відповідальних центрів прийняття рішень, нових рівнів управління, які могли оцінити інтереси територіальних колективів, наділені для їх задоволення необхідними повноваженнями та матеріально-фінансовими ресурсами. Цей адміністративний аспект тісно пов'язаний з політичним фактором, що полягає у реалізації форм прямої демократії, норм щодо здійснення самоуправління на певній території, на що впливають у значній мірі політичні симпатії громадян відповідної територіальної спільноти [223, с. 33].

Перша хвиля була пов'язана з вирішенням проблем масової урбанізації. У ході другої хвилі метою реформування на першому етапі були передача максимально можливого обсягу повноважень від центру місцям, передусім у сфері бюджетних послуг, та вироблення своєрідної шкали критеріїв, яка дозволяла оцінювати ефективність здійснення власних і делегованих повноважень на регіональному та місцевому рівнях. На другому етапі акцент був перенесений на зміцнення фінансової самостійності місцевих влад, зменшення навантаження на центральні уряди, в окремих випадках на розширення обсягу повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування відносно обсягу повноважень представницьких органів місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що на місцеві влади покладалися все більш багаточисельні та технічно складні функції [134, с. 22]. Схожі завдання вирішуються і на третьому етапі: в умовах світової економічної кризи та необхідності жорсткої бюджетної економії посилилася тенденція до укрупнення муніципалітетів у багатьох країнах, які скористалися цією нагодою і для реорганізації системи місцевого самоврядування з метою

раціоналізації та концентрації ресурсів, щоб збільшити ефективність діяльності органів місцевої влади та заощадити кошти [107, с. 186].

На думку західних фахівців спільними напрямами для проведення адміністративних реформ в країнах Західної Європи стало:

– скорочення штату, ресурсів, можливостей і безпосереднього контролю з боку центрального державного сектора (дебюрократизація, дерегуляція, децентралізація, приватизація);

– вдосконалення системи контролю за адміністративним персоналом і посилення його ресурсних можливостей шляхом реформування процесів складання бюджету, планування і оцінки ефективності програм державного сектору, наприклад, через посилення фінансового контролю і підзвітності;

– вдосконалення управління державним сектором (зменшення неузгодженості дій, запровадження конкурентної основи діяльності органів влади, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів);

– зміна традиційного правового статусу державних службовців (впровадження терміну дії повноважень та умов контракту, що визначають ефективність роботи чиновника одним з основних факторів його продовження);

– демократизація державного сектора (посилення уваги до потреб недостатньо репрезентованих груп населення та їх залучення до державної служби);

– створення більш зручного для споживачів державного сектора (посилення його відкритості, публічності, здатності реагувати на потреби громадян та підзвітності);

– реорганізація структури державного управління [1].

Політичні реформи в постсоціалістичних країнах Європейського Союзу наприкінці XX ст. були пов’язані з переходом від централізованої планової економіки і авторитарної політичної системи до вільного ринку та демократії, спрямовані на трансформацію муніципальної виборчої системи, а також зміну адміністративно-територіальних меж, що було обумовлено заміною моделі відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням. Адміністративні реформи мали за мету перебудову управлінського процесу, оптимізацію структури та функцій місцевого самоврядування. Підвищення ефективності управління базувалося на основі запровадження нових форм публічного адміністрування, зокрема за рахунок забезпечення реалізації нових механізмів участі населення у процесі прийняття рішень. Здійснення конкретних заходів в кожній окремо взятій країні було обумовлено орієнтацією на виконання копенгагенських критеріїв, що висуваються до країн, які претендують на членство в Євросоюзі [90, с. 93]

Як відомо, до переліку копенгагенських критеріїв входять політичні критерії (стабільність функціонування демократичних інститутів, верховенство права, дотримання прав людини та захист меншин), економічні (функціонування ринкової економіки та спроможність витримати конкуренцію і дію ринкових сил усередині Співтовариства), а також здатність адаптуватися до вимог членства в ЄС. Як видно, децентралізація

системи публічного управління безпосередньо не вказана серед цього «мінімального набору вимог», однак опосередковано вона є важливою для забезпечення таких політичних критеріїв, як незалежність, прозорість, відповідальність і ефективність публічних інститутів. Уже в грудні 1995 р. Європейська Рада також вказала на потребу в рамках передвступних стратегій забезпечити пристосування адміністративних структур країн-кандидатів до умов Спільноти з метою їх поступової та гармонійної інтеграції [94, с. 47].

Скажімо, процеси децентралізації, адміністративно-територіальна реформа в країнах Центральної та Східної Європи покликані були оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті [118].

Відповідно на початку 1990-х р. цілями перетворень були проголошені:

– зміна структури адміністративно-територіального поділу;

– реформа державного управління;

– створення інститутів громадянського суспільства як на місцевому, так і регіональному рівнях;

– розбудова самоврядної системи, яка заклала міцний фундамент демократичної держави;

– поліпшення якості державних послуг, що надаються місцевому населенню;

– розширення повноважень органів місцевого самоврядування;

– залучення мешканців до процесу прийняття рішень;

– спроможність місцевих громад мати «певний інструмент» – незалежний місцевий бюджет;

– створення прозорих і більш ефективних політичних інституцій, які здатні забезпечити розвиток громадської участі;

– спроможність структури місцевої адміністрації бути власниками комунального майна;

– спроможність місцевих мешканців оцінювати дії самоврядних органів;

– підвищення результативності діяльності державних органів;

– нагляд держави та перевірка діяльності місцевих самоврядних органів згідно з чинним законодавством тощо [118].

В основу процесу децентралізації як країн ЄС-15, так і країн-кандидатів на членство в ЄС, були покладені принципи, що визначають функціонування всієї системи публічного управління: побудова громадянського суспільства, ефективність, прозорість, відкритість і підзвітність функціонування органів влади, гнучкість та субсидіарність [93, с. 11; 96, с. 24].

Таким чином, протягом другої половини XX – на початку XXI ст. на основі концепції децентралізації були здійснені структурні та функціональні реформи організації влади на місцях в старих членах Європейського Союзу, а також адміністративні і політичні реформи в постсоціалістичних європейських

країнах. Серед основних результатів реформування системи державного управління в країнах ЄС слід виділити: демократизацію управління і перенесення балансу влади з центрального на місцевий рівень; надання більшої адміністративної, функціональної, матеріальної, фінансової самостійності природним муніципальним утворенням (за умови передачі частини державних функцій, об'єктів власності, фінансів) та утворення незалежних органів місцевого самоврядування, підвищення рівня їх відповідальності за прийняті рішення.

1.5. Реалізація функціональної концепції реформування місцевого управління в країнах ЄС

Необхідність перебудови територіальних меж діяльності місцевих органів обумовила появу двох основних концепцій, які умовно отримали назву «функціональної» або теорії «муніципального федералізму» та «органічної» або ж теорії «муніципального унітаризму». Прихильники функціональної концепції реформування місцевого управління виходять з того, що сучасні низові територіальні утворення та одиниці самоврядування не можуть забезпечити багато функцій комунального управління, зокрема ті з них, які породжені науково-технічним прогресом, новими соціально-економічними та суспільними потребами. У зв'язку з цим вони пропонують, не змінюючи сучасні місцеві структури, створити мережу організацій міжкомунального співробітництва у формі публічно-правових установ, поклавши на них функції, які здійснюють чи мають здійснювати нинішні комуни. На основі добровільного цільового об'єднання муніципальних одиниць низового рівня на договірних засадах здійснюється співпраця щодо виконання певних функцій з утворенням спільних органів. Така кооперація, результатом якої є утворення специфічної форми публічно-правових установ міжмуніципального співробітництва, може носити постійний або тимчасовий характер і не позбавляє членів об'єднання права виходу з об'єднаної громади, оскільки зберігається самостійність одиниць, що об'єднуються [215, с.24-25; 223, с.90].

Функціональна концепція була застосована, зокрема, у Франції, чий досвід представляє значний інтерес. Автори книги «Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід», посилаючись на французький досвід, слушно підкреслюють, що жорстка форма проведення адміністративно-територіальної реформи шляхом об'єднання комун може бути замінена більш гнучкою формою співпраці, якою є міжмуніципальне співробітництво. Дійсно, у Франції налічується 36,8 тис. комун і за їх чисельністю вона випереджає всі інші європейські країни. Причому більшість з них невеликі: 22 тис. комун нараховують менше 500 осіб. Тому у повоєнний час здійснювалися неодноразові спроби їх укрупнення, останньою такою спробою був закон 1971 р. про злиття комун. Проте всі вони закінчилися невдачею: з 1945 р. до кінця 1970-х рр. було проведено всього близько 2 тис. злиттів комун. Однією з основних причин достатньо

незначного успіху був опір населення, яке виступає за збереження ідентичності власних комун. Практика показала також, що вирішення в руслі «органічної» концепції не може бути повністю задовільним, якщо обмежується тільки укрупненням, бо віддалення адміністрації від населення вимагає, у свою чергу, розвитку «внутрішньокомунальної» децентралізації [106, с. 138; 200, с.14-16; 223, с.91-92].

Вихід був знайдений у розвитку гнучких форм міжкомунального співробітництва шляхом утворення синдикатів, дистриктів або міських об'єднань, які розглядаються як єдина можливість для малих громад ефективно надавати численні послуги. Виникли різноманітні форми кооперації, а примноження числа відповідних структур супроводжувалося ускладненням організаційно-правових форм і фінансових форм функціонування. Найбільш поширеною формою такого співробітництва стали синдикати комун (приблизно 15 000). Вони можуть бути як одноцільовими, тобто вирішувати якесь одне завдання (наприклад, прибирання сміття та його переробка, водопостачання, спортивні споруди та ін.), так і багатоцільовими. Синдикати частіше за все управляються комітетом, в якому кожна комуна, що до нього входить, представлена двома делегатами. Дистрикти були запроваджені у 1959 р., вони зазвичай здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, протипожежними центрами тощо). Представництво комун у раді дистрикту, як правило, визначається кількістю жителів. Міські об'єднання почали формуватися згідно з Законом від 31 грудня 1966 р. (спочатку у чотирьох містах – Бордо, Лілль, Ліон, Страсбург), вони наділені більш широкими обов'язковими повноваженнями, ніж дистрикти. Міські об'єднання відкриті для приєднання нових членів, але закон не передбачає можливості виходу з них. Законом від 12 липня 1999 р. була зроблена спроба раціоналізувати форми міжкомунальної кооперації, залишивши тільки три структури (EPCI – (l'établissement public de coopération intercommunale), з окремою системою оподаткування: міські спільноти, об'єднання агломерацій, об'єднання комун. Законом від 16 грудня 2010 р. до них була додана «метрополіс» (la métropole) Метрополії мають більш високий ступінь інтеграції, ніж міські спільноти, і призначені для міст з чисельністю населення від 450 тис. осіб, щоб наділити великі французькі агломерації всіма інструментами, необхідними для їх позиціонування в системі великих європейських міст [53, с.305; 106, с.138-140; 145, с.353; 146, с.4; 2, с.147-148].

За оцінкою професора Жерара Мерку закон 1999 р. «дозволив за десяток років провести справжню територіальну реформу». Дійсно, вже з 1 січня 2002 р. було утворено 14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2 033 об'єднання комун, які покривали 75% населення Франції. На початок 2010 р. абсолютна більшість комун (95%) були згруповані в 2 611 публічних інституцій міжмуніципального співробітництва з власною фіскальною системою, що об'єднували 58 млн. мешканців (92,2% населення). Таким чином, фактично була встановлена дворівнева муніципальна система управління, вищий рівень якої дійсно виконує структуроутворюючі функції (містобудівництво, транспорт,

створення матеріально-технічної бази тощо). Однак ситуація була далекою від ідеальної, і наступні реформи мали за мету подальшу раціоналізацію системи. Закон від 13 серпня 2004 р. і закон від 16 грудня 2010 р. запровадили заходи, спрямовані на сприяння об'єднанню міжкомунальних господарств, і, з останнім законом, завершити створення міжмуніципальних об'єднань, а потім створити нові умови для заохочення злиття комун, зокрема через трансформацію EPCI в «нові комуни». «Нові комуни» (communes nouvelles) з ширшим переліком функціональних обов'язків, ніж старі, малі комуни можуть – на добровільній основі – замінити старі, дуже малі місцеві органи влади і забезпечити вигоди економії за рахунок масштабу. З 1 січня 2014 р. набрала чинності норма закону, згідно якої всі муніципалітети, залежно від їх території, мають створювати EPCI [38; 41, с.67-68; 106, с.138; 218].

У Франції правила об'єднання та міжмуніципального співробітництва містяться у загальному Кодексі територіальних громад (le Code général des collectivités territoriales – CGCT), і, стосовно фіскального режиму – у загальному податковому кодексі (le Code général des impôts – CGI). Як правило, ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії представник держави – префект. Він має визначити схему розвитку міжмуніципального співробітництва в ході консультацій з комісією з міжмуніципального співробітництва (la commission départementale de la coopération intercommunale – CDCI), яка створюється на рівні департаменту за участі мерів і голів EPCI, а також членів генеральної та регіональної рад. За певних обставин префекта можна зобов'язати голосуванням кваліфікованою більшістю. Створення об'єднаного спільного органу влади (communauté) не потребує референдуму, але, як правило, більшість у межах території проведення консультацій має становити або 2/3 муніципальних рад, що представляють ½ населення, або навпаки, ½ муніципальних рад, що представляють 2/3 населення. Постанова (рішення) префекта, за якою створюється EPCI, фіксує в той же час його статут на базі угоди між комунами: склад органів, повноваження, правила фінансування, якщо такі мають місце [40; 49; 106, с.139-141].

З метою стимулювання об'єднання комун держава запровадила додаткові дотації: законом 1999 р. було прийняте рішення надавати додатково комунам, які об'єднуються, по 40 євро на особу щороку. Тобто на об'єднання в 100 тис. мешканців додатково надходило 4 млн. євро. Таке фінансове заохочення суттєво вплинуло на процес міжмуніципального співробітництва, протягом декількох років було створено на добровільній основі майже 2 600 нових глибоко інтегрованих громад, що об'єднали 90% комун і в яких проживало 85% населення країни. Як приклад можна навести міжмуніципальне об'єднання міста Лілль (200 тис. населення) та ще 87 великих та малих комун, в якому проживає близько 1 млн. мешканців. Хоча в об'єднання, як бачимо, входять різні за чисельністю комуни, але законом передбачено, що великі міста не можуть мати більшості у представницькому органі такого об'єднання [40; 49; 200, с.14].

Закон 2004 р. увів нові положення для сприяння створенню міжмуніципальних об'єднань з перевагою перед синдикатами і заохочення вибору найбільш інтегрованої формули: можливість трансформувати комунальний синдикат в міжмуніципальне об'єднання; можливість злиття ЕРСІ різних категорій, з яких як мінімум один є міжмуніципальною інституцією з власною фіскальною системою, на базі найбільш інтегрованого юридичного статуту. Також закон пропонує заходи, які спрощують інтеграцію нових комун, дозволяючи деяке надпредставництво в раді [106, с.141].

Органи міжмуніципального співробітництва є юридичними особами публічного права. Представницькі органи об'єднань мають досить значні повноваження, зокрема мають право збирати податки, розробляти стратегії розвитку, відповідають за планування, громадський транспорт, збір та переробку сміття, каналізацію та воду, міські дороги (крім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі тощо. Як приклад можна навести Великий Ліон, об'єднання 58 комун, в якому мешкає 1,2 млн. осіб. Обсяг видатків Великого Ліону у 2012 р. становив близько 3 млн. євро. Основні питання, якими займається рада: соціально-економічний і культурний розвиток, територіальне планування, міський транспорт, соціальне житло, містобудівельна політика, водозабезпечення, каналізація, утримання кладовищ, охорона навколишнього середовища. Члени цих рад перші роки призначалися відповідними муніципальними радами на термін дії мандату муніципальних радників (6 років), які обирали в свою чергу президента. Такий порядок, з одного боку, викликав нарікання, оскільки голосуючи за запровадження податків, ради не були відповідальними перед виборцями, а з іншого, як зазначає Жерар Мерку, мери, і місцеві обранці взагалі, вороже ставилися до прямого голосування у раду ЕРСІ, боячись, що це може призвести до зникнення комун. Закон від 16 грудня 2010 р. передбачив пряме обрання міжмуніципальних органів, що значно посилює їх легітимність, разом з тим він містить положення, які враховують ці побоювання. Що стосується синдикатів, то закон залишив на розсуд комун визначення представницьких правил комун у раді синдикату [40; 49; 106, с.141-142; 143, с.46].

Подібним шляхом пішли в Угорщині та Італії і збираються піти в Іспанії, хоча там його важче реалізувати через повноваження автономних регіонів. Хоча, уже сьогодні в Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входять половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Але, навіть у тих країнах, які пішли шляхом реалізації органічної концепції (Велика Британія, Бельгія, Данія, Польща, Швеція, ФРН та ін.), досить широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіальних утворень, зокрема у приміських зонах столиць та інших мегаполісів, наприклад у ФРН. Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів всіх громадян. Міжмуніципальне

співробітництво налагоджене у Польщі, Португалії, Македонії, Чехії, Словаччині тощо [49; 200, с.14, 22].

У Баварії (Німеччина) муніципальна взаємодія відбувається відповідно до приписів закону про муніципальне співробітництво та Порядку управління спільнотою. Співробітництво на місцевому рівні поширюється на: спільне забезпечення питною водою, очищення стічної води, збирання сміття; спільні шкільні установи; спільні лікарні; установи з проблем міграційних потоків; установи з питань роботи з молоддю, дитячими садками; організація руху, а в міжсезонні періоди і муніципальний нагляд за транспортними потоками. У ході територіальної реформи 1970-1980 рр. з 7 000 малочисельних общин залишилося 2 050, з яких 1 200 стали членами адміністративних спільнот. Така особлива форма міжмуніципального співробітництва була запроваджена задля збереження існування максимально можливої кількості общин. Створення адміністративних спільнот дозволило, за оцінкою німецьких учених, звільнити громади-члени від рутинних управлінських завдань, виконання яких згідно закону вони взяли на себе. Адміністративні спільноти, наприклад, виконують обов'язки органа влади, який займається видачею паспортів, посвідчень, оформленням виду на жительство. Спільнота несе відповідальність за будь-які завдання, пов'язані з виконанням норм, що регулюють порядок запису цивільного стану, зокрема, офіційне засвідчення випадків народження і смерті, веде облік податку на трудові доходи, готує всі вибори – від муніципальних до європейських [37, с.269, 271, 282].

Виділяють 4 найбільш поширені форми міжмуніципального співробітництва у країнах Європи: неформальне міжмуніципальне співробітництво, яке не потребує юридичного оформлення; слабо формалізоване міжмуніципальне співробітництво, яке може базуватися на угодах або контрактах; міжмуніципальне співробітництво у сфері діяльності комунальних підприємств (стосується головним чином менеджменту публічних послуг технічного характеру: водозабезпечення, утилізація відходів, водовідведення, інфраструктури або комунальних закладів – культурні установи, спортивні об'єкти, центри охорони здоров'я); міжмуніципальне співробітництво як модель інтегрованого територіального співробітництва (про що йшлося вище) [200, с.20-22].

Таким чином, не змінюючи територіальної основи (території юрисдикції) комуни, не змінюючи їх повноважень, у Франції та в ряді інших країн відбулася передача багатьох функцій від одних комун до інших, або їх об'єднанням, а також передача повноважень на рівень таких об'єднань від держави [40].

1.6. Досвід реформування місцевого управління в країнах ЄС на основі органічної концепції

На відміну від представників функціональної концепції прихильники «муніципального унітаризму» виходили з того, що проблеми підвищення ефективності місцевої влади треба вирішувати радикально – шляхом

укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць зі збереженням традиційних демократичних інститутів (прямі вибори, норми представництва та ін.) [106, с.90].

Реформи щодо укрупнення органів місцевого самоврядування стартували у 1950-х рр. в Австрії, в результаті якої кількість муніципалітетів було зменшено практично вдвоє. Найбільшого поширення органічна концепція набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. У Швеції процеси урбанізації призвели до того, що невеликі сільські комуни ставали зовсім малонаселеними, тому у 1946 р. риксдаг прийняв принципове рішення про реформування комун, яке набуло чинності у 1952 р. У підсумку злиття передбачалося довести середню чисельність населення комун до 3 тис. осіб. Реформа торкалася лише сільських комун, кількість яких знизилася від 2 282 до 816, а середня чисельність населення зросла з 1,5 до 4,5 тис. осіб. Наприкінці 50-х рр. уряд створив комісію із завданням вивчити питання про необхідність подальшого реформування комун. Вихідним у роботі комісії було положення, що кожна комуна має являти собою єдиний господарсько-географічний регіон, а населення її на середину 70-х рр. має скласти не менше 8 тис. осіб. Згідно проекту країна поділялася на блоки комун, які мали стати основою для утворення нових, значно більших за розмірами комун. Пізніше уряд визначив кількість блоків, що дорівнювала 282. Проте реформування велося низькими темпами і у 1961 р. парламент прийняв рішення про відміну принципу добровільності і завершенні реформи не пізніше 1 січня 1974 р. На момент її завершення кількість комун становила 278, у наступні роки унаслідок поділів деяких комун їх кількість зросла до 289 [107, с.186; 109, с.10-12, 15].

Протягом 1979-1981 рр. урядова комісія вивчила наслідки реформістської діяльності. За її оцінкою кількість доручень членам муніципальних зборів і комітетів знизилася більше ніж удвічі; майже втричі зменшилася кількість виборних представників; політика на місцях набула більш виражений партійний характер; ЗМІ почали відігравати більш активну роль в інформуванні суспільства на місцях; політика на місцях стала більш професійною, зокрема, за рахунок уведення посад муніципального радника, радника опозиції і виборних представників, які працюють на неповну ставку; помітно зросла чисельність службовців (майже вдвічі); зросла обізнаність громадян з таких питань, як: ким представлена політична більшість у місцевих органах управління, які передвиборні програми тих чи інших партій, власне як і участь громадян у формуванні політики на місцях; дещо знизилася різниця у наданні послуг комунами та їх службами, хоча й залишилася суттєвою [109, с.12-13].

Загалом, фахівці прийшли до висновку, що відбулася своєрідна зміна системи, яку можна охарактеризувати таким чином: реформування комун привело до того, що непрофесійне управління, при якому виборні представники в основному самі здійснювали як обговорення питань, прийняття рішень по них, так й їх виконання, було замінено професійним управлінням, при якому службовці взяли на себе не тільки виконання рішень, але й важливі функції підготовки і обговорення питань, що належали раніше політикам. Це значило,

що місцеве самоврядування змінило свій характер і стало більшою мірою нагадувати державну політичну систему [109, с.14].

Цікавий для України досвід здійснення реформ у Данії та Фінляндії. Метою реформи 1962-1970 рр. у Данії було створення меншої кількості одиниць місцевих і регіональних влад, але таких, що поширюючи свій вплив на більшу територію і більшу кількість населення і маючи відповідну податкову базу, є «життєздатними», в змозі ефективно вирішувати місцеві питання. Це потребувало здійснення адміністративної, фінансової і бюджетної реформ, перерозподілу завдань між різними рівнями управління. Після реформи у країні замість 86 міських та 1 300 сільських комун було створено 275 муніципалітетів [90, с.91; 234, с.15].

При вирішенні питання про укрупнення муніципалітетів важливе значення надавалось чотирьом принципам: завдання мають розподілятися між муніципалітетами і округами таким чином, щоб вони були якомога ближче до населення; завдання мають розподілятися з урахуванням територіальних розмірів і фінансових можливостей муніципалітетів; муніципалітети і округи мають бути життєздатними з фінансової точки зору, тобто повинні мати стабільну фінансову базу; збалансованість завдань суспільства (держава), округів і муніципалітетів [234, с.16-17].

Варто відзначити, що реформа готувалася протягом досить тривалого часу (з 1958 р.). У ході її підготовки для визначення нових кордонів (муніципальних) округів було проведено дослідження, що представило сформовані торговельні зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 «центри тяжіння») й інші сфери взаємовпливу, аж до меж продажу і доставки місцевих газет, та було проведено детальний аналіз «ефекту масштабу» для надання різних типів суспільних послуг. Розроблені комісією з питань реформування системи місцевого самоврядування пропозиції про утворення нових муніципальних округів після обговорення та узгодження всіх позицій з органами місцевого самоврядування та громадянами були затверджені центральним урядом [54; 114, с.48].

Реформа заклала підвалини для постійної передачі все більших функцій округам і муніципалітетам та одночасної реорганізації системи фінансів щодо відносин між державою, округами та муніципалітетами. До цього держава здебільшого фінансувала видатки місцевих органів влади через відшкодування. Після реформування місцевого самоврядування основна частина схем відшкодування була замінена загальними державними субвенціями – були розширені так звані пакетні субсидії та схеми фінансового вирівнювання між багатими і бідними муніципалітетами. Ці зміни сприяли встановленню кращого співвідношення між повноваженнями приймати рішення та фінансовою відповідальністю муніципалітетів і округів, оскільки вони відповідали за кошти, що спрямовувалися на фінансування будь-яких послуг, які муніципальна рада або рада округу вирішували запровадити [195].

На початку 2000-х рр. знову постало питання про реформування адміністративного устрою. Створена урядом Комісія з питань

адміністративного устрою, після вивчення ситуації протягом року, у січні 2004 р. зробила висновок про необхідність реформування структури державного сектору. Рекомендації Комісії уряд виніс на громадські слухання, в яких взяли участь майже 500 організацій, округів, муніципалітетів, асоціацій та окремих осіб. Для нових муніципалітетів було встановлено мінімальний розмір у 20 тис. мешканців. Муніципалітети з кількістю мешканців менше 20 тис. мали об'єднатися у нові, більші за розміром муніципальні утворення, кількість мешканців яких не повинна була бути нижчою встановленого мінімуму. Як альтернативний варіант, вони мали можливість укласти (добровільну) угоду про партнерські відносини з сусідніми муніципалітетами. Таке партнерське об'єднання повинно було охоплювати населення з мінімальною кількістю 30 тис. мешканців. Після тривалого обговорення всі муніципалітети Данії подали свої пропозиції щодо об'єднання [195].

Нова реформа набула чинності 1 січня 2007 р. Замість 14 округів (амтів) було створено 5 районів (адміністративних областей), які, в свою чергу, поділяються на 98 муніципалітетів. Муніципалітети після реформи місцевого самоврядування стали суттєво більшими за розміром, ніж до реформи. До реформування 206 муніципалітетів налічували менше 20 тис. мешканців, а після реформи таких залишилося лише 7 з 98. Середня чисельність населення муніципалітетів збільшилася від близько 20 тис. до реформи до близько 55 тис. мешканців після реформи місцевого самоврядування [4, с.190; 126].

У Фінляндії у 1960-х рр. було розпочато спроби істотно зменшити кількість муніципалітетів «зверху», як це було зроблено у Швеції і Данії. У кожній губернії мали скласти план для здійснення ревізії муніципального поділу і організації міжмуніципального співробітництва. У ході його складання необхідно було врахувати думку самих комун, традиції співпраці тощо. Був також встановлений чіткий орієнтир на кількість жителів: мінімум 8 000 мешканців, за законом комуна могла мати щонайменше 4 000 жителів тільки на підставі особливо вагомих причин. У 1972 р. МВС Фінляндії прийняло складені плани щодо об'єднання комун і формування організацій міжмуніципальної взаємодії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи у 80-х рр. переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави (надання послуг у галузі шкільної освіти, соціального захисту дітей тощо). Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався у таких випадках: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання в перші роки реалізації реформи. Тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами [52; 54; 114, с.48; 129, с.12].

У 1997 р. в Фінляндії пройшла адміністративна реформа, спрямована на укрупнення територіально-адміністративних одиниць. Уся територія

країни була поділена на 6 губерній, які, в свою чергу розбиті на 20 провінцій, що складаються з 74 субпровінцій. У ході так званої реформи PARAS, розпочатої у 2007 р., поступово була скорочена кількість муніципалітетів: з 431 у 2006 р. до 336 у 2011 р. У країні продовжуються зусилля щодо укрупнення муніципалітетів завдяки програмі «Новий муніципалітет 2017» [2; 107, с.186].

Радикальні заходи щодо зменшення чисельності комун застосовані також у ФРН у 1960-х і 1970-х рр., у Великій Британії у 1970-х рр., у Бельгії у 1975 р. У ФРН у 70-і рр. загальне число громад (муніципалітетів) було зменшено до 3 251 муніципалітету з середньою чисельністю жителів 19 тис. осіб. У Великій Британії у 1950 р. було понад 1 600 місцевих органів влади різного типу. У 1970-х рр. було здійснено їх укрупнення шляхом злиття. Перша реформа 1972 р. скоротила в Англії та Уелсі число графств чи їхніх аналогів із 145 до 54, а округів чи муніципалітетів – з 1 383 до 402 (тобто утричі), у 1975 р. подібна реформа сталася в Шотландії [55, с.142; 107, с.186; 234, с.15].

У Бельгії з ініціативи міністерства внутрішніх справ у 1975 р. чисельність муніципалітетів була скорочена з 2 359 (1975) до 589 (1988). Об'єднання комун було здійснено на основі наступних принципів: а) кожне злиття проводилося на базі «основної комуни», з якою інші підтримували стосунки, і з урахуванням сфери впливу і ролі, яку вона грала в усіх галузях з точки зору економіки і культури в широкому сенсі слова; б) урахування таких факторів, як спосіб життя відповідних груп населення, їх схожість (Бельгія складається з чотирьох «мовних» регіонів); в) принцип взаємодоповнюваності, який передбачає, що нові муніципалітети повинні були включати в себе житлові, зелені, промислові, сільськогосподарські і комерційні зони, необхідні для створення найбільш гармонійної спільноти; г) промислові зони повинні бути по можливості згруповані під єдиним керівництвом [13; 234, с.17-18].

Для нас особливий інтерес представляє досвід реформування місцевого управління у країнах Балтії. У Латвії Закон «Про адміністративно-територіальну реформу» був прийнятий 21 жовтням 1998 р., метою реформи визначалося створення адміністративних територій, які управляються муніципальними і регіональними органами влади, здатними сприяти економічному розвитку задля забезпечення надання якісних послуг населенню цих територій. Закон передбачав проведення реформи в два етапи до 30 листопада 2004 р.: на І-му етапі (до 31 грудня 2003 р.) передбачалось здійснення об'єднання територіальних громад на добровільній основі; на ІІ-му етапі планувалося визначити межі регіонів урядом. Проте, протягом шести років було утворено лише 26 об'єднаних громад, або менше 5%. Головною причиною невдачі першого етапу реформ, на думку латвійських політиків, стала відсутність дієвих механізмів заохочення та державної підтримки перетворень «знизу». Такі механізми фактично почали запроваджуватися з осені 2005 р., а їх правовою основою стали зміни і

доповнення до Закону про адмінтерреформу, схвалені Сеймом Латвії 14 жовтня 2005 р. [17].

Відповідно до рішень уряду від 4 вересня 2007 р. та 19 грудня 2008 р. про новий адміністративний поділ Латвії замість 553 самоврядувань (райони, волості та ін.) були створені 109 країв (novads), 9 міст отримали статус республіканських міст (republikas pilsēta). Після об‘єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5% до загального бюджету об’єднаних волостей. На кожне об’єднання, яке створювалося за проектом, відпускалось 285 тис. євро разової дотації, яка використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Держава, надаючи досить значні кошти на підтримку добровільного об’єднання, водночас встановлювала його граничний термін – до 2009 р., після цього об’єднання проходило вже без преміальних коштів. До 2009 р. 35 самоуправлінь не об‘єднались і були об’єднані без дотації. Вони звернулись до Конституційного суду щодо неконституційного об’єднання, але цей позов програли [27; 255].

У ході реформи були ліквідовані районні самоврядування, а новади створювалися шляхом злиття декількох колишніх волостей і міст районного значення в одне самоврядування. На території новади мало постійно проживати не менше 4 тис. осіб, а в адміністративному центрі – не менше 2 тис. Відстань від адміністрації новади до будь-якого населеного пункту не має перевищувати 50 км. Волості як територіальні одиниці не були ліквідовані, на місці колишніх волосних рад створені центри послуг. Офіційно реформа була завершена до 1 липня 2009 р., з початком роботи нових дум, вибраних на виборах до самоврядувань 6 червня 2009 р. Таким чином, був закінчений перехід від радянської системи місцевої влади [27].

У процесі реформування територіальної організації влади в Литві також можна виділити декілька етапів. Перший етап реформування системи місцевого управління розпочався ще до відновлення незалежності з прийняттям 12 лютого 1990 р. закону «Про створення місцевих органів самоврядування», який запровадив нову структуру місцевого самоврядування. Закон визначав місцеве самоврядування як «незалежну діяльність жителів територіально-адміністративних одиниць і підзвітних їм інститутів місцевого самоврядування, спрямовану на ухвалення і виконання рішень з внутрішніх питань». Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядування районів і 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 апілінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня і фінансово були залежними від них. Ця система мала цілий ряд недоліків: по-перше, вона базувалася на попередньому адміністративно-територіальному поділі, по-друге, не чітко розмежовувались функції центральних і місцевих органів влади, по-третє, не створювалася реальна економічно-фінансова база для діяльності місцевих органів влади [39, с.195].

Все це обумовило перехід до другого етапу реформ. 7 червня 1994 р. був прийнятий новий Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» (законами від 12 жовтня 2000 р. та від 15 вересня 2008 р.

приймалися його нові редакції). Одночасно йшла підготовка реформи адміністративно-територіального поділу країни, основними цілями якої визначалася необхідність формування адміністративно-територіальних одиниць, здатних якісно надавати публічні послуги, наближення місцевої влади до жителів, створення жителям умов для участі у вирішенні місцевих проблем, створення рівних економічних і культурних умов для розвитку всіх самоврядувань, створення такої системи адміністративно-територіальних одиниць, яка гарантує сприятливі умови для ефективного управління державою взагалі та регіонального управління державою зокрема, наближення адміністративно-територіального поділу країни до стандартів європейських країн. У якості критеріїв формування самоврядувань визначалися такі: чисельність жителів не менше 10-12 тис., в тому числі в центрі самоврядування не менше 5 тис., відстань від центра самоврядування не більше 20 км., рівень забезпеченості самоврядування ресурсами, формування бюджету (податок з фізичних осіб мав складати не менше 20%).

У підсумку було створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування. Населені пункти Литовської Республіки підрозділяються на міські і сільські населені пункти. Містами, відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі» від 19 липня 1995 р., є компактно забудовані населені пункти з чисельністю населення більше ніж 3 тис. осіб, з яких понад 2/3 зайняті у промисловості, бізнесі, виробничій і соціальній інфраструктурі. До міст віднесені і населені пункти з населенням менше 3 тис. жителів, районні міста і селища міського типу, які мали статус міста до набуття чинності закону. Містечками вважаються компактно забудовані населені пункти з чисельністю населення від 500 до 3 тис. осіб, де більше половини працюючих зайняті у сфері промисловості, бізнесу, виробничої і соціальної інфраструктури, а також традиційні містечки. Селами є інші населені пункти, які не мають ознак міста і містечка [39, с. 196-197; 295].

Аналіз досвіду реалізації функціональної та органічної концепцій реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу показує, що у процесі реформування територіальної організації влади в Україні важливе значення має урахування як позитивних, так і негативних аспектів обох концепцій і забезпечення поліваріантності шляхів удосконалення системи адміністративно-територіального устрою.

1.7. Базові кроки формування об'єднаної територіальної громади

Серед найбільш очікуваних результатів процесу децентралізації, започаткованого в Україні, чи не найактуальнішим є створення самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об’єктами соціальної інфраструктури, необхідними для поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативного та якісного надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, створення умов для сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів. Паралельно має формуватися відповідної дієвої й потужної системи місцевого самоврядування, яка б відігравала належну їй роль у вирішенні покладених на неї завдань.

Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [158] (далі – Закон) заклав нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, коли утворення спроможних громад має відбуватися саме за їх участю. У Законі зроблено спробу під час вирішення питань щодо формування нових територіальних громад поєднати місцеві та державні інтереси, максимально залучити до цього процесу громадськість.

Разом з тим, виокремлення та аналіз змісту основних етапів процесу добровільного об’єднання територіальних громад, передбаченого чинним законодавством, вимагає розробки рекомендацій щодо методичного забезпечення їх практичного втілення. Частина цієї роботи вже зроблена науковим співтовариством, громадськими організаціями, на основі першого досвіду і згаданий Закон зазнав уже окремих змін і доповнень. Проте, на цей час об’єднання територіальних громад триває здебільшого ще в «експериментальному» режимі, що спонукає до подальшого ретельного вивчення передбачених процесів і процедур.

Перш, ніж аналізувати порядок добровільного об’єднання територіальних громад, передбачений Законом, слід наголосити, що провідним гравцем у цьому процесі, власне головним його ініціатором і мотиватором територіальних громад до об’єднання, залишається держава в особі виконавчої гілки влади. Так, у статті 9 Закону, де йдеться про форми державної підтримки добровільного об’єднання територіальних громад, зауважується, що держава здійснює інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку добровільного об’єднання територіальних громад. При цьому, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації забезпечують організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об’єднанню територіальних громад забезпечують, а методичне забезпечення, визначення обсягів та форми підтримки здійснює центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування (на цей час це – Міністерство

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України).

До речі, досвід державного «стимулювання» муніципалітетів до об'єднання свого часу продемонструвала Латвія, де адміністративно-територіальна реформа проводилася у два етапи: перший – на основі добровільного об'єднання, другий – шляхом примусового злиття муніципалітетів. При чому, цим процесам передувала розробка Проекту адміністративно-територіального поділу з урахуванням критеріїв кількості населення, розвитку інфраструктури, взаємної віддаленості населених пунктів. З огляду на це, за висновком А. Матвієнка, для колишніх пострадянських республік найбільш оптимальною є латвійська модель укрупнення органів місцевого самоврядування, що передбачає поєднання добровільності на початку реформи та примусовості на завершальному її етапі [108, с. 510 – 511]. В українському варіанті реформ також прослідковується подібний підхід.

Безпосередньо порядок добровільного об'єднання територіальних громад викладено у другому розділі Закону. На наш погляд, у цьому процесі можна виокремити шість основних етапів, для кожного з яких притаманні власні суб'єкти реалізації, визначена тривалість, очікуваний результат. Розглянемо далі ці етапи у контексті зазначених параметрів аналізу та сформулюємо окремі зауваження і рекомендації щодо методичного забезпечення упровадження цих етапів на практиці.

Етап І. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад (його алгоритм передбачений ст. 5 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

Тривалість етапу: у цілому не визначена, проте передбачено, що сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію.

Очікуваний результат етапу:

1. Сформульована пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, яка повинна, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

2. З'ясовано позицію територіальної громади, що ініціює (від імені якої ініціюється) таке об'єднання.

3. На основі поданої пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад місцева рада приймає рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

Зауваження та рекомендації. 1. Суб'єкти ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад мають ретельно вивчити ситуацію та дібрати аргументи на користь своєї пропозиції. При цьому варто орієнтуватися не лише на Перспективний план формування територій спроможних територіальних громад та основні умови, викладені у статті 4 Закону, але й брати до уваги принцип досягнення економічної ефективності та самодостатності громад [169, с. 274]. При цьому також слід враховувати, що критерії оцінювання належного рівня якості та доступності надання публічних послуг, які в об'єднаній територіальній громаді не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання (ч. 5 ст. 4 Закону) потребують уточнення. А оскільки методика оцінювання та урахування зазначених умов у цілому Законом не визначається, її слід напрацьовувати невідкладно.

2. Закон не містить чіткої вказівки на те, якому саме органу чи посадовій особі місцевого самоврядування і в якому порядку подаються ініціативи щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Зокрема, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Але є проблема із встановленням кількісного рівня представництва за такого способу ініціювання питання добровільного об'єднання територіальних громад, адже для органів самоорганізації населення така норма встановлена: представлення інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади. Проте й тут не визначено: таке представництво повинен мати один орган самоорганізації населення, чи можуть бути проведені збори (конференція), ініційовані кількома органами самоорганізації. Також потребує чіткого визначення процедура вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, яке забезпечує сільський, селищний, міський голова. Зазначене свідчить про необхідність розробки методики ініціювання, подання та попереднього розгляду пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

3. Порядок проведення громадського обговорення з цього та інших питань, передбачених цим Законом, визначається сільською, селищною, міською радою. Якщо досі такого Порядку не було ухвалено, його доцільно розробити та прийняти саме на цьому етапі. Громадське обговорення може проходити у формі загальних зборів громадян або громадських слухань. Порядок проведення загальних зборів громадян та організації громадських слухань за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [169] визначається статутом територіальної громади.

Етап ІІ. Узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами (передбачено ч. 1 – 3 ст. 6 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) сільський, селищний, міський голова територіальної громади, що ініціює добровільне об'єднання, та 2) сільський, селищний, міський голова, місцева рада та члени суміжної територіальної громади.

Тривалість етапу: у цілому не визначена, проте передбачено, що сільський, селищний, міський голова суміжної територіальної громади забезпечує вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення.

Очікуваний результат етапу:

1. З'ясовано позицію суміжної територіальної громади щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

2. Рішення місцевої ради суміжної територіальної громади про надання згоди на добровільне об'єднання та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди.

3. У разі прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад сільський, селищний, міський голова, який ініціював об'єднання, приймає рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформує про це Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, відповідні обласну раду, обласну державну адміністрацію.

4. Формується спільна робоча група з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднуються.

Зауваження та рекомендації. 1. Саме сільський, селищний, міський голова територіальної громади, яка ініціювала об'єднання, стає своєрідним «оператором», координатором процесу об'єднання. Після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад він надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади. Після отримання згоди приймає рішення про утворення спільної робочої групи та інформує відповідні органи публічної влади регіонального рівня. Із зазначеного випливає, що на цьому етапі та в подальшому саме на органи місцевого самоврядування та посадових осіб територіальної громади – ініціатора об'єднання покладається провідна роль у здійсненні об'єднавчого процесу.

2. Проходження цього етапу, на нашу думку, не потребує спеціального методичного забезпечення. Для забезпечення організації громадського обговорення пропозиції про об'єднання у суміжній територіальній громаді слід врахувати зауваження та рекомендації, надані нами щодо І етапу.

Етап ІІІ. Розробка та обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (передбачено ч. 4 ст. 6, ч. 1 – 3 ст. 7 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) спільна робоча група з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад; 2) сільські, селищні, міські голови; 3) члени територіальних громад; 4) сільські, селищні, міські ради.

Тривалість етапу: 1) час на підготовку рішень не визначено; 2) проведення обов'язкового громадського обговорення підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, яке забезпечують сільські, селищні, міські голови – 60 днів; 3) питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад з урахуванням результатів громадського обговорення, внесене сільськими, селищними, міськими головами, розглядається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дня його внесення на розгляд; 4) схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України у п'ятиденний строк.

Очікуваний результат етапу:

1. Проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлені спільною робочою групою.

2. Зауваження та пропозиції за результатами громадського обговорення до проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, підготовлених спільною робочою групою.

3. Проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад схвалені сільськими, селищними, міськими радами та подані до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації.

Зауваження та рекомендації. Частиною першою статті 7 Закону передбачено, що проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити: 1) перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; 2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; 3) план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Проте Законом не визначено, які саме заходи мають бути визначені на цьому етапі. Відтак, доцільно вважати, що це – організаційні заходи, які мають бути обов'язково здійснені під час подальшого проходження наступних етапів добровільного об'єднання територіальних громад з уточненням термінів їх виконання та відповідальних осіб (органів). Серед цих заходів основними є:

– прийняття рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад або рішення про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад;

– підготовка та проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (якщо прийнято саме таке рішення);

– звернення з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади;

– звернення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у випадку, якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району;

– прийняття рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади та про призначення місцевих виборів депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови;

– підготовка та проведення виборів депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови;

– створення ліквідаційної комісії та проведення заходів щодо припинення в результаті ліквідації органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, як юридичних осіб;

– затвердження сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади Положення про старосту;

– вибори старост в порядку, визначеному законом (на час написання статті такий порядок ще не визначено);

– направлення місцевою радою об'єднаної територіальної громади подання до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації щодо внесення до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді.

На наш погляд, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям доцільно попередньо конкретизувати свої вимоги щодо деталізації такого плану організаційних заходів, а також уточнити, які заходи слід вказувати – ті, що стосуються лише громад, які об'єднуються, відповідних органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чи й заходи, які стосуються Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації, Верховної Ради України.

Етап IV. Вивчення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад на відповідність Конституції та законам України (передбачений ч. 4, 6 ст. 7).

Суб'єкти реалізації етапу: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація.

Тривалість етапу: протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Очікуваний результат етапу: висновок, затверджений постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації.

Зауваження та рекомендації. Зміст цього етапу є надзвичайно дискусійним з правової точки зору, оскільки ні Конституція України, ні закони України не передбачають можливість здійснення превентивного

контролю (перевірки, експертизи тощо) проектів рішень органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб з боку органів виконавчої влади та затвердження ними таких проектів. Крім того, таке вивчення проекту виходить за межі організаційної підтримки та інформаційно-просвітницького сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, що мають забезпечувати Рада міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації за статтею 9 Закону. На наш погляд, основним завданням цього етапу є узгодження ініціатив щодо об'єднання територіальних громад з Перспективним планом формування територій громад області та надання методичної допомоги в частині коригування плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Етап V. Прийняття рішення місцевої ради про добровільне об'єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (унормовано ч. 5, 7, 8 ст. 7 Закону).

Суб'єкти реалізації етапу: 1) сільська, селищна, міська рада; 2) територіальна громада (у випадку проведення референдуму); 3) сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад.

Тривалість етапу: у цілому не визначена, передбачено лише, що. Тривалість прийняття рішення місцевою радою визначається її регламентом. Тривалість проведення місцевого референдуму за нашими приблизними розрахунками може скласти не менше трьох місяців.

Очікуваний результат етапу:

1. Рішення сільських, селищних, міських рад про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

2. Рішення щодо підтримки об'єднання територіальних громад, прийняте під час місцевого референдуму (у разі його призначення), яке за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [169] є обов'язковими для виконання на відповідній території.

3. Звернення сільського, селищного, міського голови територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

Зауваження та рекомендації. 1. У разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, а також у разі підтримки добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі з поданням до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про утворення об'єднаної територіальної громади звертається сільський, селищний, міський голова саме тієї територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне

об’єднання територіальних громад. За часом таке звернення, очевидно, має відбутися лише тоді, коли усі територіальні громади, які заявляли про намір об’єднатися, підтвердять це відповідними рішеннями. На жаль, Законом не визначено порядок дій у випадку, якщо такі попередні наміри не будуть підтримані рішеннями відповідних рад чи референдумів.

2. Позитивним є передбачення у Законі можливості прийняття рішення про об’єднання територіальних громад на місцевому референдумі, що є однією з форм участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. І хоча, як слушно зауважує І. Дробуш, саме місцевий референдум мав би стати оптимальною формою виявлення волі та бажання територіальних громад щодо їх укрупнення, однак за відсутності в Україні Закону «Про місцевий референдум» використання такої форми безпосереднього народовладдя є неможливим [46, с. 10]. Також слід зауважити, що навіть за умови прийняття такого закону, прийняття такого рішення шляхом проведення референдуму може бути більш тривалим, ніж прийняття рішення місцевою радою.

Етап VI. Утворення об’єднаної територіальної громади та реорганізація органів місцевого самоврядування (ст. 8 Закону, ст. 14-1, ч. 4 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Суб’єкти реалізації етапу: 1) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада; 2) члени об’єднаної територіальної громади; 3) органи місцевого самоврядування, сільський, селищний, міський голова територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об’єднання.

Тривалість етапу: Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об’єднання територіальних громад у разі їх відповідності висновку, про який ішлося вище, звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку; також час проведення виборів, виборів старости, роботи ліквідаційної комісії.

Очікуваний результат етапу: 1. Призначено вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови.

2. Обрано місцеві ради, сільського, селищного, міського голову територіальної громади, утвореної внаслідок добровільного об’єднання.

3. Створено ліквідаційну комісію та проведено заходи щодо припинення в результаті ліквідації органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об’єдналися, як юридичних осіб.

4. Затверджено сільською, селищною, міською радою об’єднаної територіальної громади Положення про старосту.

5. Обрано старост у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об’єднаної територіальної громади (за винятком її адміністративного центру).

Зауваження та рекомендації. На наш погляд, окремі аспекти проходження цього етапу ще не знайшли належного законодавчого врегулювання. Так, положення Закону про те, що 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, суперечить статтям 78 і 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [169], де вміщено вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень зазначених органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відтак, невідкладно слід вносити необхідні зміни. Також має бути врегульовано законодавством і порядок обрання старост. На наш погляд, це доцільно зробити шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Отже, процес добровільного об'єднання територіальних громад, передбачений чинним законодавством, є тривалим та достатньо складним в організаційному плані. У зв'язку з цим під час підготовки та реалізації його етапів органам публічного управління всіх рівнів необхідно вести неперервний діалог з громадськістю, а також налагодити дієву комунікацію між собою. Чинне законодавство, що регламентує цей процес, потребує невідкладного доопрацювання. У тому числі: прийняття Закону України «Про місцевий референдум», внесення змін і доповнень до законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Низка процедурних питань недостатньо деталізована, що потребує досконалого методичного забезпечення, зокрема, розробки таких документів:

– Методики оцінювання та урахування основних умов добровільного об'єднання територіальних громад;

– Методики ініціювання, подання та попереднього розгляду пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад;

– Методики розробки, попереднього погодження та ухвалення рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад;

– Рекомендацій Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної державної стосовно змісту плану організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад;

– Примірного Положення про старосту.

Подальші дослідження з цієї тематики доцільно зосередити саме на вирішенні виявлених проблемних питань здійснення та методичного забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

1.8. Інститут старости як адміністратора й представника інтересів територіальної спільноти у виконавчих органах об'єднаної громади

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VII передбачає запровадження інституту старости. У ст. 14 закону зазначається, що староста обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, на строк повноважень місцевої ради. Він обирається в порядку, визначеному законом, і діє згідно з Положенням про старосту, яке затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. У законі підкреслено, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування і є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою [158].

У законі також визначені основні повноваження старости. Він має:

1) представляти інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

2) сприяти жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

3) брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;

4) вносити пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;

5) здійснювати інші обов'язки, визначені Положенням про старосту [158].

У січні 2016 р. відбулися перші в України вибори старост у смт. Ірдинь Білозірської об'єднаної територіальної громади Черкаського району Черкаської області та у селах Майори і Повстанське Біляївської міської об'єднаної територіальної громади Біляївського району Одеської області. До кінця січня вибори старост відбулися ще у 30 об'єднаних громадах Запорізької, Рівненської, Хмельницької, Черкаської областей [230].

Проте, нормативна база щодо їх діяльності ще далеко не визначена і на місцях намагаються заповнити цю прогалину, розробивши проекти примірних Положень про старосту. Зокрема, «Примірне Положення про старосту села (селища) сільської (селищної, міської) об'єднаної територіальної громади» розроблено Одеським Офісом реформ з питань децентралізації [152].

Варто звернути увагу на визначення у проекті Положення прав та обов'язків старости. Староста, зокрема, зобов'язаний: сприяти жителям села (селища) у підготовці документів, що подаються до органів місцевого

самоврядування; брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села (селища); вносити пропозиції до виконавчого комітету сільської (селищної, міської) ради з питань діяльності на території відповідного села (селища) виконавчих органів сільської (селищної, міської) ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; погоджувати проекти рішень сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на її території; шанобливо ставитися до жителів села (селища) та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування; здійснювати моніторинг за станом довкілля, станом об'єктів інфраструктури, громадським правопорядком; здійснювати моніторинг за дотриманням прав і законних інтересів жителів села (селища) у сфері соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації права на працю, медичну допомогу; не допускати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави; виконувати інші обов'язки, визначені Положенням про старосту, статутом об'єднаної територіальної громади, актами органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади [152].

Що стосується прав, то староста має право: брати участь у пленарних засіданнях сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади, з правом дорадчого голосу, а також у засіданнях постійних комісій ради; взаємодіяти з сільською (селищною, міською) радою об'єднаної територіальної громади, підприємствами, установами, організаціями комунальної форми власності та їх посадовими особами, що розташовані на території територіальної громади, громадськими об`єднаннями, які діють на території територіальної громади, а також іншими суб'єктами та інституціями; одержувати безоплатно від виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб, що розташовані на території територіальної громади, необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали [152].

У Положенні визначаються також порядок обрання та припинення повноважень старости, його звітності, інші питання, пов'язані з організацією діяльністю старости. У Положенні підкреслюється, що при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями села (селища), відповідальним – перед сільською (селищною, міською) радою об'єднаної територіальної громади. Не рідше одного разу на рік він має звітувати про свою роботу перед жителями села (селища) на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади зобов'язаний прозвітувати перед радою про свою роботу у будь-який визначений ними термін. Час прийому жителів старостою повинен становити не менше як три дні на тиждень [152].

У зв'язку з цим особливий інтерес представляє аналіз зарубіжного досвіду діяльності аналогічних субмуніципальних одиниць, зокрема у Польщі та Литві. У Польщі, відповідно до Закону Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р., гміни для ефективного виконання публічних завдань можуть створювати допоміжні одиниці управління – солецтва (у так званих сільських гмінах), селища (у гмінах змішаного міського і сільського характеру), райони (у містах). Потреба у функціонуванні цих ланок управління пояснюється переважаючим – великим – типом гмін: у середньому, навіть, сільська гміна у Польщі нараховує 7-8 тис. жителів, і складається, як правило, з 10-11 населених пунктів. За станом на 1 січня 2012 р. у Польщі налічувалося 40 540 солецтв [95; 192; 299].

Згідно ст. 36 Закону Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» розпорядчим органом у солецтві є сільські збори, а виконавчим – солтис (сільський староста). Діяльності солтиса допомагає солецька рада у складі п'яти осіб. Солтис та члени солецької ради обираються на чотири роки (на термін каденції ради гміни) таємним прямим голосуванням з необмеженого числа кандидатів постійними жителями солецтва, які мають право голоса. Організацію та сферу діяльності допоміжної одиниці визначає рада гміни окремим статутом після проведення консультацій з жителями. У статуті окреслюється: назва і рамки діяльності, засади і порядок виборів органів допоміжної одиниці, організація і завдання її органів, сфера завдань доручених одиниці гміною та спосіб їх реалізації, порядок і форми контролю або нагляду органів гміни за діяльністю органів допоміжної одиниці [299].

До компетенції солтиса відноситься: представництво солецтва у зовнішніх зносинах; скликання сільських зборів, і з цією метою розміщення оголошень про сільські збори у місці і терміні, визначених статутом солецтва; виконання рішень ради гміни, що стосуються солецтва, а також ознайомлення з рішеннями ради якнайширшого кола жителів солецтва; збирання сільськогосподарського і лісового податку в якості колектора податкового органу у порядку, визначеному радою гміни; участь в роботі сесій ради гміни, а також в роботі її органів без права участі у голосуванні; зобов'язання брати участь у засіданнях комісій ї ради гміни, коли розглядаються питання солецтва [292].

У Литві в ході адміністративно-територіальної реформи було створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільські та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування [39, с.196].

На відміну від України і Польщі Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р. детально визначає порядок та принципи організації діяльності сянюній. Сянюнія є філією адміністрації самоврядування, яка діє на певній частині території самоврядування. Їх число, найменування, межі території, яка обслуговується нею, і передані

сянюнії функції юридичної особи (адміністрації самоврядування) своїм рішенням встановлює рада самоврядування. Діяльність сянюнії регламентується положенням про діяльність сянюнії, затвердженим директором адміністрації самоврядування. Її діяльність фінансується з бюджету самоврядування, щорічно при затвердженні бюджету самоврядування рада самоврядування затверджує програми діяльності сянюній і виділяє кошти, необхідні для їх здійснення. Рада самоврядування встановлює порядок складання програм діяльності сянюній та критерії розподілу асигнувань. Кошти, необхідні для здійснення функцій сянюнії і старости, можуть виділятися і з інших асигнувань бюджету самоврядування [128].

Сянюнія у межах своїх повноважень на території сянюнії організовує і контролює здійснення рішень органів самоврядування чи сама їх здійснює; у разі необхідності робить оцінку умов проживання та потреб окремих сімей (осіб) і вносить до адміністрації самоврядування пропозиції про необхідність соціальної допомоги цим сім'ям (особам) і про способи надання допомоги; в рамках компетенції організовує захист прав дитини і роботу з проблемними сім'ями, в яких виховуються діти або обмежені права батьків по відношенню до дітей; веде будинкові книги у сільських місцевостях; здійснює збір та надання директору адміністрації самоврядування даних, необхідних для обліку дітей шкільного віку; у сільських місцевостях реєструє повідомлення власників, керівників і користувачів землі, водойм, лісових ділянок про заподіяний мисливськими тваринами та дикими тваринами суворо охоронюваних видів шкоду і представляє дані директору адміністрації самоврядування; бере участь у розробці і здійсненні програм розвитку села, в організації цивільної безпеки, у розробці і здійсненні програм зайнятості населення на обслуговуваній сянюнією території, у створенні і здійсненні програм розвитку інформаційного суспільства; у встановленому порядку бере участь у проведенні опитувань населення, у проведенні загального перепису населення та житла, в перепису іншого роду; надає допомогу в організації виборів Президента Республіки, Сейму, виборів до Європейського Парламенту, виборів ради самоврядування та референдумів; бере участь в організації або організовує дозвілля населення; організовує громадські та суспільно корисні роботи; організовує і (або) контролює прибирання доріг, територій загального користування самоврядування, кладовищ, зелених насаджень, вулиць, тротуарів та догляд за ними, освітлення вулиць та інших публічних місць, надання послуг публічних туалетів; у встановленому порядку може організовувати надання соціальної допомоги та виплату допомог; організовує та здійснює делеговані державою функції в галузі сільського господарства; веде відведені їй регістри і надає дані в установленому порядку; веде облік даних декларування місця проживання та осіб, які не мають місця проживання; за рішенням ради самоврядування і тільки в разі відсутності постачальника публічних послуг може тимчасово надавати публічні послуги, для адміністрування яких призначається інший підрозділ адміністрації самоврядування [128].

Главою сянюнії є староста, який є державним службовцем кар'єри. Староста призначається на посаду і звільняється з посади директором адміністрації самоврядування у конкурсному порядку. Конкурсна комісія формується у складі 7 членів, не менш ніж 3 і не більше ніж 4 члени цієї комісії повинні бути представниками громад населених пунктів території, яка обслуговується цією сянюнією – старійшинами [128].

Староста здійснює внутрішнє адміністрування сянюнії; адмініструє виділені сянюнії асигнування; розробляє програми діяльності сянюнії, вносить їх для обговорення на сході старійшин; укладає договори, забезпечує їх здійснення; видає жителям встановлені Законом про декларування місця проживання документи, а також документи про склад сім'ї тощо; у сянюнії, в якій відсутні установи запису актів громадянського стану, проводить реєстрацію смерті; видає дозволи на поховання; у встановленому Законом про нотаріат порядку безоплатно здійснює нотаріальні дії жителям та в установленому Цивільним кодексом порядку безоплатно засвідчує заповіти; у рамках компетенції складає протоколи про адміністративні правопорушення, розглядає справи про адміністративні правопорушення; контролює дотримання при наданні публічних послуг встановлених правовими актами і договорами вимог щодо їх надання; здійснює нагляд за торгівлею в публічних місцях; подає директору адміністрації самоврядування пропозиції щодо удосконалення діяльності державних службовців інших структурних підрозділів адміністрації самоврядування та керівників установ самоврядування на віднесеній до сянюнії території, благоустрою доріг, вулиць, тротуарів та площ населених пунктів, організації місцевого транспортного сполучення, ремонту будівель і будов, які належать самоврядуванню, догляду за пам'ятниками, кладовищами, організації надання публічних послуг мешканцям; консультує жителів віднесеної до сянюнії території і надає їм інформацію про діяльність органів самоврядування, адміністрації самоврядування та державних органів на території самоврядування та ін. [128].

Закон «Про місцеве самоврядування» значну увагу приділяє питанням представництва громад населених пунктів, які входять до складу сянюній. З населених пунктів території, яка обслуговується сянюнією, або їх частин утворюються сянюнайтії. Проект утворення сянюнайтій розробляє староста сянюнії і подає директору адміністрації, який представляє його на затвердження ради. Жителі сянюнайтій обирають представників громади населеного пункту – старійшин. Кандидатів у старійшини можуть пропонувати жителі, неурядові організації, асоціації, колективи установ і організацій, що діють у сянюнайтії. У сянюнайтіях, в яких проживає не більше 500 жителів, старійшини, як правило, обираються шляхом відкритого голосування на зборах мешканців, які організуються старостою. Обраним вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів жителів, що брали участь у зборах. У сянюнайтіях, в яких проживає понад 500 жителів, старійшини, як правило, обираються шляхом опитування жителів. Вибори та опитування організуються і рішення приймаються комісією, створеною

директором адміністрації. Обраним в якості старійшини вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів під час опитування [128].

Старійшина обирається на 2 роки, він працює на громадських засадах. Відповідно до Закону старійшина: представляє інтереси жителів сянюнайтії в сянюнії, органах самоврядування і державних установах, що діють на території самоврядування; закликає жителів сянюнайтії здійснювати догляд за територією населеного пункту (дорогами, вулицями, площами, кладовищами та іншими об'єктами інфраструктури), розвивати і організовувати культурне і спортивне життя села (міста, містечка); у разі необхідності бере участь в організації опитувань населення і зустрічей жителів з членами ради, старостою, директором адміністрації або його уповноваженим представником, іншими представниками органів самоврядування і державних органів; має право отримувати від старости інформацію про функції та час роботи органів самоврядування, адміністрації самоврядування та її структурних підрозділів, інших суб'єктів публічного адміністрування самоврядування, представника Уряду; має право отримувати розроблені органами самоврядування проекти правових актів та прийняті правові акти, брати участь у засіданнях комітетів ради самоврядування і самої ради при розгляді питань, пов'язаних з жителями сянюнайтії, і заявляти думку мешканців сянюнайтії про потреби та інтереси з цих питань, пропонувати варіанти вирішення проблем; надає інформацію жителям сянюнайтії про функції, час і порядок роботи органів самоврядування, адміністрації самоврядування та її підрозділів, інших суб'єктів публічного адміністрування самоврядування, представника Уряду [128].

Розгляд питань, що становлять інтерес для громад населених пунктів, і прийняття рішень здійснюються старійшинами на сході старійшин, який проводиться ними з власної ініціативи або на запрошення старости. Самоврядування безоплатно надає приміщення для його проведення. Сход старійшин є правомочним за участі в ньому більше половини старійшин. На сході головує голова сходу, обраний його учасниками, рішення приймаються шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів і вносяться до протоколу сходу. При розподілі голосів порівну вирішальним є голос голови сходу. Якщо старійшини збираються на сход самі, до участі запрошується і староста. На сході старійшини обговорюють і приймають рішення щодо програм діяльності сянюнії, оцінки річного звіту про діяльність старости і розглядають інші важливі для них питання. Рішення сходу старійшин носять рекомендаційний характер [128].

Отже, можна зробити наступні висновки. По-перше, при підготовці нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно за прикладом Литви детально виписати порядок обрання старости та організації його діяльності, його компетенцію, а також внести відповідні доповнення в Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». По-друге, виходячи з цього, необхідно розробити і затвердити Примірне положення про старосту. По-третє, оскільки староста є посадовою

особою місцевого самоврядування, необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

1.9. Функціонал управління об'єднаними територіальними громадами

Здійснення реформи на принципі децентралізації влади в Україні супроводжується передачею значних повноважень та ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Органи місцевого самоврядування різних рівнів – громади, району, області – мають отримати повноваження, які найбільш ефективно виконувати саме на цьому рівні, а під ці повноваження – необхідні фінансові, матеріальні та інші ресурси під їхню власну відповідальність. Згідно Європейської хартії місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [50].

На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна це робити через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також недостатність кваліфікованих кадрів. Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується – утримуються на неналежному рівні об'єкти комунальної власності (школи, лікарні, інше), територія міста (вулиці), благоустрій (нічне освітлення тощо).

Мета реформи місцевого самоврядування – забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та мобілізацію їхніх внутрішніх резервів. За однакові податкові ресурси одні громади зможуть виконувати свої повноваження, а інші – дрібні територіальні громади – не зможуть. Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку – коштів не вистачатиме. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдальшого населеного пункту має бути такою, щоб в екстрених випадках її не довше, ніж за 30

хвилин, могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль [158].

При об'єднанні громад мінімальні вимоги до інфраструктури громади такі [83]:

– приміщення для органу місцевого самоврядування об'єднаної громади з врахуванням додаткових функцій управління фінансами та комунальною власністю, містобудівною діяльністю, освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту тощо;

– приміщення для поліклініки (амбулаторії), лікарні широкого профілю;

– приміщення для територіального центру соціального захисту;

– приміщення для Центру надання адміністративних послуг;

– окрема будівля для органів правопорядку;

– приміщення для органів державної влади (пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану та майнових прав);

– приміщення для пожежної частини.

Після консолідації громад ті села, які не матимуть власних сільрад, будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – сільськими старостами. Старости та депутати здійснюватимуть зв'язок між жителями сіл і владою громади та вирішуватимуть їх питання у раді та виконкомі.

Згідно зі ст.ст. 51 і 54 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [169], до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті рад відносяться виконавчі комітети, відділи, управління й інші виконавчі органи. Особливе місце серед них займають виконавчі комітети, що створюються сільськими, селищними, районними в місті радами, перед якими ці виконавчі органи підзвітні і підконтрольні. Виконавчий комітет створюється на строк повноважень ради. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Радою визначається чисельність виконкому, затверджується його персональний склад за пропозицією голови.

Структура виконавчого комітету складається з наступних елементів:

– сільський, селищний, міський, районний у місті голова – очолює виконком;

– заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради;

– керуючий справами (секретар) виконкому (його функції в селах може здійснювати секретар ради);

– керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;

– секретар сільської, селищної, міської ради;

– апарат виконкому.

До складу виконавчого комітету можуть входити й інші особи, крім депутатів місцевої ради.

Виконавчий комітет ради попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [169] виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Правовими формами діяльності виконкому є нормотворча, правозастосовча і контрольна. Нормотворча форма реалізується шляхом прийняття рішень, що носять нормативний характер. Правозастосовча форма здійснюється шляхом прийняття рішень з питань організаційної й поточної роботи, а також діяльності щодо виконання законодавства України та рішень місцевих рад. Контрольна форма виявляється у контролі за ефективністю діяльності підприємств, установ, організацій, що перебувають у в комунальній власності, з боку відділів, управлінь та інших виконавчих органів рад і їх керівників, апарату виконкому, а також у контролі з боку самого виконкому за законністю актів відділів, управлінь та їх керівників з правом їх зміни або відміни.

Організаційними формами роботи виконкомів є засідання, персональна діяльність членів виконкому, участь членів виконкому в сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій ради, а також звіти про діяльність членів виконкому перед радою.

Матеріально-технічна форма діяльності виконкомів виявляється у роботі з депутатськими запитами і зверненнями, складанні проекту місцевого бюджету і звіту про його виконання, проектів програм соціально-економічного, культурного розвитку, а також у матеріально-технічному забезпеченні діяльності ради.

Організаційні методи роботи виконкомів місцевих рад є багатоманітними і спрямовані на найбільш ефективне виконання їх завдань і функцій. Серед них можна виділити методи планування, координації та інформаційного забезпечення.

Метод планування в діяльності виконкомів має два аспекти: зовнішній і внутрішній. «Зовнішнє» планування полягає у розробці планів соціально-економічного і культурного розвитку відповідної території, а також складанні проектів місцевих програм і місцевого бюджету. Виконкоми також

розглядають проекти планів комунальних підприємств і організацій, вносять до них зауваження і пропозиції.

«Внутрішнє» або організаційне планування спрямоване на покращення організаційних відносин між підрозділами виконкому, досягнення передбачуваності та поступовості в їх діяльності. Прикладами «внутрішнього» планування є складання поточних і перспективних планів роботи виконкому, серед яких виділяються плани організаційних заходів і плани реалізації власних і делегованих повноважень. Організаційні плани розробляються апаратом виконкому під безпосереднім керівництвом керуючого справами і голови виконкому із врахуванням пропозицій керівників відділів, управлінь і органів місцевої ради.

Метод координації в діяльності виконкому має два різновиди: координація-субординація і координація-взаємодія.

Координація-субординація має місце у випадку, коли виконком координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, комунальних підприємств і організацій. З іншого боку, виконком повинен координувати свою діяльність з місцевими радами шляхом спільної праці щодо місцевого бюджету і програм соціально-економічного розвитку, охорони довкілля.

Координація-взаємодія полягає в узгодженні діяльності виконкому з рівними за правовим статусом суб'єктами. Зокрема, на договірних засадах виконком координує реалізацію спільних програм щодо комплексного соціально-економічного розвитку сіл, селищ і міст; на договірній і податковій основі координує свою роботу з підприємствами, установами, організаціями, що не належать до комунальної власності. Призначення на посаду керівників підприємств державної власності, які знаходяться на відповідній території відбувається за погодженням з виконкомом. Координація роботи виконкому з правоохоронними органами відбувається у напрямку забезпечення додержання правопорядку під час проведення масових заходів, додержання правил паспортної системи та ін.

Ефективне виконання повноважень виконкому вимагає налагодження стійкого інформаційного обміну з територіальною громадою та підприємствами, установами, організаціями, що розташовані на відповідній території. В юридичній літературі слушно зазначається, що нині інформаційне забезпечення місцевого самоврядування набуває самостійного значення – зі специфічними відносинами, суб'єктами (об'єктами) цих відносин, їх правами і обов'язками. Метод інформаційного забезпечення в діяльності виконкомів має багато проявів. Зокрема, на вимогу виконкому керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на його засідання для подання інформації з питань, віднесених до відання виконкому.

З огляду на повноваження, які отримують виконавчі комітети рад об'єднаних територіальних громад, структура виконкомів, які реєструються радами як юридична особа публічного права, має бути орієнтована як на

функціональне забезпечення інфраструктури громади, так і на вимоги, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування» (стаття 11). Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Повноваження виконавчих органів об'єднаних територіальних громад визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування» [169] за такими сферами:

– повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;

– повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін; повноваження щодо управління комунальною власністю повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;

– повноваження у галузі будівництва;

– повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;

– повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;

– повноваження у сфері соціального захисту населення; повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності;

– повноваження в галузі оборонної роботи;

– повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;

– повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

– повноваження щодо відзначення державними нагородами України;

– інші повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

З урахуванням зазначеного більш конкретно основні повноваження об'єднаної територіальної громади можуть бути представлені таким переліком:

– планування розвитку громади та формування бюджету;

– економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємств;

– управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію;

– розвиток місцевої інфраструктури, утримання та будівництво доріг, водо-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території;

– надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об’єктів комунальної власності);

– утримання вулиць та доріг на території громади;

– організація пасажирських перевезень на території громади;

– громадська безпека силами муніципальної поліції;

– пожежна охорона;

– соціальна допомога через територіальні центри (в громадах);

– адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах);

– управління школами та дитсадками;

– первинна медична допомога;

– утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків;

– виплата пенсій, субсидій, забезпечення пільгами;

– контроль санітарного та епізоотичного стану;

– казначейське обслуговування;

– реєстрація актів цивільного стану.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження.

З огляду на законодавчо визначені вимоги щодо функціонального навантаження виконавчих комітетів рад, їх структура має враховувати основні зазначені вище повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня.

При об'єднанні громад мають враховуватися мінімальні вимоги до інфраструктури громади:

– приміщення для органу місцевого самоврядування об’єднаної громади з врахуванням додаткових функцій управління фінансами та комунальною власністю, містобудівною діяльністю, освіти, охорони здоров’я, культури, соціального захисту тощо;

– приміщення для поліклініки (амбулаторії), лікарні широкого профілю;

– приміщення для територіального центру соціального захисту;

– приміщення для Центру надання адміністративних послуг;

– окрема будівля для органів правопорядку;

– приміщення для органів державної влади (пенсійного фонду, центру зайнятості, казначейства, реєстрації актів цивільного стану й майнових прав);

– приміщення для пожежної частини.

Раціональні критерії, які визначають кількісну та якісну структуру виконкому ради об’єднаної територіальної громади мають враховувати:

– характер завдань, що виконуються у громаді, поточна діяльність та інвестиції (пріоритети розвитку громади);

– майно, що знаходиться в розпорядженні громади;

– розмір громади (площа і кількість жителів);

– географічне розташування.

Рішення про конкретний перелік структурних підрозділів, штатну чисельність органів місцевого самоврядування, прийматиметься конкретною сільською, селищною, міською радою виходячи з головного принципу – наявність фінансових ресурсів в місцевому бюджеті на утримання відповідного штату. І вже потім враховуватиметься пріоритетність того чи іншого напрямку що впливатиме на рішення: чи це буде управління, відділ чи відповідальний спеціаліст.

Окрім цього, важливого значення набуває питаня формування нових кадрів та активізація і навчання уже існуючих працівників.

Узагальнено структура обєднаної територіальної громади може бути представлена такими елементами [150]:

– голова територіальної громади;
– 2-3 заступники голови територіальної громади;
– секретар ради територіальної громади;
– фінансове управління;
– відділ комунальної власності та земельних відносин;
– сектор з юридичних питань;
– відділ житлово-комунального господарства, благоустрою, охорони навколишнього природного середовища та інфраструктури;
– відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій;
– відділ містобудування, архітектури та капітального будівництва;
– служба містобудівного кадастру;
– загальний відділ;
– сектор організаційно-кадрової роботи;
– відділ введення Державного реєстру виборців;
– центр надання адміністративних послуг;
– дозвільний центр;
– сектор с питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення територій;
– архівний відділ;
– відділ освіти, молоді та спорту;
– відділ культури, туризму та з питань діяльності засобів масової інформації;
– управління соціального захисту населення та праці;
– служба у справах дітей, центр сім'ї та молоді, центр обліку бездомних осіб;
– відділ охорони здоров'я;
– старости територіальної громади в складі виконавчого комітету.

Організація спільної роботи структурних підрозділів ОТГ ілюструється рис. 1.1 [132].

Експерти [196] запропонували примірну структуру виконкому ОТГ, яка дозволяє, зокрема, визначити орієнтовні витрати на утримання управлінського апарату ОТГ з урахуванням мінімальної кількості працівників на прикладі громади чисельністю до 10 тис. осіб (рис. 1.2).

Рис. 1.1. Організація спільної роботи структурних підрозділів ОТГ [132]

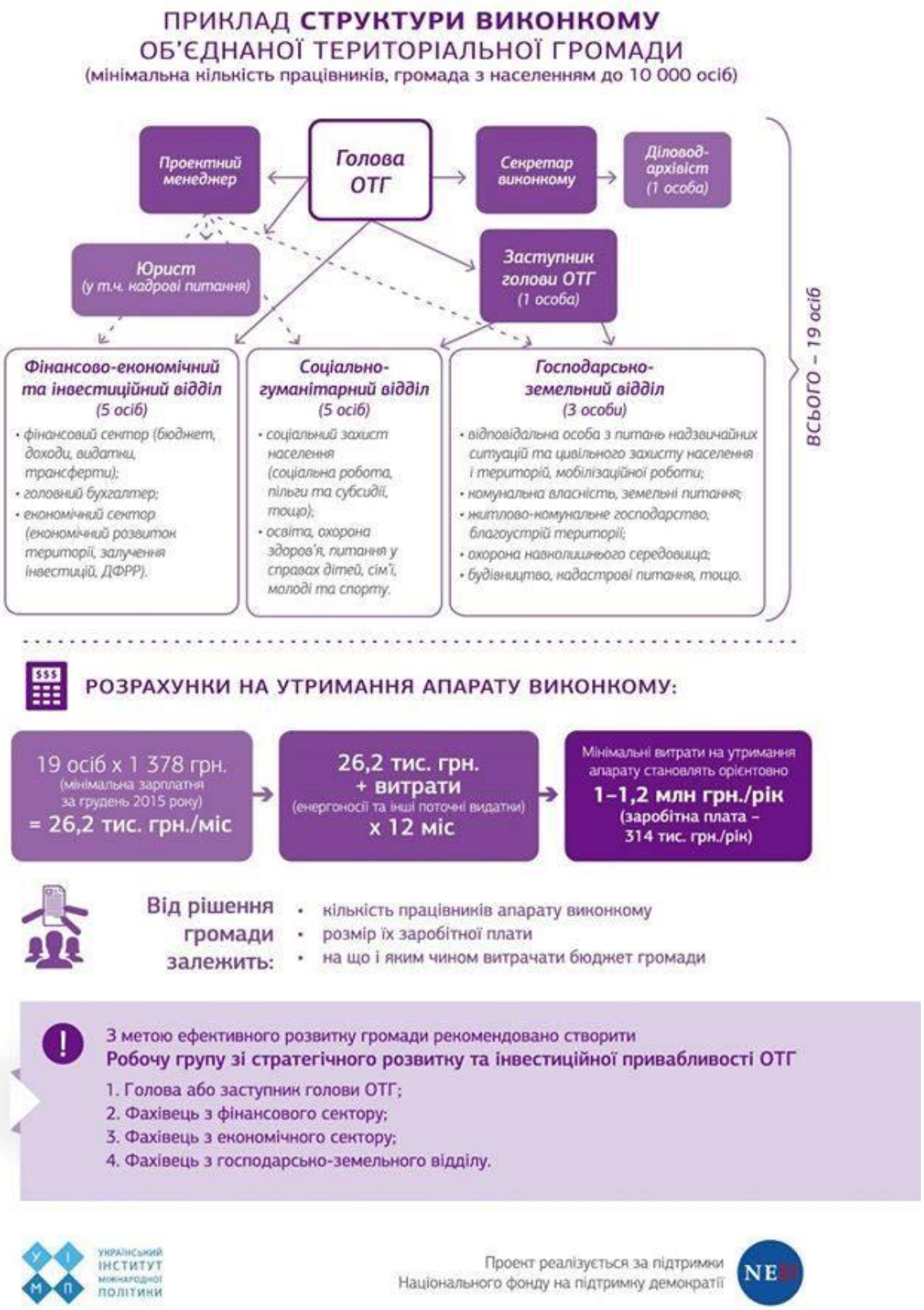

Рис. 1.2. Приклад структури виконкому ОТГ [196]

Очолює громаду голова, який у даному прикладі має одного заступника, що курує соціально-гуманітарну (5 осіб) та господарсько-земельну (3 особи) сфери. У прямому підпорядкуванні голови ОТГ знаходиться секретар виконкому (у веденні якого є діловод-архівіст), фінансово-економічний та інвестиційний відділ (5 осіб), проектний менеджер, юрист. Загалом – 19 осіб. Слід зазначити, що у даному прикладі не враховані старости як члени виконкому ОТГ.

Виходячи з мінімальної заробітної плати у грудні 2015 р. на рівні 1378 грн., мінімальний річний фонд заробітної плати складатиме 314 тис. грн., а з урахуванням експлуатаційних та інших видатків виконкому загальні щорічні витрати можуть скласти 1-1,2 млн. грн. При цьому від рішення ради громади залежить кількість працівників апарату виконкому, розмір їх заробітної плати, напрями витрачання бюджету громади.

Серед новел запропонованої експертами структури виконкому ОТГ звертає на себе увагу посада проектного менеджера, введення якої свідчить про радикальне підвищення ролі й значущості стратегічно-проектної діяльності в ОТГ, яка є одною з ключових з огляду на забезпечення результативного й ефективного розвитку та співробітництва громад. З цією ж метою пропонується створити робочу групу (команду) зі стратегічного розвитку та інвестиційної привабливості ОТГ, у складі якої мають бути голова ОТГ або його заступник, фахівець з фінансової сфери, фахівець з економічної сфери, фахівець з господарсько-земельного відділу.

Одною з ключових фігур ОТГ має стати староста – лідер і виразник інтересів громадськості певної території ОТГ. Дії новообраного старости громади повинні демонструвати його професійність, стратегічне бачення та активну державницьку позицію щодо розвитку села, націленість на застосування сучасних стандартів, методів та інструментів управління розвитком території. Він має запропонувати такі заходи для жителів села, щоб кожен міг зробити внесок у спільну справу, відчути свою причетність до питань становлення та розвитку громади. Це стане для жителів громади поштовхом до спільного переосмислення місії і пріоритетів громади як спільноти жителів і зорієнтує їх на ефективну співпрацю та досягнення поставлених цілей.

Таких висновків дійшли учасники конференції «Староста: лідер, адміністратор, представник інтересів територіальної спільноти», яку організував Дніпропетровський офіс реформ спільно з ДРІДУ НАДУ, обласною державною адміністрацією та обласною радою за підтримки Швейцарсько-українського проекту DESPRO.

Експерти офісу реформ надали рекомендації щодо перших дій новообраного старости громади [214]:

– після проведення виборів, необхідно зустрітися з головою громади для обговорення заходів щодо соціально-економічного розвитку території та реалізації рішень, спрямованих на розв’язання проблем села;

– для того, щоб врахувати запити жителів в плані соціально-економічного розвитку громади, необхідно провести робочі зустрічі із

керівниками усіх бюджетних закладів, установ та організацій щодо пріоритетних питань розвитку населених пунктів громади; переконатися у здатності активу території відстоювати та реалізувати заходи, вносити реалістичні пропозицій до плану соціально-економічного розвитку громади на предмет включення питань, порушених при зустрічах;

– ознайомитись з основними нормативно-правовими (положення про старосту громади, регламент, статут тощо) програмними документами громади, а також тими, що визначають діяльність виконкому у відповідних сферах (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення тощо) з метою визначення ролі старости у виконанні завдань виконавчого комітету громади;

– ознайомитись з інформаційно-аналітичними та звітними матеріалами щодо стану справ в громаді (виконання програми соціально-економічного розвитку та стратегічного плану діяльності; виконання паспортів бюджетних програм; фактичної наявності та стану майна згідно з останнім актом інвентаризації; матеріали ревізій та перевірок фінансово-господарської діяльності; матеріалами нарад щодо розвитку громади тощо);

– ознайомитись з юридичним статусом та станом приміщень на підпорядкованій території, особливо приміщення, де має працювати староста (договір оренди, якщо приміщення не знаходиться у власності органу влади;план-схема приміщень; наявна інфраструктура (транспорт, комунікації, охорона приміщень, пожежна безпека, умови для роботи персоналу тощо);

– провести, за можливості, загальні збори села чи селища, узагальнити запити жителів для формування плану дій старости громади на поточний рік та на перспективу скликання ради;

– ініціювати підготовку рішень (розпоряджень) голови громади, які регламентують роботу старости (про вступ на посаду старости; про прийняття присяги посадової особи місцевого самоврядування, про затвердження посадової інструкції; про делегування повноважень (у разі потреби), про внесення змін до положення про старосту (у разі потреби), про утворення (у разі потреби) громадської ради розвитку села, селища;

– ознайомитися з пріоритетами у сфері управління розвитком території громади та структурою виконавчого комітету (які структурні підрозділи створені, які підприємства, установи та організації належать до сфери управління виконкому та функціонують на території села,селища);

– проаналізувати розроблені виконкомом проекти організаційно-правових актів на предмет розвитку території та визначити необхідність внесення змін щодо місцевого розвитку у сфері повноважень виконкому ради громади;

– для опрацювання складних стратегічних питань розвитку території провести відповідно консультаційну роботу з депутатами ради та ініціювати перед головою ради громади доцільність утворення робочих груп щодо узгодження плану дій старости громади із залученням депутатського корпусу та працівників виконкому (участь депутатів та працівників виконкому у

робочих групах щодо опрацювання плану дій старости є можливістю підвищити професійний рівень, налагодити координацію дій, дізнатися про кращі приклади щодо розв'язання аналогічних проблем. І найголовніше — пропозиції будуть якісними та враховуватимуть думку різних заінтересованих сторін та суспільних груп);

– залучити заінтересовані сторони, у тому числі громадськість, до процесу підготовки плану дій старости шляхом організації різноманітних консультацій (мета — розуміння намірів старости громади і формування суспільної довіри до роботи старости, врахування при підготовці рішень інтересів різних суспільних груп);

– передбачити у плані роботи старости консультації з громадськістю - для успішних консультацій з громадськістю слід розробити план проведення консультацій з конкретними термінами та відповідальними за змістовну та організаційну підготовку цих заходів, який може бути розділом згаданої річної Програми діяльності старости; розмістити інформацію на офіційному веб-сайті громади; у випадку відсутності веб-сайту – ініціювати його розробку; визначити спільно з головою громади теми для обговорення; визначити цілі консультацій; визначити основні групи інтересів; підготувати консультаційні документи; протягом усього періоду проведення консультацій підтримувати контакти із ЗМІ;

– вивчити та використовувати кращі практики Європейського Союзу для успішного розв'язання проблем у сфері місцевого розвитку , а також вітчизняний досвід та кращі практики роботи старост громад;

– для максимально швидкого і ефективного початку роботи старости доцільно невідкладно розробити Програму діяльності старости громади на поточний рік та затвердити його на засіданні виконкому з відповідним розглядом на сесії ради громади;

– спланувати та оприлюднити графік роботи старости, виходячи з графіку проведення засідань виконкому та сесій ради громади; особисто брати участь у засіданнях; активно використовувати право внесення пропозицій щодо реалізації плану соціально-економічного розвитку громади та підпорядкованих населених пунктів;

– забезпечувати належну організацію виконання рішень ради та розпоряджень голови виконавчого комітету з дотримання встановлених строків виконання відповідних завдань;

– уникати будь-яких дій, які можуть бути розцінені як використання службового становища у власних інтересах або можуть негативно вплинути на репутацію старости як керівника;

– регулярно організовувати заходи, спрямовані на формування знань, морально-психологічних установок щодо неприпустимості вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із управлінською діяльністю;

– забезпечити прозорість у діяльності старости громади, запровадивши або удосконаливши процедури:оприлюднення проектів нормативно-правових актів, прийнятих нормативно-правових актів та правових актів

індивідуального характеру; вільного доступу громадян до публічної інформації; розгляду звернень громадян до органу місцевого самоврядування громади;

– забезпечити проведення моніторингу коментарів у ЗМІ, в тому числі електронних, щодо діяльності виконкому громади, членом якого є староста,а також вироблення на цій основі пропозицій щодо покращення іміджу виконавчого комітету громади. У разі необхідності ініціювати розроблення необхідних програмно-планових документів, що стосуються сфери управління органу влади, або внесення змін до них. Відповідно до чинних програмно-планових документів та тих, що стосуються сфери управління громади, визначати пріоритети діяльності органу на наступний рік;

– дотримуватися чіткого виконання затвердженої Програми діяльності старости та щоквартально звітувати про стан її виконання; щороку проводити громадські слухання щодо результатів виконання Програми діяльності старости та спільно з громадськістю та виконавчим комітетом формувати пріоритети роботи на наступний рік.

Розвиток громади — це динамічний процес, який дає змогу використати можливості, що їх постійно привносять нові виклики сучасності. Це збалансоване поєднання точно визначених функцій, раціональної структури роботи для їх реалізації, чітких стандартів і процедур діяльності та здатності їх реалізувати, що вимагає відповідної професійностівсіх працівників виконкому ОТГ, в особливості старости як посадової особи місцевого самоврядування. Керувати за справді сучасними стандартами означає поєднати сотні й тисячі порад і рекомендацій фахівців, власний досвід та досвід успішних країн світу в одну єдину систему, пов’язати їх цілями, строками і ресурсами. Непросто, проте вкрай необхідно старості пов’язати стратегічне планування розвитку громади і бюджет, адже це основа у досягненні поставлених цілей, а також зуміти раціонально використати ініціативу жителів як механізм реалізації владних повноважень.

Шлях до ефективної моделі розвитку села чи селища, громади в цілому, лежить через кардинальне переосмислення повноважень і відповідальності всіх управлінців обєднаної громади, в особливості старости. Треба розуміти, що успішна робота управлінців залежить не стільки від додержання формальних інструкцій та володіння академічними знаннями, скільки від наявності стратегічного бачення, лідерських якостей, відкритості до змін та готовності щоденно навчатися. Одне безсумнівно — без рішучої модернізації механізму управління територією, без впровадження кардинальних болісних і вкрай непопулярних, але конче необхідних реформ, громада не зможе стати справді спроможною.

2. МОДЕЛІ, МЕХАНІЗМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Модель управління інноваційним розвитком територіальних громад

Прагнення сучасної влади якнайшвидше стабілізувати ситуацію в країні, спрямування на євроінтеграційні орієнтири інноваційного розвитку усе більше актуалізує потребу в підвищенні ефективності діяльності органів управління, зокрема на шляхах управління інноваційним розвитком територій. Особливого значення це набуває на місцевому рівні на тлі децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування, об’єднання територіальних громад, коли роль науки в забезпеченні спроможності об’єднаних громад значно зростає.

Для формування інтегрованої процесно-функціональної моделі системи управління інноваційним розвитком територіальних громад пропонується підхід, який ураховує особливості управління на рівні муніципальних утворень, специфіку умов, що створюються на тлі процесів децентралізації влади та об’єднання громад, розвиток програмно-цільового підходу, співробітництва громад, становлення громадянських компетентностей їх членів, базується на підходах і моделях, запропонованих у монографії [244].

Для визначення функцій, які мають бути реалізовані інноваційним управлінням, представимо досліджуваний процес у трьохмірному просторі з координатами «інноваційний потенціал», «процес інноваційного управління», «інноваційний результат» (рис. 2.1) і розглянемо створені координатні площини.

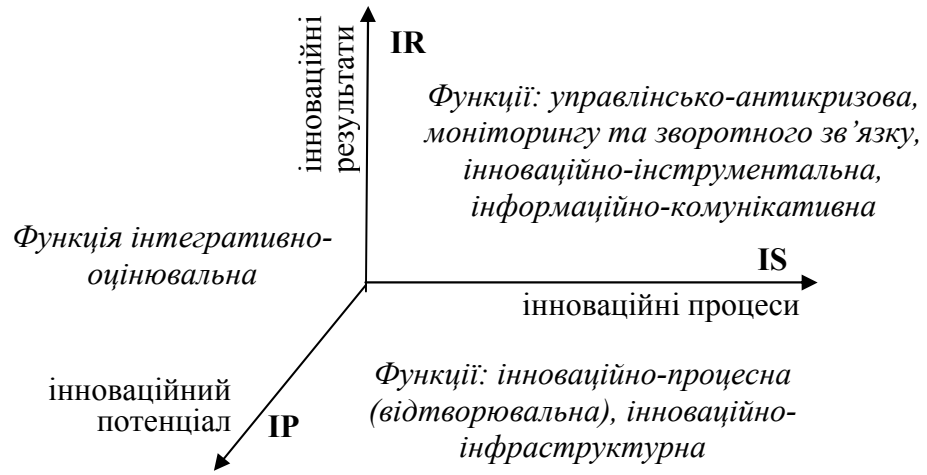

Рис. 2.1. Функції управління інноваційним розвитком територіальних громад, визначені на площинах трьохмірного простору

Площина «інноваційний потенціал-інноваційний процес» презентує «вхід» системи й породжує, насамперед, процеси відтворення (формування, підтримка, нарощування) інноваційного потенціалу (інноваційно-процесна функція). Крім того, організаційна та управлінська підтримка інноваційного потенціалу вимагають створення відповідної інституціональної інфраструктури управління інноваційним розвитком (інноваційно-інфраструктурна функція).

Координатна площина «інноваційні процеси-інноваційні результати», яка презентує складний перехід (процес) від «входу» системи до її «виходу» й отримання суспільно-корисної цінності від інноваційного розвитку, вимагає реалізації декількох важливих функцій. По-перше, це інтегральна функція ризик-орієнтованого стратегічного управління (управлінсько-антикризова функція), у ході виконання якої власне і здійснюється управління зазначеним переходом. По-друге, ураховуючи складність інноваційно-управлінських процесів, обов'язковим є реалізація функції моніторингу та зворотного зв'язку. По-третє, для виконання перших двох зазначених функцій природним є виокремлення функції інструментального забезпечення управління. По-четверте, необхідним у нових умовах становлення громадянського суспільства і розвитку місцевої демократії стає також виконання функції комунікативного забезпечення управлінських інноваційних процесів (інформаційно-комунікативна функція).

У площині «інноваційний потенціал-інноваційні результати», яка презентує зміни (градієнт змін) «виходу» системи порівняно із «входом», необхідністю є реалізація функції інтегрального оцінювання ступеня використання інноваційного потенціалу й перетворення його в різноманітні суспільні блага, які у даному випадку виражаються як через прямий вплив, а саме удосконаленням управління (застосування інноваційних управлінських підходів, методів, моделей, технологій тощо), так і через опосередкований вплив (підвищення рівня і якості життя громад).

Підхід до побудови інтегрованої процесно-функціональної моделі (рис. 2.2) передбачає, що визначені за змістом функції реалізуються у часі за відповідними етапами процесу інноваційного розвитку:

– етап формування потенціалу та інфраструктури інноваційного розвитку;

– етап формування ризик-орієнтованої стратегії та її реалізація;

– етап моніторингу та оцінювання.

Розглянемо більш детально процес управління інноваційним розвитком територіальних громад на кожному етапі через розкриття змісту послідовно виконуваних функцій.

Етап формування потенціалу та інфраструктури інноваційного розвитку.

Інноваційно-процесна функція. Як було показано раніше, основні процеси інноваційного розвитку територіальних громад «поглинаються» стратегією розвитку територіальної громади, і в межах її здійснюються.

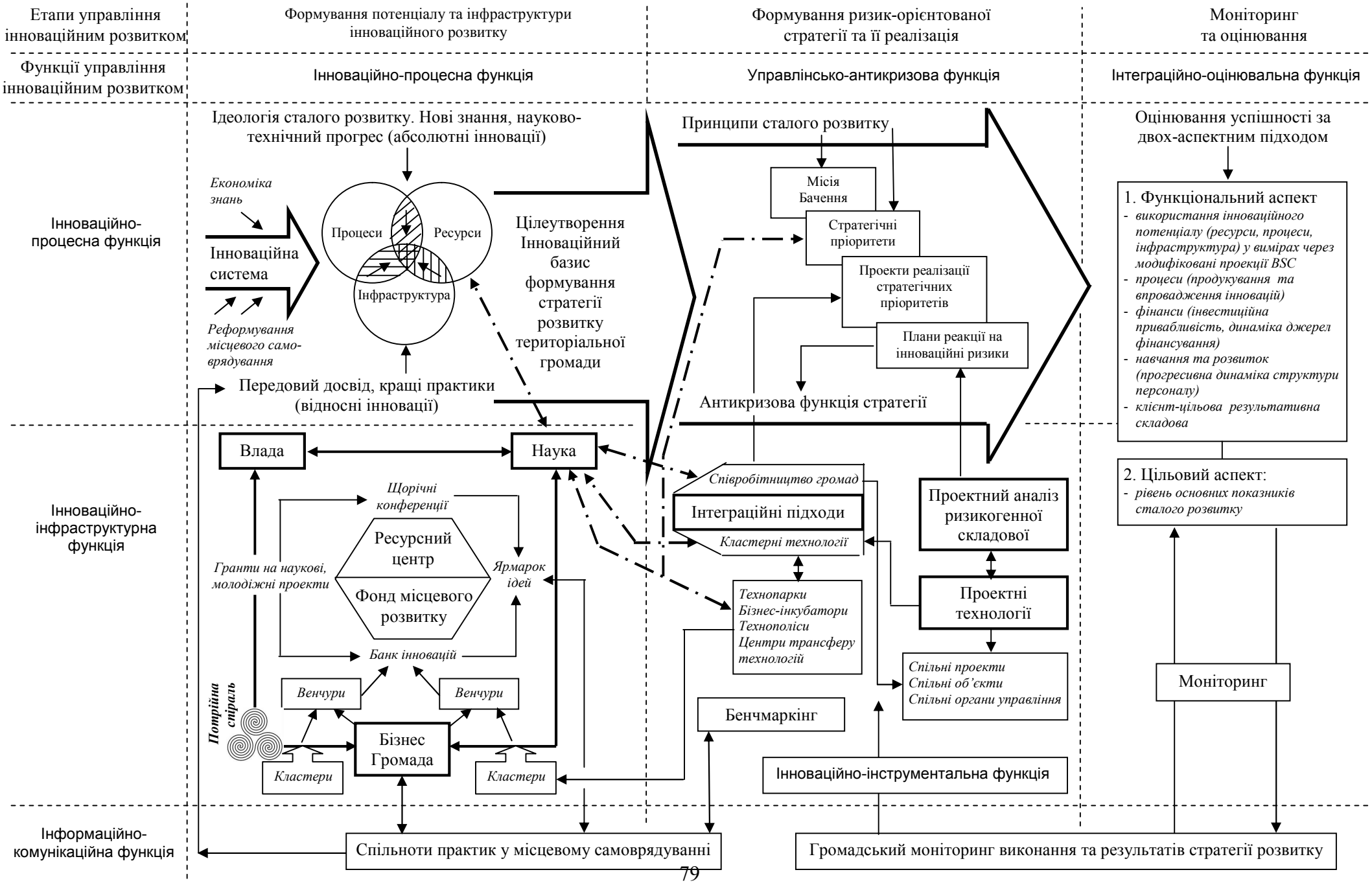

Рис. 2.2. Інтегрована модель системи управління інноваційним розвитком територіальних громад

Тому інноваційно-процесна функція, реалізацією якої розпочинається процес, полягає у формуванні інноваційного базису для розроблення стратегії розвитку територіальної громади. Результатом реалізації даної функції є абсолютні інновацій (нові знання, які зумовлюють науково-технічний прогрес) та відносні інновації (адаптація характерних для економіки знань процесів, ресурсів, інфраструктури, передового досвіду та кращих практик, зокрема з реформування місцевого самоврядування). Реалізація цієї функції управління має бути орієнтована на забезпечення як створення, так і розповсюдження інновацій.

Важливішим інформаційним входом для реалізації інноваційно-процесної функції є існуюче становище зовнішнього середовища та його зміни, які можуть формувати або позитивний зворотний зв'язок, або негативний. Тобто середовище сприяє (або не сприяє) інноваційному розвитку територіальних громад. Сучасна ситуація є перехідною від несприятливого зовнішнього середовища до позитивного. Реформи місцевого самоврядування, базовані на ідеології децентралізації влади, створюють потенціал і стимули розвитку громад. Це відбувається через процеси об’єднання територіальних громад, бюджетну децентралізацію, створення нормативно-правової бази співробітництва громад тощо. У таких умовах «попит» на інновації різних типів – від техніко-технологічних до управлінських і соціальних – безумовно зростає. Завданням органів місцевого самоврядування на територіях стає ініціація використання інновацій, сприяння залученню інновацій, їх акумулювання, тиражування.

Інноваційно-процесна функція безпосереднім чином пов’язана з системою цілеутворення при формуванні стратегій розвитку територіальних громад. Відомо, що цільовим базисом стратегічного вибору є визначення місії та стратегічного бачення розвитку. Стратегічне бачення як певна ідеальна модель, що відображає основоположні орієнтири розвитку територіальної громади, має базуватися не лише на реальних фінансово-економічних можливостях громади, а й на техніко-технологічних та управлінських можливостях розвитку, тобто презентувати не лише бажаний, а й можливий стан громади. Визначення таких можливостей спирається на наявний інноваційний (науково-технічний) потенціал. Тобто розвинутий інноваційний потенціал території є передумовою визначення реальних цілей, досягнення яких забезпечується рівнем його розвитку. Таким чином, наявний потенціал реально впливає на темпи розвитку громади через цілепокладання, зумовлюючи визначення більш чи менш «напружених» цілей. Зазначимо також, що визначення цілей стратегій без урахування реального потенціалу їх досягнення породжує так звані ризики «поганих» цілей – вже на «березі» формування стратегії закладаються передумови невиконання нереальних цілей.

Інноваційно-процесна функція природним чином має підтримуватися іншими функціями управління інноваційним розвитком. Так, очевидним є зв'язок з інноваційно-інфраструктурною функцією для створення належної інституціональної основи інноваційної діяльності, забезпечення органічного

зв’язку науки з практикою, створення конкурентного середовища у сфері інноваційної діяльності. Зв'язок з інноваційно-інструментальною функцією є необхідним, зокрема для здійснення бенчмаркінгу, у ході якого виконується порівняння з прогресивним аналогом, виявляються можливості запозичення передового досвіду та кращих практик, у тому числі зарубіжних. Бенчмаркінгова інформація створює базу для визначення й опрацювання напрямів формування й реалізації стратегії, у ході чого долаються слабкі місця в управлінні територіями, а рівень діяльності доводиться до передового. Взаємозв’язок інноваційно-процесної та інформаційно-комунікативної функцій полягає у необхідності комунікативної підтримки процесів формування інноваційного потенціалу передовим досвідом територіальних громад, який виявляється не лише через процеси бенчмаркінгу, а й за результатами функціонування таких сучасних форм електронної комунікації, як спільноти практики місцевого самоврядування (детальніше – далі).

Інноваційно-інфраструктурна функція. Зазначена функція має завданням інституціоналізацію інноваційної діяльності на території, а результатом її реалізації є створення належної інноваційної інфраструктури території. Інноваційно-інфрастуктурна функція має бути органічно пов’язаною з інноваційно-процесною функцією, а у часі вони здійснюються паралельно, підтримуючи одна одне.

Очевидно, що інноваційна інфраструктура частково перетинається з ринково-підприємницькою інфраструктурою території, але містить у собі також структурні одиниці, що належать до сфери публічного управління. До таких можуть бути віднесені відповідні підрозділи органів влади на території, науково-дослідні організації, освітні (навчальні) заклади та центри підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, державні та міжнародні фонди з підтримки інновацій (у т. ч. венчурні), ресурсні центри та банки інновацій, проектні офіси, консультаційні та інформаційні агенції, юридичні фірми, агенції регіонального розвитку, громадські організації з місією сприяння запровадженню інновацій тощо.

Реалізація інноваційно-інфраструктурної функції передбачає створення спеціальних систем управління територіальним розвитком, наприклад, системи управління проектами регіонального розвитку [64; 65; 228], або системи підтримки проектів розвитку території [249], регіональної системи електронних комунікацій, регіональної системи дистанційного навчання на основі електронних платформ (Moodle, «Прометей» і т.п.). Регіональні системи подібної спрямованості повинні, зокрема, створювати умови для реалізації таких нетрадиційних видів проектів регіонального розвитку, як парасолькові, касетні, в основі реалізації яких знаходяться процеси тиражування отриманих раніше прогресивних продуктів проектів, що представляють загальний інтерес для багатьох територіальних громад території [249].

У межах інноваційно-інфраструктурної функції здійснюється інституційне забезпечення запровадження нових механізмів управлінської діяльності. Слід підкреслити, що в сучасних умовах швидких змін та конкурентного ризико-насиченого середовища, створеного перенесенням підходів бізнес-менеджменту до публічного управління, розвиток місцевого самоврядування, підтримка високої конкурентоспроможності територіальних громад є неможливою без тісного контакту з наукою, що продукує нові знання та підходи, які трансформуються в прогресивні досягнення й передовий досвід. Проте, у вітчизняному місцевому самоврядуванні, яке розвивалося останніми часами в умовах дефіциту ресурсів та стимулів розвитку, не сформувався стійкий запит на науку і впровадження інновацій.

Тому особливою є потреба у створенні науково-підтримуваної інфраструктури управління розвитком громад, для формування якої належну методологічно-організаційну основу презентує підхід потрійної спіралі, розглядуваний нами раніше. Саме у межах описуваної функції природним уявляється інтеграція підходу потрійної спіралі з кластерними технологіями, на основі чого створюються результативні конкурентоспроможні структури, які є логічними за ринковою доцільністю об'єднання партнерів у межах виробничо-управлінського циклу, та такими, що зміцнюють комерційну та конкурентну стійкість діяльності кожного з учасників. Такий підхід можна розглядати і як антикризовий з огляду на зміцнення становища бюджетних науково-дослідних організацій.

Важливим елементом у виконанні завдань інноваційно-інфраструктурної функції з використанням кластерних підходів є повноцінна реалізація напряму інноваційної діяльності, пов'язаного зі створенням венчурних структур, змістом діяльності яких є виведення на ринок інноваційних продуктів, що супроводжується підвищеним ризиком. Саме в кластерних об'єднаннях забезпечується взаємна підтримка венчурної діяльності учасниками кластеру, які є взаємно-зацікавленими в інновації і розділяють ризики її впровадження, тобто їх диверсифікацію.

Розвинута інфраструктура інноваційної діяльності забезпечує інвестиційну привабливість території, залучення додаткових ресурсів на підготовку та реалізацію інноваційних проектів у складі стратегій розвитку, акумулювання інноваційних ідей і формування банків інновацій у різних формах. За своєю суттю інноваційна інфраструктура території створює підстави для перетворення описуваної моделі управління інноваційним розвитком територіальних громад на партнерську, яка забезпечує виникнення синергетичного ефекту від співробітництва, взаємодії та взаємопідтримки суб'єктів розвитку території.

З огляду на таку різноманітність елементів і форм інноваційної інфраструктури провідною стає ініціатива органів влади на території та їх інтегруюча роль при реалізації описуваної функції.

Етап формування ризик-орієнтованої стратегії та її реалізації.

Управлінсько-антикризова функція. Управлінсько-антикризова функція є провідною функцією управління процесом інноваційного розвитку територіальних громад з огляду на те, що саме у ході її реалізації здійснюється перехід від накопиченого інноваційного потенціалу до результатів, які презентують корисні зміни у середовищі та отриманий соціально-економічний ефект інноваційного розвитку. Як показано раніше у даній роботі, не дивлячись на виокремлення такої категорії, як інноваційна стратегія, що має спеціальне значення, на практиці найбільш доцільно інноваційний процес реалізовувати у межах загальної стратегії розвитку системи (організації, території тощо).

Відомо, що формування стратегії передбачає, насамперед, визначення місії, стратегічного бачення, стратегічних пріоритетів. При цьому інноваційний характер розвитку забезпечується декількома шляхами. Перш за все, орієнтація стратегії на принципи сталого розвитку зумовлює застосування інноваційних підходів як техніко-технологічного (альтернативна енергетика, енергозбереження, електромобілі, екологічні системи захисту від забруднення середовища, системи електронних комунікацій, зокрема у сфері надання публічних послуг, smart-communities і т.і.) так і управлінсько-організаційного спрямування (стратегічна екологічна оцінка, ризик-орієнтовані стратегії на проектній основі, громадський моніторинг діяльності органів влади й управління, моделі-підходи самооцінювання діяльності, спільноти практиків і т.і.). Далі, як було показано, інноваційність розвитку в стратегіях забезпечується урахуванням накопиченого потенціалу інновацій при цілепокладанні й визначенні планованого рівня основних цільових орієнтирів стратегії для забезпечення реальності й досяжності цілей. Крім того, з огляду на зміст стратегії, інноваційність розвитку створюється:

– по-перше, під час формування стратегії – шляхом перенесення необхідних інновацій (техніко-технологічних та управлінсько-організаційних) до «діяльнісного» (практичного) опрацювання через систему цілей, тобто з огляду на встановлені глобальні цільові настанови (місія, стратегічне бачення, стратегічні пріоритети) – далі до системи стратегічних та операційних цілей;

– по-друге, під час формування проектів реалізації стратегічних пріоритетів, коли інновації кладуться в основу інноваційної ідеї (інноваційного задуму) проекту.

Такий взаємозв’язок уявляється абсолютно природним і логічним, є способом реалізації інноваційного потенціалу і отримання на цій основі суспільно-корисного ефекту, а головне – доводить певну «штучність» поняття «інноваційна стратегія». Дійсно, будь-яка стратегія має бути інноваційною, тому що на відміну від поточної діяльності повинна надавати нову «якість» діяльності, тобто бути орієнтованою, переважно, на розвиток, а не на функціонування. Акцентуємо також, що базування стратегічних цілей на інноваційному потенціалі зменшує ризики неякісних цілей і забезпечує

підвищення антикризової спрямованості стратегій розвитку територіальних громад.

Особливістю управлінсько-антикризової функції є те, що саме у межах її реалізації здійснюється запобігання ризикам та реагування на їх виникнення. Це зумовлює підвищену важливість цієї функції. З огляду на підвищену складність, її реалізація щільно пов'язана з інноваційно-інструментальною функцією.

Базовими посиланнями з реалізації управлінсько-антикризової функції, які обґрунтовані раніше у межах даної роботи, є такі:

– доцільність формування стратегії розвитку територіальної громади на проектній основі;

– можливість завдяки проектним технологіям заздалегідь на етапі формування стратегії аналізувати майбутні ризики (проектні) і планувати реакцію на них.

Поясненням цього є те, що технологія управління проектами передбачає при їх формуванні виконання проектного аналізу, у ході якого разом з іншими факторами аналізуються потенційні ризики проекту, що має антикризовий контекст по відношенню до стратегії у цілому. За проектними технологіями через проектний аналіз вже на початковому етапі управлінського циклу досліджуються майбутні «проектні» ризики реалізації стратегії. На підставі цього для кожного проекту розробляються плани реакції на ризики, які можуть передбачати: ухилення від ризиків (часткова зміна змісту або цілей проекту, реструктуризація графіків виконання проекту та бюджету, системи комунікацій); диверсифікацію або страхуванням ризиків, їх переадресацію іншій стороні з переукладанням контрактів для перегляду компенсації рівня відповідальності за ризики; зменшення вірогідності настання ризиків, зокрема за рахунок зниження складності робіт та рішень, послаблення наслідків настання ризиків; прийняття ризиків та формування резервів на можливі втрати. Таким чином підвищується готовність до випадків настання потенційних ризиків, яка організаційно оформлюється формуванням у складі кожного проекту плану реагування на ризики. Отже, поєднання в рамках описуваної моделі стратегічних та проектних технологій забезпечує виявлення потенційних проектних ризиків при формуванні стратегії та планомірне управління ними протягом реалізації стратегії. Наслідком цього є набуття стратегією розвитку територіальної громади ризик-орієнтованого антикризового характеру.

Інноваційно-інструментальна функція. Інноваційно-інструментальна функція, якої ми вже торкнулися, реалізується і в інших (крім виявлення ризикогенної складової проектів і стратегії у цілому) аспектах підтримки виконання управлінсько-антикризової функції. Так, нові можливості застосування проектних технологій надає оновлена нормативно-правова база співробітництва громад [7]. Мається на увазі, що серед форм співробітництва громад нормативно визначена така форма, як спільні проекти громад, а такі форми, як створення спільних об'єктів комунальної власності та створення спільних органів управління потенційно можуть

реалізовуватися на проектних засадах. Отже, інноваційні управлінські технології (проектний підхід), підтримані інноваційною нормативно-правовою базою, відкривають змістовні передумови інноваційного розвитку, а саме збільшується спектр альтернатив вибору стратегічних пріоритетів, різноманітність вибору проектів розвитку. Стає, наприклад, реалістичним і забезпеченим технологічно і нормативно формування кластерів, які можуть створюватися через таку легітимну форму співробітництва, як спільні проекти. Аналогічно, результатом реалізації інноваційно-інструментальної функції може бути реалізація проектів створення інших інтегрованих, зокрема науково-технологічних структур: технопарків, бізнес-інкубаторів, технополісів, центрів трансферу технологій тощо. Тим самим реалізується зв'язок інноваційно-інструментальної функції з інноваційно-інфраструктурною функцією.

З урахуванням опису попередніх функцій управління інноваційним розвитком територіальних громад можна стверджувати, що інноваційно-інструментальна функція є «вузловою» для реалізації управлінсько-антикризової, інноваційно-інфраструктурної та інноваційно-процесної функцій, забезпечуючи їх органічний зв'язок і реалізацію як локальних, так і «спільних» завдань.

Інформаційно-комунікативна функція. Інформаційно-комунікативна функція полягає у налагодженні системи комунікацій та обміну інформацією у процесах управління інноваційним розвитком територіальних громад, і є наскрізною по відношенню до всіх етапів процесу управління інноваційним розвитком територіальних громад. За змістом основне призначення даної функції – формування та доведення до цільових адресатів інформації щодо наявних та потенційних (очікуваних) інновацій з метою врахування їх при плануванні перспективи і стратегічних намірів. До важливих засобів реалізації зазначеної функції відносяться цільові комунікативні заходи (конференції, круглі столи, дистанційні навчальні та наукові заходи). Особливу роль відіграє такий сучасний спосіб обміну інформацією, як спільноти практики – форма проявлення спільної активності місцевих управлінців, добровільне віртуальне об’єднання професіоналів, залучених у спільну діяльність (з пошуку нових ідей) або зацікавлених сторін задля обговорення (й вирішення) практичних проблем (частіше – на дистанційній основі через застосування он-лайн платформ). Для обміну інформацією застосовуються також інші засоби електронних комунікацій, які сьогодні об’єднують під рубрикою «smart communities». Певним чином примикає до вирішення завдань інформаційно-комунікативної функції громадський моніторинг ходу реалізації стратегії, її поточних та кінцевих результатів та наслідків, який по суті є оприлюдненням певних важливих для виконання проголошених стратегічних цілей та пріоритетів, які досягаються в інтересах певної територіальної громади і з метою задоволення її колективних потреб.

Етап моніторингу та оцінювання. Функція моніторингу та зворотного зв’язку. Моніторинг є функцією зворотного зв’язку й

забезпечує дотримання запланованої «траєкторії» виконання стратегії розвитку через її корегування за необхідністю. Крім того, моніторинг інформаційно забезпечує виконання оцінювання результатів інноваційного розвитку.

Моніторинг можна визначити як процес систематичного спостереження за дотриманням певних встановлених заздалегідь вимог до діяльності, який спирається на індикатори її успішності. З огляду на особливості процесу інноваційного розвитку першою особливістю даної функції є її наскрізний характер по відношенню до всіх етапів процесу. Тобто моніторингом, по-перше, слід відстежувати його два етапи, для управління якими потрібне відповідне інформаційне забезпечення з метою корегування ходу подій (етапи формування потенціалу та інфраструктури інноваційного розвитку, формування ризик-орієнтованої стратегії та її реалізації). По друге, на третьому етапі моніторингом формується інформаційне забезпечення оцінювання успішності процесу.

Другою особливістю даної функції є різні суб'єкти її реалізації. Так, на першому етапі (формування потенціалу та інфраструктури інноваційного розвитку) суб'єкту управління процесом у явному вигляді немає, він є колективним і розпорошеним унаслідок великої кількості структур-учасниць першого етапу процесу. Проте інформація щодо стану реалізації функцій першого етапу має бути відстежена й представлена в інтегрованому вигляді в органі місцевого самоврядування з метою здійснення можливого (в межах повноважень) впливу на процес, урахування в стратегічних намірах, у решті решт – для уявлення реальної картини стану інноваційного потенціалу та інфраструктури території. Отже, налагодження моніторингу на першому етапі процесу складає окреме специфічне завдання для органу місцевого самоврядування. На нашу думку, це завдання може бути вирішено на засадах взаємодії суб'єктів за інтеграційними підходами потрійної спіралі, у ході чого може бути створений координаційний центр на кшталт проектного офісу.

У межах розглядуваної особливості функції моніторингу та зворотного зв'язку зазначимо, що на другому етапі процесу суб'єктом реалізації функції у явному вигляді виступають виконавчі структури органу місцевого самоврядування, на які у традиційному випадку покладається відповідальність за формування й реалізацію стратегії розвитку території (адміністративно-територіальної одиниці). Завданням у цьому випадку є визначення сфер відповідальності за представлення необхідної інформації та визначення індикаторів моніторингу.

Особлива роль у забезпеченні підконтрольності та підзвітності місцевої влади покладається сьогодні на громадський моніторинг. По відношенню до розглядуваного процесу йдеться, насамперед, про моніторинг громадськістю запланованих результатів реалізації стратегії з огляду на задоволення потреб територіальної громади. Сьогодні вже накопичено достатній досвід застосування практик громадського моніторингу, які можуть бути запроваджені до діяльності органів місцевого самоврядування (звітні картки

громадян, система показників громади, звіти за результатами опитування зацікавлених сторін та ін.).

Очевидно, що для цілей звітування громадськості моніторинг має розглядатися як первинна й попередня інформація на початкових етапах реалізації стратегії, коли про результати ще важко говорити; що ж до завершальних етапів процесу, то моніторинг має бути органічно поєднаним з оцінюванням.

Інтеграційно-оцінювальна функція. Оцінювання будемо розуміти як процес, що реалізується на підставі інформації моніторингу й полягає у вимірюванні стратегічних досягнень і встановлення їх вагомості з використанням обраних критеріїв та індикаторів. Оцінювання успішності управління інноваційним розвитком територіальних громад пропонується здійснювати за двох-аспектним підходом, у якому виділяються функціональна та цільова складові.

Функціональний аспект оцінювання полягає у визначенні рівня приросщення та ступеня використання інноваційного потенціалу території через індикатори, визначені за модифікованими проекціями збалансованої системи показників (BSC) [65; 123]: показники приросщення інноваційного потенціалу за напрямами ресурси, продукування інновацій, інфраструктура; показники ступеня використання інноваційного потенціалу, інноваційна активність (проекція «внутрішні процеси»); показники задоволеності членів територіальної громади (проекція «клієнт»); показники динаміки зовнішніх та внутрішніх інвестицій (проекція «фінанси»); показники динаміки підвищення кваліфікації персоналу, динаміки навчання персоналу, динаміки навчально-освітніх заходів (проекція «навчання й розвиток»).

За цільовим аспектом оцінювання визначається рівень основних показників сталого розвитку, які представляють собою «квантіфіковане» відображення комплексного результату будь-якого розвитку, зокрема інноваційного. Очевидно, що індикатори такого аспекту оцінювання знаходяться не під прямим, а під опосередкованим впливом управління, зокрема інноваційного. Тому бажано, аби до набору відповідних індикаторів обиралися ті, які мають найбільше відношення до стратегічних пріоритетів.

Значну роль у вирішенні завдань інтегративно-оцінювальної функції відіграє інформаційно-комунікаційна функція, а також процеси громадського моніторингу, які надають корисну інформацію для вимірювання та оцінювання.

Інтегрована модель системи управління інноваційним розвитком територіальних громад (див. рис. 2.2) має партнерський характер, забезпечуючи синергетичний ефект управління через:

– партнерські відносини влада-бізнес-наука-громада, а також громада-громада;

– взаємопідтримуючи відносини інноваційного та стратегічного ризик-орієнтованого управління з орієнтацією на соціально-визначені орієнтири інноваційного управління і сталий розвиток;

– цілеспрямовану реалізацію взаємопосилюючих функцій у тривимірному просторі «інноваційний потенціал-інноваційний процес-інноваційні результати.

2.2. Інтеграція науки з практикою на основі моделі потрійної спіралі

У сучасних наукових дослідженнях з теорії інновацій та інноваційних систем все більше уваги приділяється аналізу тенденцій їх розвитку на основі нових підходів та моделей, які тим чи іншим чином відображають взаємозв'язки держави, науки та бізнесу, і кореспондуються із моделями потрійної спіралі та стратегічних інноваційних мереж. Тому у даному підрозділі представлено теоретико-методологічне обґрунтування підходу до управління інноваційним розвитком територіальних громад через проекцію моделі потрійної спіралі на інноваційну систему, яка саме і відображає роль триплексу «університет – влада – бізнес» в управлінні інноваційним розвитком територіальних громад.

Підхід до інтеграції науки з практикою на основі моделі потрійної спіралі (Triple Helix) було запропоновано в Англії і Голландії на початку XXI ст. (2000 р.) професором університету Ньюкастла Генрі Іцковіцем (Henry Etzkowitz)[1], і професором амстердамського університету Лойетом Лейдесдорфом (Loet Leydesdorff) [272] як критична відповідь на концепцію виробництва знань Гиббонса та інших вчених (Gibbons, Limoges, Nowotny, Schwartzman, Scott, Trow, 1994) [67]. Г. Іцковіц та Л. Лейдесдорф розглядали потрійну спіраль у контексті триплексу «університет – влада – бізнес», і підкреслювали визначальну роль «локальних» особливостей «циркулярних» взаємодій та впливів (ефектів) потрійних спіралей: університети продукують ідеї, влада формує нормативну базу, бізнес забезпечує ресурсами. Потрійна спіраль символізує «союз» між владою, бізнесом і університетом, які є ключовими елементами інноваційної системи будь-якої країни [67; 24]. У країнах пострадянського простору також зроблені певні кроки по запровадженню цієї моделі [34, 232, 287, 300].

У зарубіжній та вітчизняній науковій літературі зустрічаються різні тлумачення теоретико-прикладної сутності концепту потрійної спіралі, як то: «теорія потрійної спіралі» [24; 232], «ідея потрійної спіралі» [287; 300], «концепція потрійної спіралі» [67; 51], «система потрійної спіралі» [297], «модель потрійної спіралі» [272; 34; 297; 256], «потрійна спіраль як філософська категорія» [67], «потрійна спіраль як метафора» [67]). Є окремі випадки, коли в одній і тій самій праці зустрічається одразу ж декілька осмислень цього поняття, зокрема у праці [191] потрійна спіраль водночас і модель, і концепція, і методологія; у праці [34] потрійна спіраль – це теорія, концепція, модель; у праці [67] – це ідея, методологія, філософська категорія,

[1] У літературі зустрічається Г.Іцковіц, Г. Етцкович

метафора і так само модель. Тобто, неузгодженість понятійно-категоріального апарату очевидна – різні дослідники по-різному сприймають та тлумачать сутність та призначення потрійної спіралі, і відносять її як до теоретико-концептуальних, так і до суто інструментально-прикладних засобів. У даному дослідженні пропонується дотримуватися терміну «модель потрійної спіралі», що, власне, і було запропоновано її автором [272], та найбільш адекватно відповідає його змістовно-прикладному навантаженню.

Основними елементами інноваційної системи є інноваційні процеси, інноваційна інфраструктура та інноваційні ресурси, що в комплексі складають потенціал інноваційної системи. Обов'язкова наявність та належний стан зазначених складових є необхідною умовою забезпечення успішності інноваційного розвитку.

Для обґрунтування підходу до управління інноваційним розвитком через проекцію моделі потрійної спіралі на інноваційну систему, розглянемо більш детально управлінський процес, який забезпечує певний напрям та «режим» реалізації інноваційної діяльності щодо досягнення її мети шляхом виконання управлінських функцій: планування, організації, мотивації та контролю (рис. 2.3). Логотип потрійної спіралі, який знаходиться у верхньому лівому куті рис. 2.3, умовно відображає взаємодію зазначених інститутів (акторів) та їх роль в інноваційному розвитку.

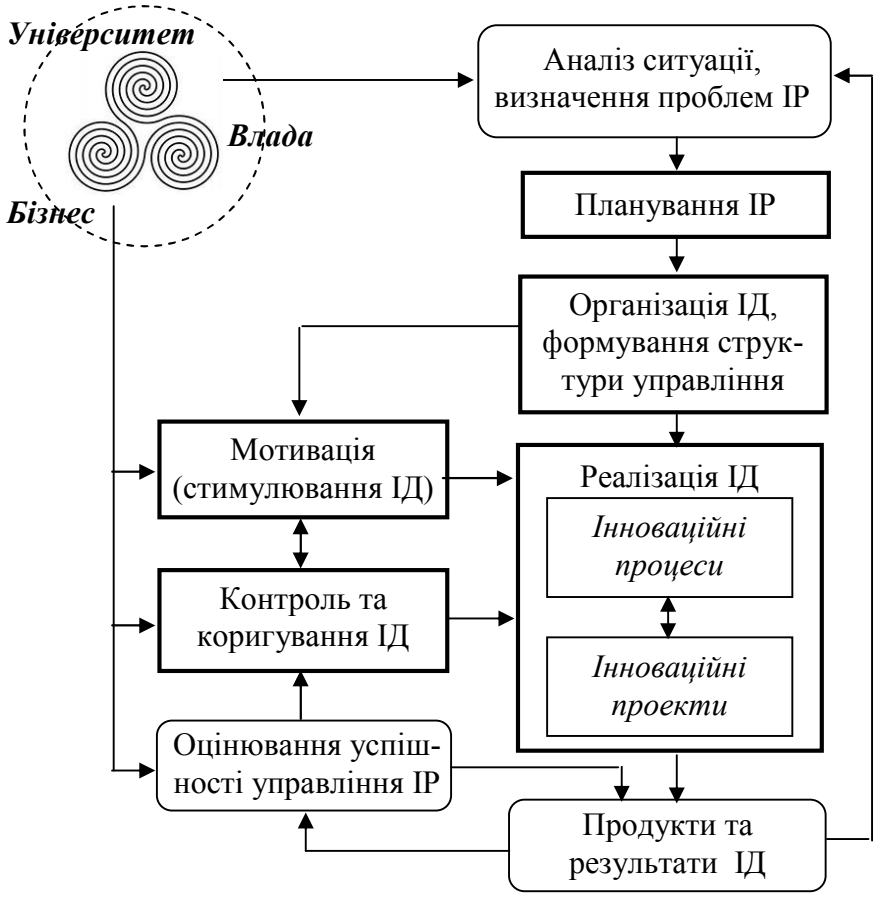

Рис. 2.3. Управління інноваційним розвитком за ідеологією потрійної спіралі

Умовні позначки:

ІР – інноваційний розвиток

ІД – інноваційна діяльність

Ураховуючи, що для гарантування цілісності та повноти системи потрібне виконання не тільки необхідних, а й достатніх умов, вважаємо, що саме з такою потрійною «надбудовою» інноваційна система може вважатися цілісною, при цьому необхідними та достатніми умовами повноти інноваційної системи у даному випадку виступають:

– розвинутий інноваційний потенціал (інноваційні ресурси + інноваційна інфраструктура + інноваційні процеси), відповідна нормативна база, належна інноваційна культура (це – так звані формальні ознаки, наявність яких свідчать про дотримання необхідних умов успішності інноваційного розвитку);

– наявність системи налагоджених взаємозв'язків і взаємостосунків вищевказаних інститутів (університет + влада + бізнес), що є суб'єктами управління інноваційним розвитком, входять до складу інноваційної інфраструктури і забезпечують трансінституціональний та синергетичний ефект інноваційної діяльності (неформальні ознаки, які забезпечують цілісність інноваційної системи та, поряд із необхідними умовами, свідчать про їх достатність для забезпечення успішності інноваційного розвитку).

Відносини між інститутами потрійної спирали в інноваційній системі мають будуватися на основі партнерства, кооперації, системи договорів та контрактів (контрактінгу), соціального діалогу та соціальної відповідальності, що в комплексі має забезпечити трансінституціональний та синергетичний ефект основних акторів. Організація взаємозв'язків між ними може реалізуватися на засадах міжмуніципального співробітництва, міжсекторного та інших форм партнерства.

З метою подальшого обґрунтування підходу до управління інноваційним розвитком територіальних громад через проекцію моделі потрійної спіралі розкриємо детальніше сутність та ефект (результат впливу) останньої на інноваційну систему.

Прообразом потрійної спіралі можна вважати теоретико-філософський погляд на форми самоорганізації і співробітництва еволюційної теорії. Головна ідея еволюційної теорії, яку покладено в основу концепту потрійної спіралі, – інерційність траєкторій технологічного розвитку, які чинять визначальний вплив на процеси економічного зростання. Як зазначає автор праці [34], від траєкторії технологій, що склалася на певний час, залежить навіть тип державного устрою (у роботах прихильників цієї теорії доводиться, що країна, технологія якої спеціалізується на виробництві товарів кінцевого споживання, має демократичну і децентралізовану політичну систему). Ключові вимоги зазначеної теорії наступні [276]:

– у певних умовах інституційні і когнітивні структури[2] стають нестійкими та неадаптованими до поточної ситуації;

[2] Когнітивна структура – система переконань людини, що склалася в його свідомості внаслідок пізнання, сприйняття, навчання, спостереження і роздумів – http://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus/122123/когнитив.

– розвиток цих структур (коеволюція) породжує історично нові форми структур і тимчасово вирішує проблеми невідповідності, складності та невизначеності у більш ранніх системах;

– вирішальну функцію у цьому динамічному процесі виконує час, але саме з часом виникають нові невизначеності та труднощі, які супроводжуються новими невідповідностями (інституційними і когнітивними), що породжує подальші цикли коеволюції.

Таким чином, інтерпретація зазначених вище вимог у контексті ідеї потрійної спіралі може мати різні змістовні навантаження. Так, модель потрійної спіралі організована відповідно до принципів перехрещення трьох множин відносин. Це – дескриптивна модель (або аналітична модель-опис), що визначає множину інституціональних механізмів організації взаємовідносин між трьома динамічно уособленими системами, стосунки між якими побудовані на основі партнерства або соціального договору [34]. У даній моделі кожен із інститутів забезпечує виробництво знань за рахунок створення гібридних інституційних форм, які зменшують невизначеності та невідповідності. У науковій літературі частіш за все зустрічаються такі варіанти так званого триплексу: «наука – технологія – суспільство»; «наука – промисловість – природа»; «наука – економіка – уряд» [67] (цікаво, що сучасній медицині також відома «потрійна спіраль Мілтона Еріксона», яка являє собою інструмент «занурення» людини у транс через створення трьох (і більш) метафор, об'єднаних одна з одною функціонально або за змістом (залежно від цілей трансу), і в певній послідовності [225]).

Передумовою виникнення концепту потрійної спіралі стала метафора математичного завдання щодо опису відносного руху трьох тіл, яке, у принципі, не має загального (єдиного) рішення, проте можливі часткові рішення – для деяких конкретних вихідних умов [67]. Тому як модель певного триплесу, потрійна спіраль є зручною відносно нелінійних, поліваріантних і статистично детермінованих процесів, які притаманні і інноваційному розвитку. У філософії та синергетиці ця модель активно використовується науковцями з кінця 80-х років – для опису нерівноважних, нелінійних процесів самоорганізації складних систем.

Основний постулат моделі потрійної спіралі Г. Іцковіца та Л. Лейдесдорфа полягає у тому, що в системі інноваційного розвитку домінуюче місце займають інститути, відповідальні за виробництво нового знання. Спираючись на те, що до таких інститутів віднесено не тільки наукові установи та бізнесові структури, а й органи публічного управління, які мають сприяти створенню належних умов ведення інноваційно-орієнтованого бізнесу, у запровадженні ідеології потрійної спіралі слід виокремити роль інноваційних кластерів. Саме кластери найбільше відповідають інституційно-структурним складовим потрійної спіралі, і можуть стати «інтегруючим компонентом», який підвищує ефективність здійснення інноваційної діяльності у складі інститутів, що взаємодіють у процесі створення додаткової вартості: «університету» (наукових та науково-дослідних підприємств та організацій, вищих навчальних закладів, інших

освітньо-наукових установ), «бізнесу» (системи постачальників, виробників, споживачів, елементів промислової інфраструктури), «влади» (органів державного управління, органів місцевого самоврядування, що діють на даній території та регулюють взаємовідносини між суб'єктами діяльності).

Проте останнім часом виникає все більше наукових спорів про те, хто із зазначених інститутів має домінувати у потрійній спіралі. Автори праці [272] до таких інститутів відносять саме «університет» (в умовах України під умовною назвою «університет» можуть матися на увазі не тільки вищі навчальні заклади, а й регіональні наукові центри, установи НАН України, науково-дослідні інститути, інші наукові організації, які здійснюють наукову діяльність в країні, проводять фундаментальні та прикладні дослідження та проваджують розробки міждисциплінарного характеру).

Аналізуючи проекцію моделі потрійної спіралі Г. Іцковіца та Л. Лейдесдорфа на обґрунтовану нами вище інноваційну систему, бачимо, що на початковому етапі – під час генерації знань – взаємодіють влада та університет, потім, у ході трансферу технологій, університет співробітничає із бізнесом, а на ринок вже інноваційний продукт виводиться спільно – владою і бізнесом. Як зазначає О. Якименко [256], практично всі провідні університети світу, зокрема Оксфордський університет, Массачусетський технологічний інститут, Стенфордський університет, мають у своїй структурі потужні науково-дослідні центри. О. Якименко підтверджує думку Г. Іцковіца та Л. Лейдесдорфа, що нині у світі університети є ядром інноваційної діяльності: вони тісно співпрацюють з виробництвом, проводячи дослідження, необхідні для вдосконалення продуктів чи послуг, і тим самим стають «головним центром докладання ресурсів держави до розвитку інновацій» [256].

У праці І. Єгорова [51] зазначається, що найважливішими компонентами у згаданій спіралі є не «університети», а компанії, що створюються на стику бізнесу та освіти за активного сприяння держави. Таким чином він переміщує акцент з «університету» на «бізнес», водночас, критикуючи попереднього автора: «говорити, що університети «головніші» у створенні таких компаній, як це робить О. Якименко, немає сенсу» [51].

У свою чергу, автори праці [191] вважають, що специфіка соціокультурного, геополітичного, ресурсного та законодавчого забезпечення України взагалі не дозволяє реалізувати «методологію потрійної спіралі» як інноваційної системи України (цікаво, що під інноваційною системою вони розуміють саме державу, бізнес та університети, що на наш погляд, дещо звужує наше трактування цього поняття). Головною причиною вони вважають неможливість у чинному нормативно-правовому полі при «інфантильному» до нових знань бізнесі пред'являти до університетів нові вимоги – підприємництва, інкубації і т.і., а саме ці функції, як стверджують автори [191], мають ключовий статус у потрійній спіралі. Тому автори пропонують «розширену модель» потрійної спіралі: як четвертий інститут вони пропонують розглядати кластер малих інноваційних підприємств, хоча, на наш погляд, такий підхід є дещо

дискусійним – виокремлювати кластер малих інноваційних підприємств зі сфери бізнесу, яка апріорі є складовою (провідним інститутом) потрійної спіралі Г. Іцковіца та Л. Лейдесдорфа, немає сенсу.

Отже, розуміння потрійної спіралі Г. Іцковіцем та Л. Лейдесдорфом дещо відрізняється від того, як її тлумачать автори праць [51; 191]. Визначимо функцію потрійної спіралі, яку вона виконує в інноваційній системі. Для цього проекцію моделі потрійної спіралі на інноваційний розвиток представимо у вигляді ефектів від діяльності інститутів (суб'єктів інноваційної діяльності), інкорпорованих до інноваційної системи (рис. 2.4).

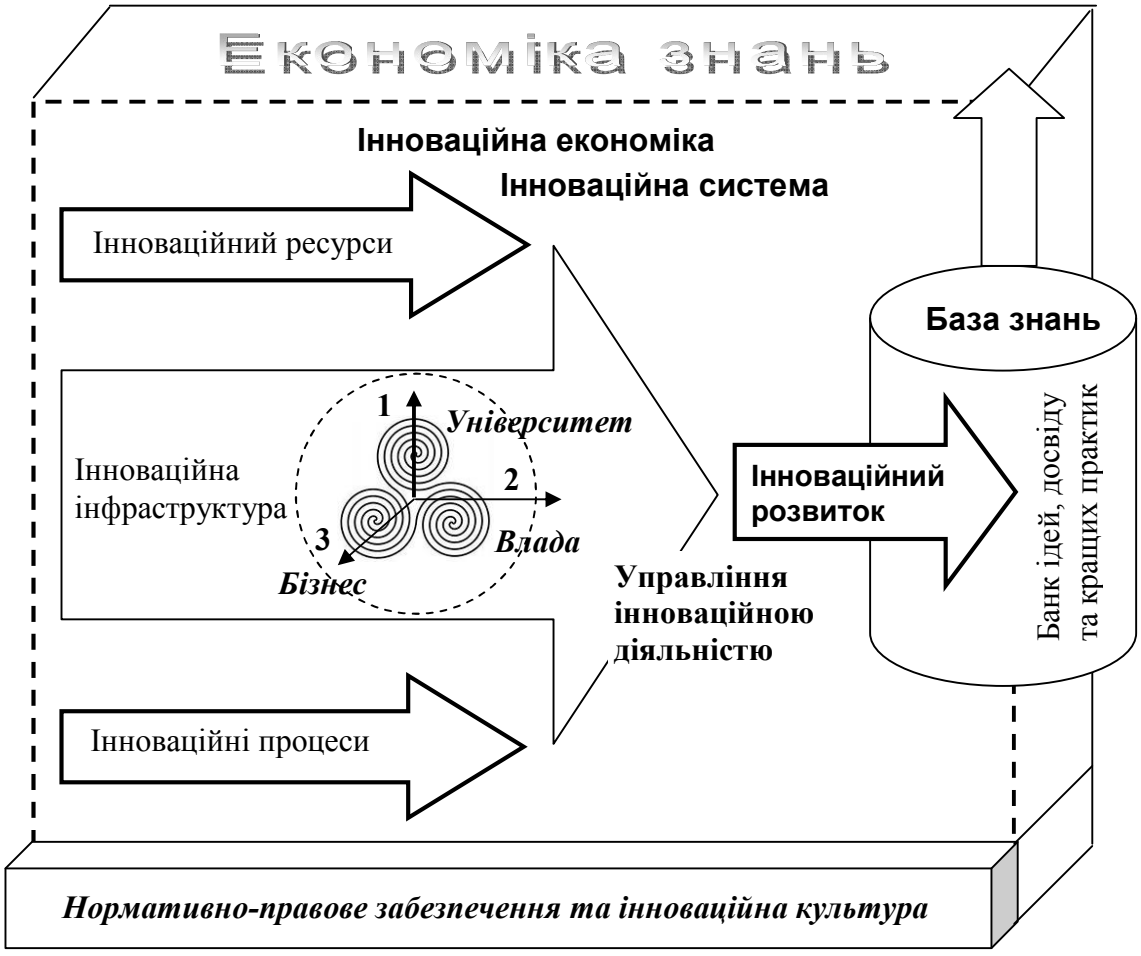

Рис. 2.4. Управління інноваційним розвитком через проекцію моделі потрійної спіралі на інноваційну систему

Умовні позначки:

1 – генерація нових знань, формування банку ідей, продукування та концептуалізація інновацій, трансфер технологій

2 – державне регулювання та підтримка, спрямування на європейські орієнтири розвитку, активізація, мотивування до здійснення інноваційної діяльності, лобіювання, демонополізація

3 – інвестування, виробництво інновацій, стимулювання та фінансування діяльності, поширення, забезпечення конкурентоспроможності, акумуляція досвіду та кращих практик

Як стверджують Г. Іцковіц та Л. Лейдесдорф, кожен з інститутів (влада – бізнес – університет) грає свою роль у забезпеченні інноваційного розвитку. Формування системи управління інноваційними розвитком на основі моделі потрійної спіралі показує «включення» у взаємодію зазначених інститутів на кожному етапі реалізації інноваційного проекту та створення інноваційного продукту [232] (рис. 2.5), що, як зазначалося вище, і обумовлює їх трансінституціональний та синергетичний ефект.

Вище згадувалося про інерційність траєкторій технологічного розвитку, які чинять визначальний вплив на процеси економічного зростання та покладені в основу концепту потрійної спіралі. Ефект потрійної спіралі, дійсно, ускладнює уявлення про характер зв'язків між розвитком, його когнітивним та інституційним середовищем.

Траєкторія технологічного розвитку, що складається при цьому, залежить від конкурентоспроможності інноваційного продукту у середовищі, де відбувається взаємодія ринку та інновації. Як зазначає автор праці [34], питання їх взаємодії належать до питань еволюційної теорії, більша частина зворотних зв'язків при цьому не враховується. У потрійній спіралі наявність мережі зв'язків між акторами призводить до змін не тільки самих акторів, але й взаємозв'язків між ними.

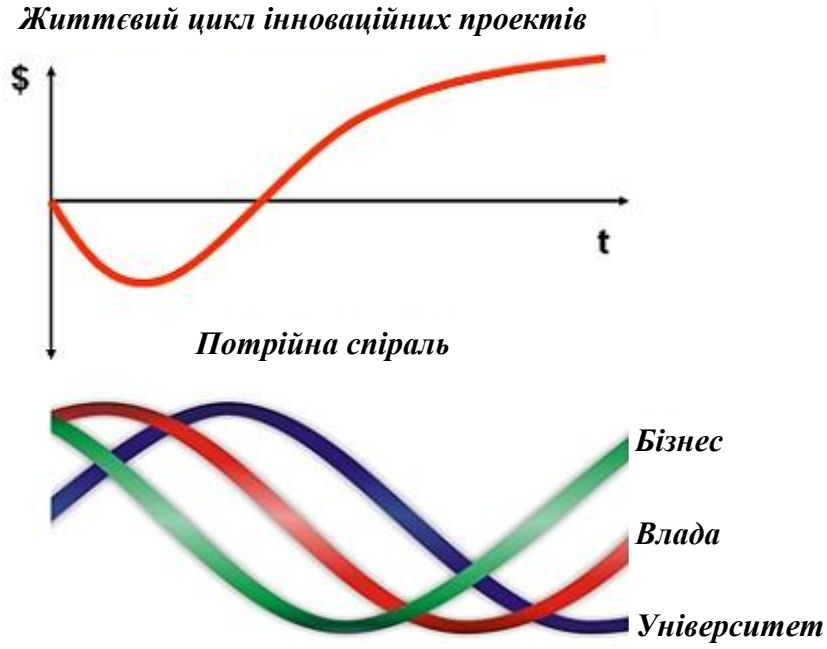

Рис. 2.5. Рівень взаємодії окремих інститутів на етапах створення інноваційного продукту [232]

Технології, що «перемогли», адекватні певному типу ринку, забезпечують локальний «оптимум» на ньому. Дії учасників певного сегменту потрійної спіралі будуть спрямовані на збереження «статус-кво» і

досягнення монопольного положення тієї або іншої технології на обраному ринку.

Якщо інституційна компонента спіралі, що на даний момент часу забезпечує контроль за реалізацією інноваційної діяльності, також відповідає цій траєкторії (наприклад, влада шляхом відповідного державного регулювання та законодавчих актів забезпечує сприятливі умови для виробництва певної інновації та її поширення), то технологія змінюватиметься відповідно до життєвого циклу даної інновації [34]. За таких умов може виникнути ситуація, коли інтереси учасників спрямовані на недопущення або обмеження появи нових технологій у цій сфері. Подібна монополія зберігається до тих пір, поки принаймні два компоненти спіралі (наприклад, влада і університет або влада і бізнес), не створять відповідні умови для появи нової, більш ефективної інновації, виробництво якої призведе до зміни траєкторії.

Значну роль у забезпечення інноваційного розвитку по траєкторії, що склалася інерційно, грають традиційні управлінські функції – організація, планування, мотивація та контроль. Так, важливе не тільки своєчасно спрогнозувати та запланувати можливі ефекти та наслідки від створюваних інновацій, а й передбачати можливість виникнення альтернативних траєкторій на випадок виникнення фактора ризику або певної події, що може негативно вплинути на хід інноваційного процесу.

Під час поширення інновацій, зокрема на певних територіях, на перший план виходить функція моніторингу та контролю, яку мають виконувати органи влади та управління на даній території. Мета такого моніторингу – відстеження рівня задоволення громадян новими послугами (продуктами, технологіями), надання або виробництво яких узгоджено з місцевою владою та врегульовано відповідними документами. На підставі такого моніторингу влада може (і зобов’язана) відстежувати взаємозв’язок науки з виробництвом та швидко реагувати на наявні проблеми, загрози і ризики, які стосуються саме публічно-управлінської діяльності, а також вживати відповідних заходів, що можуть покращити ситуацію та підвищити ефективність інноваційної діяльності в цілому.

Контроль, у свою чергу, не є елементом поточної діяльності, яку являє собою моніторинг. І. Кравчук у праці [85] так визначає об’єкт контролю: розроблення та здійснення державної політики; процес прийняття та виконання рішень; виконання нормативно-правових актів, державних цільових програм, планів, доручень тощо. Дійсно, під час здійснення інноваційної діяльності підвищується роль контролю за цими процесами. Так, функція контролю має виконуватися при реалізації відповідних інноваційних стратегій, переході місцевої економіки на кластерну модель розвитку, прийнятті управлінських рішень щодо запобігання монополії, корупції, негативним екологічним, кримінальним та іншим явищам.

Також, на підставі аналізу результатів виконання функцій моніторингу та контролю можна скоротити життєвий цикл певної інновації за рахунок стимулювання виробництва нових інновацій – конкуруючих продуктів. І

провідну роль в управлінні цим процесом можуть грати вже не влада, а інші інститути потрійної спіралі (як наукові, так і бізнесові). Саме на підставі рекурсивної структури зв'язків і інституційних компонентів контролю створюється можливість переходу від однієї траєкторії до іншої [34], що забезпечує успішність управління інноваційним розвитком на основі потрійної спіралі.

Результати моніторингу та контролю є підставою для виконання органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями функції оцінювання результатів інноваційної діяльності. Слід зазначити, що цей процес значно активізувався декілька років тому – у чинній на цей час постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку» від 16 листопада 2011 р. № 186 р. [165] визначається перелік та характеристика внутрішніх (ендогенних) факторів розвитку регіону, до яких, зокрема, віднесено: 1) економічний потенціал, що оцінюється за обсягами, структурою, рівнем використання, ступенем зношеності основних фондів, розгалуженістю виробничої бази, часткою наукоємних інвестиційно-спроможних галузей і підприємств, здатних до реалізації інноваційної моделі економічного зростання; 2) науково-технічний потенціал, оцінка якого проводиться за показниками наявності науково-дослідних, дослідно-експериментальних, упроваджувальних, інформаційних, проектних організацій, вищих навчальних закладів, їх відповідності спеціалізації економіки регіону, кількісної характеристики та рівня кваліфікації наукових кадрів, наявності наукових розробок світового рівня, кількості отриманих патентів.

Модель потрійної спіралі в забезпеченні інноваційного розвитку вже зацікавила світ. Приклад тому – Томський інститут інноватики (ТУСУР), у якому у вересні 2012 р. було відкрито Російське відділення міжнародної Асоціації потрійної спирали [232]. Діяльність останнього спрямована на сприяння дослідженням та проведення аналізу з питань взаємодії між університетами, фірмами та урядом РФ під час реалізації інноваційної діяльності та управління нею, організації міжнародного обміну вченими, проведенні міжнародних симпозіумів, що відповідають науковим інтересам учених, студентів і практиків.

Управління інноваційним місцевим розвитком на основі моделі потрійної спіралі в Україні має свої особливості, пов'язані як з економічною ситуацією в країні, так і з соціально-політичною. Це стосується і специфіки державного регулювання сфер науки та інноваційної діяльності, і низької активності бізнесу у створенні інноваційного продукту, і недостатньої наукової бази. Останнє, у свою чергу, пов'язано не тільки з обмеженістю фінансування наукової галузі, а й з проблемою кадрового забезпечення (відсутністю мотивованих молодих кваліфікованих працівників, які здатні проводити фундаментальні дослідження безпосередньо в «університетах», як того «вимагає» потрійна спіраль). Вітчизняний науковий комплекс представлений, в основному, державним сектором, і основний обсяг

фундаментальних науково-дослідних робіт здійснюється вищими навчальними закладами, як і в більшості країн світу (хоча цей процес іноді носить формальний характер – у вітчизняних вишах фундаментальні та прикладні дослідження проводяться, в основному, науково-педагогічними працівниками кафедр, а аспіранти та здобувачі не завжди працюють ефективно, а залучаються лише задля отримання відповідного документу про участь у НДР під час підготовки роботи до захисту). Крім того, науково-дослідні роботи на замовлення реалізують установи НАН України та інші науково-дослідні (науково-виробничі) організації та об'єднання, кадровий склад яких, на жаль, має середній вік за 50 років. Але ж при цьому саме молоді дослідники – випускники вишів – мають поповнювати науковий потенціал, який впливає на формування належної інфраструктури «довкола» університетів для сприяння розвитку взаємозв'язків між наукою та бізнесом.

Специфіка управління на основі моделі потрійної спіралі в Україні стосується і бізнесу, зокрема, великого – поки ще він реально не зацікавлений у реалізації інноваційної діяльності через її надто високу ризикованість, що пов'язане, у першу чергу, із недосконалістю нормативно-правової бази у цій сфері, а також із недовірою бізнесу до дій влади, яка особливо загострилася протягом останніх років завдяки високій корумпованості останньої.

Отже, в умовах України система взаємозв'язків та функцій інститутів «бізнес – влада – університет» на кожному витку потрійної спіралі має свою специфіку, пов'язану із реальною ситуацією в державі, і багато в чому залежить від того, яку роль грає кожний із інститутів у забезпеченні сталого розвитку країни, які компетенції він має. Результати проведених досліджень свідчать про можливість та доцільність адаптації моделі потрійної спіралі до системи управління інноваційним розвитком на рівні територіальних громад в Україні. Для цього, насамперед, державі потрібно створити підґрунтя та забезпечити належні умови для функціонування зазначених інститутів та реалізації ними інноваційної діяльності, а також забезпечити ефективне управління нею відповідно до сфери своїх компетенцій та повноважень [244].

У праці [192] зазначається, що держава сприятиме інноваційному розвитку та забезпечуватиме проведення досліджень і розробок з використанням останніх науково-технічних досягнень шляхом проведення конкурсів вітчизняних інновацій та венчурних ярмарків для інвестування, насамперед, найбільш перспективних інноваційних проектів. Також держава має збільшити обсяги державного замовлення на підготовку кадрів для інноваційного підприємництва, зокрема інноваційних менеджерів та фахівців з венчурного інвестування. Але, на жаль, не все відбувається так, як задекларовано. Тому для створення належних умов реалізації інвестиційної діяльності та управління нею пропонується почати з такого.

По-перше, вважаємо за доцільне у системі управління місцевим розвитком передбачити створення так званого інноваційно-ресурсного центру, який буде виконувати функцію акумулювання інноваційних ідей та доведення їх до готових стартап-проектів (від англ. start-up – запускати,

тобто трансформувати амбіційну, інноваційну ідею у перспективний продукт). Такі центри можливо створити на базі відповідних інвестиційних агентств або ресурсних центрів (як приклад – Дніпропетровське інвестиційне агентство, що функціонує за підтримки Дніпропетровської обласної ради). Також слід передбачити функції аналізу таких ідей та проектів на ризики та актуальність (відповідність сучасним потребам громади), сприяння розповсюдженню (для найбільш широкої обізнаності населення про можливі зміни та переваги продуктів інноваційних проектів), зокрема через спільноти практиків, реалізацію спільних проектів із залученням додаткового фінансування (приклад цьому – Дніпропетровська область, де за ініціативи облдержадміністрації неодноразово проводилися так звані «ярмарки ідей», метою яких було залучення додаткових коштів – грантів міжнародної технічної допомоги – на місцевий розвиток). На сайті Дніпропетровської обласної ради (http://oblrada.dp.ua/konkurs) також презентовані матеріали щодо проведення обласного конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, який декілька років проходив паралельно із Всеукраїнським конкурсом проектів і програм розвитку місцевого самоврядування в Україні, що до 2014 р. фінансувався Державним фондом сприяння розвитку місцевого самоврядування (http://www.municipal.gov.ua). Сьогодні аналогічну функцію виконує Державний фонд регіонального розвитку (http://dfrr.minregion.gov.ua/Legal-base), кошти якого спрямовуються на виконання інноваційно-орієнтованих інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів).

Нещодавно в Дніпропетровській області був започаткований ще один Обласний конкурс проектів з регіонального розвитку та розвитку громадянського суспільства серед громадських організацій (http://oblrada.dp.ua/rozprojects). Основна вимога проектів, що подаються на ці конкурси – їх інноваційність, що дещо ускладнює процеси розробки таких проектів, зокрема, у сільських громадах, яким, у першу чергу, потрібні не інноваційні, а «життєзабезпечувальні» речі: вікна, дахи, котельні, модернізовані (відремонтовані) системи водопостачання та водовідведення, опалювання, енергозбереження, збирання та утилізація твердих побутових відходів і т.і. Тому, на наш погляд, створюваний інноваційно-ресурсний центр міг би надавати експертно-консультаційні та навчально-методичні послуги щодо процесів розроблення та подальшого супроводження таких проектів з додаванням їм інноваційної складової відносного характеру (наприклад, з адаптацією зарубіжного досвіду до специфічних умов та реалій даної території, організацією робіт у нових умовах, прийняттям нетипових рішень, запровадженням нових підходів та моделей управління і т.і., що характерно саме для відносних інновацій).

Презентацію результатів роботи центру слід робити не менш ніж два рази на рік – через проведення регіональної конференції, та локальних (містечкових) круглих столів, де будуть поширюватися знання про актуальні для регіону інновацій. До роботи центру та проведення конференцій слід залучати науковців та досвідчених фахівців-практиків у сфері інноваційного та проектного менеджменту.

Крім створення інноваційно-ресурсного центру пропонується наступне:

– започаткувати практику проведення конкурсів для науковців і практиків на отримання гранту для престижного навчання за кордоном або та відрядження у країни ЄС та інші розвинуті держави світу для вивчення передового досвіду інноваційної діяльності та управління нею;

– на базі департаменту освіти та науки облдержадміністрації проводити тендери для наукових структур на науково-практичний супровід розробок, що надасть можливість отримати фінансово-матеріальну підтримку наукової діяльності;

– започаткувати практику проведення Днів інновацій у різних громадах, де будуть презентуватися досягнення і кращі інноваційні проекти, які успішно реалізовані, вручатися щорічні премії облради або облдержадміністрації науковим установам і органам місцевого самоврядування по різним пріоритетним номінаціям місцевого розвитку. До проведення Днів інновацій залучати регіональні наукові центри Національної академії наук України та інші наукові (профільні) установи;

– створити обласні фонди інноваційного розвитку (або виокремити відповідний напрям в обласних конкурсах проектів місцевого / регіонального розвитку), через який науковим установам на конкурсній основі будуть надаватися гранти для проведення досліджень з реалізації актуальних і пріоритетних проблем територіальних громад, звітування за які здійснюється, по-перше, на експертній раді обласної ради, а потім презентується на щорічних Днях інновацій.

Урахування цих пропозицій у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на території дозволить підвищити результативність управління інноваційним розвитком територіальних громад та підняти на більш високий якісний рівень діяльність з розробки та реалізації інноваційних проектів.

2.3. Інноваційні форми співробітництва територіальних громад

Реформа місцевого самоврядування закликана розв’язати цілу низку застарілих проблем управління територіями та надати реальні можливості розвитку. Передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень, що передбачається реформою, зумовлює необхідність формування відповідної інституційної основи діяльності територіальних громад, якою в сьогоднішніх

умовах децентралізації є створення укрупнених самодостатніх спроможних громад на підставі Закону України «Про добровільне об‘єднання територіальних громад» [158]. Проте, об’єднання (укрупнення) громад є лише першим кроком до забезпечення повноцінного функціонування місцевого самоврядування та досягнення належного рівня якості життя на територіях. Не менш важливим аспектом забезпечення очікуваного результату реформ є результативна й ефективна реалізація потенціалу розвитку та співробітництва громад. Для цього потрібно використання вже існуючих і апробованих практикою концептуальних та інструментально-технологічних підходів, управлінських механізмів та інструментів для розв’язання проблем муніципального управління. Широкі можливості для цього в умовах децентралізації відкриває прийнятий Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [177].

Партнерство – це найбільш сучасна модель управління, побудована на делегуванні повноважень, на залученні зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень. Світовий досвід свідчить, що партнерство як система управління – це насамперед горизонтальна організація процесів, яка вимагає принципово іншої системи мотивації, прийняття рішень та включення суб’єктів діяльності. Ключовими перевагами цього є наближення осіб, що приймають рішення, до місць виникнення проблем, спільний інтерес та спільна відповідальність за отримання кінцевого результату. Як відмічається, «…спільність виробничої діяльності дозволяє компенсувати слабкості кожного окремого суб’єкта, тому й залежність від інших для здійснення спільної діяльності можна назвати компенсаційним зв’язком. Суб’єкт-суб’єктний зв'язок відображає залежність індивідів одне від одного через різні обставини: вони або здійснюють спільну діяльність, хоча при цьому виконують різні функції, або обмінюються результатами діяльності» [48]. В аспекті співробітництва територіальних громад йдеться, насамперед, про механізми інтегрованої діяльності громад, які в управлінні територіями можуть конкретизуватися в спільному застосуванні різних управлінських інструментів (стратегічних, проектних, кластерних та ін.)

Інтеграційні процеси в місцевому самоврядуванні є важливим фактором результативного місцевого розвитку. Світовий досвід підтверджує очевидну суспільну корисність інтегрованої діяльності суб’єктів місцевого самоврядування унаслідок можливості спільного розв’язання нагальних проблем місцевого розвитку, результатом чого є підвищення конкурентоспроможності територій та якості муніципальних послуг, активізація населення у вирішенні місцевих справ.

У той же час, порівняно з розвиненими зарубіжними країнами, де інтеграційні процеси в місцевому самоврядуванні мають під собою значне наукове підґрунтя, розвинену нормативну базу й практичний досвід, у вітчизняній науці ступінь опрацьованості відповідних питань є дещо нижчим. Проте, в українському місцевому самоврядуванні існує природний рух до інтеграції діяльності, що зумовлюється, насамперед, його обмеженими ресурсними та управлінськими можливостями існуючих територіальних

громад. Слід наголосити, що недостатність організаційно-управлінського забезпечення зазначених процесів може бути подолана лише на засадах надання громадам відповідних повноважень та створення належного нормативно-правового забезпечення співробітництва громад, рух до чого намітився сьогодні на тлі децентралізаційних процесів.

Загалом, співробітництво – це активний процес об'єднання ресурсів та зусиль, спільна діяльність сторін, спільна праця для досягнення мети та отримання вигоди кожною стороною. Закон [177] конкретизує, що співробітництво територіальних громад – це відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах. При цьому основою міжмуніципального співробітництва є спільні інтереси та цілі громад, а метою міжмуніципального співробітництва є ефективне виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень та забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню.

Зарубіжний досвід міжмуніципального співробітництва (ММС) свідчить, насамперед, що у значній кількості країн процеси ММС почали активно розвиватись лише після впорядкування їх нормативно-правового забезпечення з боку держави. У Франції та Німеччині ММС і принципи співпраці закріплено нормативними актами на рівні держави. У Франції законами закріплені такі поняття, як «співтовариство комун», «міжмуніципальні агломерації», «міжкомунальні синдикати», публічно-правові структури міжмуніципальної співпраці з власним податковим режимом тощо. У Росії законом не лише нормативно закріплено термінологію міжмуніципального співробітництва, а й визначені основні напрями та форми упорядкування процесів співробітництва, у окремих випадках – до відносно-примусової активізації ММС. У Канаді спільні проекти муніципалітетів мають пріоритет для отримання фінансування від уряду. Міжмуніципальна кооперація в Німеччині часто супроводжується передачею певних завдань комунального самоврядування створеним міжмуніципальним організаціям або об'єднанням. Досвід перебудови комун у Франції свідчить що населення більш негативно ставиться до об'єднання громад, ніж до міжмуніципального співробітництва без створення нових об'єднаних комун та органів влади.

Визначимо основні форми інтегрованої діяльності в управлінні місцевим розвитком:

– співробітництво територіальних громад (або міжмуніципальне співробітництво): взаємодія територіальних громад як економічно, фінансово та політично самостійних суб'єктів з метою координованої реалізації спільних інтересів;

– міжсекторне партнерство: співпраця трьох секторів суспільства – владних та управлінських структур різних рівнів, у т.ч. органів місцевого самоврядування (перший сектор), бізнесу (другий сектор), та організацій третього сектору (недержавні та громадські організації, асоціації, спілки,

благодійні фонди, органи самоорганізації населення, політичні партії, профспілки);

– державно-приватне партнерство: співробітництво між державою, територіальними громадами в особі відповідних органів влади (державними партнерами) та приватними партнерами;

– створення субрегіонів – укрупнених районів як продукту агломерації виробничих сил суміжних територій.

Зазначимо, що у процесах співробітництва громад можуть мати місце всі зазначені форми інтегрованої діяльності у різноманітних проявах. Головною умовою є здійснення діяльності із співробітництва на засадах принципів, визначених законом про співробітництво громад: законність, добровільність, прозорість та відкритість, взаємна вигода, рівноправність учасників, взаємна відповідальність [177].

Саме за таких умов найбільш раціонально реалізуються завдання співробітництва громад:

– надання публічних послуг однакової якості;
– узгоджена економічна політика для сусідніх територій;
– перетворення громад з об'єктів на суб'єктів політики;
– активізація громадян в управлінні;
– підвищення іміджу влади та довіри до неї;
– більш ефективне використання інфраструктури;
– концентрація ресурсів;
– полегшення доступу громад до грантів;
– залучення інвесторів;
– розвиток технологій муніципального менеджменту.

Розв’язання зазначених завдань породжує цілу низку позитивних ефектів співробітництва громад:

– фінансові ефекти – підвищена фінансова вигідність сторін при реалізації великих проектів, зокрема інфраструктурних;

– економічні ефекти від підвищення обсягу податкових надходжень, від об’єднання інфраструктурних можливостей, від ефекту масштабу, згідно з яким у великих громадах питома вага видатків на управління зменшується;

– соціальні ефекти за рахунок реалізації спільних масштабних соціальних програм та спільного використання об’єктів соціальної інфраструктури території;

– управлінсько-організаційні ефекти – посилення взаємозв'язків координації в реалізації управлінських функцій місцевого самоврядування;

– екологічні ефекти за рахунок підвищених ресурсних можливостей реалізації екологічних програм.

Одна з ключових ролей відводиться міжмуніципальному співробітництву, на основі якого стає можливим більш широке залучення потенційних інвесторів, покращення ділової атмосфери, підвищення іміджу влади та збільшення довіри до неї як на місцевому, так і на вищому рівні. Важливо, що міжмуніципальне співробітництво – це самостійна та під власну відповідальність діяльність територіальних громад та органів місцевого

самоврядування з вирішення спільних питань місцевого значення. Метою цієї діяльності є створення належних умов проживання на території, підвищення ефективності надання публічних послуг населенню. Зазначена діяльність – багатогранна і багатоаспектна, вона охоплює всі сфери життєдіяльності громади – інфраструктурну, житлово-комунальну, освітню, охорону здоров'я, екологічну та соціальну безпеку тощо.

Навіть сформована ще неповністю нормативно-правова база [177; 138; 167; 110] створює достатньо ґрунтовне забезпечення реалізації процесів співробітництва громад. Так, Законом [177] визначено порядок організації співробітництва (рис. 2.6), основні форми співробітництва громад, а документом [167] – особливості укладання договорів за кожною формою. Такі особливості охарактеризовані нижче.

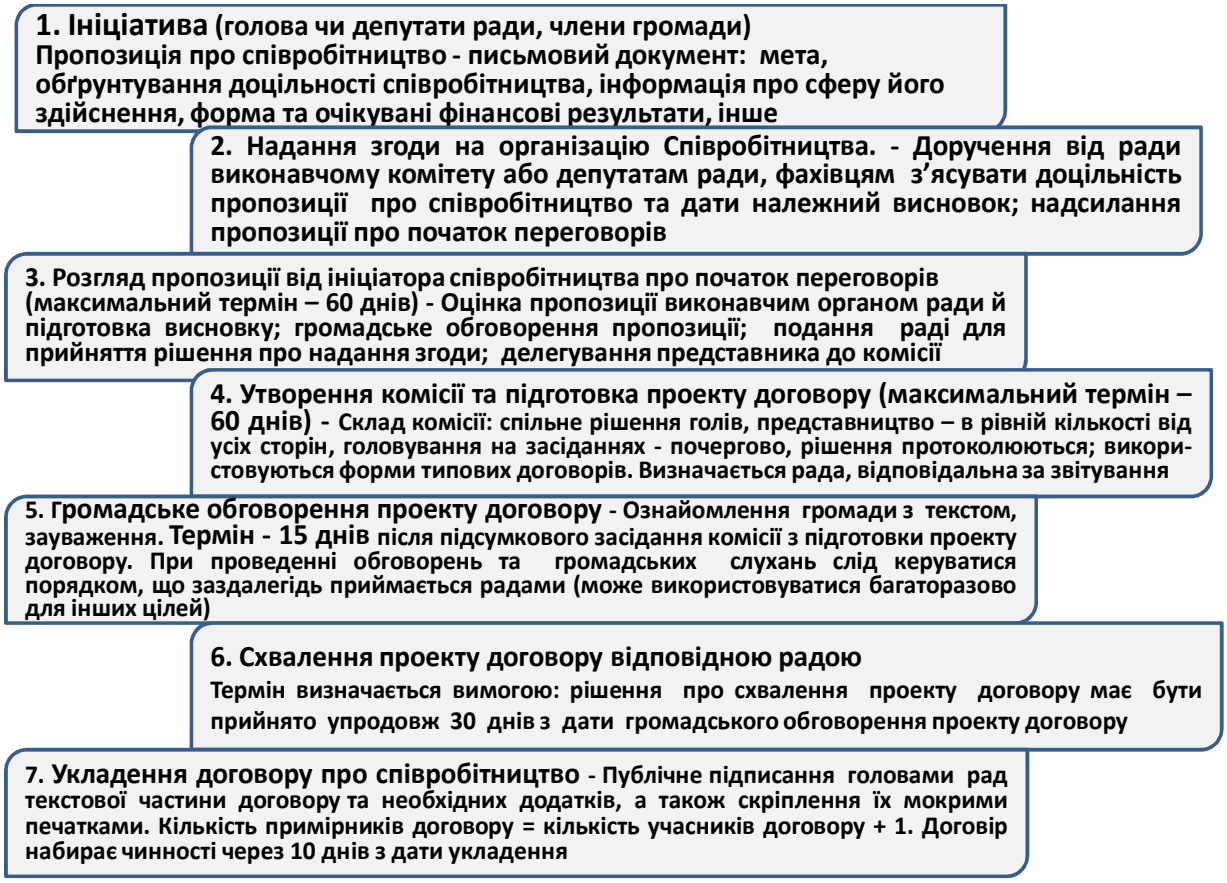

Рис. 2.6. Процес організації співробітництва (згідно з [177; 110])

Делегування: надання одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами повноважень з виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів. У договорі визначається:

– учасники – хто делегує повноваження та орган місцевого самоврядування (ОМС), якому делегуються завдання та ресурси;

– перелік делегованих завдань;

– вимоги до їх виконання;

– обсяг коштів, що передаються до бюджету відповідного ОМС;

– строки виконання завдань;
– форма й порядок звітування.

Спільні проекти: координація діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. У договорі визначається:
– мета спільного проекту;
– строки та умови його реалізації;
– перелік спільних заходів;
– форма участі сторін;
– механізм координації діяльності;
– відповідальність сторін.

Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва інфраструктурних об'єктів (підприємств, установ та організацій комунальної форми власності). У договорі визначається:
– перелік комунальних підприємств, установ та організацій (об'єктів) для спільного фінансування (утримання);
– обсяг фінансових ресурсів, що виділяється учасниками;
– порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів;
– умови щодо надання (вироблення) утримуваними комунальними об'єктами послуг (продукції) для суб'єктів співробітництва;
– спосіб розподілу між суб'єктами співробітництва отриманих доходів та можливих ризиків;
– форма і порядок подання звітності.

Спільне утворення суб'єктами співробітництва спільних інфраструктурних об'єктів (комунальних підприємств, установ та організацій). У договорі визначається:
– сфера діяльності спільних комунальних підприємств, їх організаційно-правова форма;
– структура органів і служб управління;
– обсяг коштів (майна), що інвестуються органами МСВ для фінансування (утримання), строки їх внесення;
– етапи створення;
– відповідальність сторін за результати діяльності;
– шляхи покриття можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу отриманих доходів;
– розподіл майна у разі припинення діяльності;
– зазначається, що забороняється утворювати спільні комунальні об'єкти на базі майна, яке не підлягає приватизації;
– статут об'єкту спільного утворення має відповідати законодавству та вимогам договору.

Спільний орган управління: створення для спільного виконання визначених законом повноважень. Може утворюватися як окремий виконавчий орган ради одного із суб'єктів співробітництва або у складі виконавчого органу одного із суб'єктів співробітництва (як структурний

підрозділ – департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо). У договорі визначається:

– мета та повноваження органу;

– спосіб утворення органу та його майна;

– порядок призначення (обрання) на посаду керівника, його відповідальність;

– порядок та обсяги фінансування органу;

– порядок звітування;

– порядок та наслідки припинення діяльності можливість припинення одною стороною участі у договорі та наслідки такого припинення.

Співробітництво громад є само по собі комплексним механізмом сталого місцевого розвитку. Крім того можна зазначити інші сучасні інструменти підтримки й здійснення розвитку спроможних громад, до яких можна віднести кластери, технологічні парки, бізнес-інкубатори.

Кластер – добровільне територіально-галузеве договірне об'єднання підприємств та організацій, споріднених або взаємодоповнюючих одне одного (за ознаками процесу виробництва, продукту, ринків, інноваційної або конкурентної поведінки). До складу кластеру можуть входити наукові, освітні та інші організації соціальної інфраструктури території, громадські організації та органи місцевої влади. У результаті об’єднання посилюються конкурентні переваги учасників кластеру за рахунок ефекту спільної діяльності. Наприклад, до складу агропромислового кластеру можуть входити: підприємства, залучені до організації сільськогосподарських робіт, проведення агро-досліджень, механізації, переробки сировини, виробництва продукції, її продажу, навчання персоналу тощо. На муніципальному рівні кластери сприяють зміцненню партнерських взаємовідносин у трикутнику «влада-бізнес-громада» та підвищують ефективність діяльності підприємств даної території, які є основою податкових надходжень та забезпечення зайнятості населення.

Інноваційний розвиток громад може спиратися на таку форму співробітництва як технологічний парк (технопарк) — інноваційний комплекс, розташований на певній території, що поєднує у своєму складі науковий, виробничий, кадровий потенціал з метою створення і впровадження високоефективних видів техніки, технології, матеріалів та продуктів нових поколінь. До організаційно-правових особливостей технологічного парку слід віднести те, що це об'єднання групи організацій і підприємств згідно з договором про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції.

Малий бізнес є невід'ємною частиною ринкової економіки і має отримати свій розвиток у територіальних громадах. Він істотно впливає на збільшення загальних обсягів виробництва, роздрібного товарообігу, сприяє вирішенню проблем зайнятості та загального зростання доходів, створює

сприятливе середовище для розвитку конкуренції й усунення монополізму у підприємницькій діяльності. Малі підприємства спроможні стати надійним джерелом стабільних податкових надходжень до місцевого бюджету. Однак порівняно з іншими економічно розвиненими країнами Україна має дуже низькі показники розвитку малого підприємництва.

Одним із найуспішніших шляхів розвитку і підтримки підприємництва є інкубація бізнесу, або надання підтримки суб'єкту підприємницької діяльності, що починає власний бізнес, з метою спрощення, полегшення та прискорення входження його в ринок і досягнення бажаного підприємницького ефекту. Бізнес-інкубатори – структури, що надають допомогу новим компаніям на етапі їх організації та становлення. Їх завдання – допомогти організації власної справи, створювати умови, що сприяють розвитку нових компаній і підприємництва, підтримувати їх у розробленні новаторських продуктів, надавати їм приміщення, засоби інфраструктури тощо. До основних цілей діяльності бізнес-інкубатора можна віднести:

– забезпечення сприятливих організаційно-економічних умов для розвитку малого і середнього бізнесу;

– підвищення конкурентоздатності підприємств і компаній на ринку шляхом надання всебічної допомоги підприємцям на всіх стадіях організації і функціонування підприємств;

– сприяння формуванню і розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього бізнесу;

– створення нових робочих місць.

За даними проведеного Українською асоціацією бізнес-інкубаторів та інноваційних центрів (УАБІІЦ) моніторингу діяльності бізнес-інкубаторів, їхня реальна чисельність виявилася значно меншою від зареєстрованої і складає лише близько 10-ти бізнес-інкубаторів, які реально працюють (Білоцерківський, Славутицький, Хмельницький, Сімферопольський, Львівський, Полтавський, Івано-Франківський бізнес-інкубатори). Аналіз спроб щодо створення ефективно діючих бізнес-інкубаторів в Україні переконує, що основною концепцією бізнес-інкубатора в наших реаліях має бути не стільки надання консультативних послуг і виконання конкретних замовлень бізнесменів, скільки створення умов для становлення світогляду приватного власника та адаптації підприємця до ринкового середовища, сприяння досягненню необхідного рівня професіоналізму.

Отже, в процесах децентралізації та реформування місцевого самоврядування після етапу укрупнення громад ключовим є ефективне використання для стратегічного розвитку акумульованих ресурсів об’єднаних громад, для чого вже створено достатню нормативно-правову базу, забезпечено можливості вибору форм і напрямів діяльності із співробітництва, що має наслідком низку позитивних ефектів. Муніципальний менеджмент презентує потенціал і досвід апробації сучасних інструментів підтримки розвитку й співробітництва, провідними з яких є програмно-цільові технології, застосування яких у вигляді стратегій і

проектів є доцільним при вирішенні багатьох завдань, що постають перед укрупненими спроможними територіальними громадами.

2.4. Бюджетна децентралізація: створення умов інноваційного розвитку територіальних громад та їх співробітництва

Українське суспільство і держава зіткнулись з глобальною національною проблемою: рівень ефективності і якості функціонування органів місцевого самоврядування не лише не забезпечує створення умов інноваційного розвитку територіальних громад, у більшості громад він є недостатнім для забезпечення належного життєвого середовища та його підтримки на рівні, необхідному для всебічного розвитку людини, її самореалізації, не дозволяє виконувати зобов'язань щодо забезпечення захисту прав людини, здоров'я і навіть самого життя. Якість і доступність адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування, державними й комунальними установами та організаціями залишаються на низькому рівні, позбавляючи громадян конституційних гарантій, гальмуючи розвиток територій і держави в цілому.

Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень країни будь-якого рівня, створення умов інноваційного розвитку об'єктивно обмежується рівнем його забезпечення фінансовими ресурсами, основу яких складають доходи місцевих бюджетів. Саме тому питаннями теоретичного усвідомлення можливостей і перспектив бюджетної децентралізації знаходяться в колі інтересів багатьох науковців. Так, варіанти створення самодостатніх територіальних громад розглядались у роботах М. Деркач, Я. Жовнірчик, Ю.Криворотько та ін., опрацювання зарубіжного досвіду децентралізації бюджету й можливостей усунення проблем удосконалення міжбюджетних відносин є в роботах таких вчених як С.Боринець, М.Гнатюк, А. Нечай, Б.Сайдель, В. Швець, О.Шевченко та інших. Вирішення питань удосконалення формування місцевих бюджетів пропонуються в наукових працях Н. Бойцун, Ю. Ганущака, С. Лекаря, І. Луніної, П. Саблука, І. Щербини та інших.

Отже всебічні підходи до теоретичного обґрунтування формування місцевих бюджетів є у дослідженнях цих та інших авторів і в них доволі широко висвітлюється світовий досвід формування місцевих бюджетів, можливості підвищення ефективності їх використання, розглянуті окремі питання стосовно аналізу світового досвіду та можливостей його адаптації у національних владних інститутах. Проте аналізу основних передумов посилення бюджетної децентралізації для забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад в Україні на сьогодні приділена недостатня увага.

В цих умовах вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень як в частині поточного життєзабезпечення, так і щодо інноваційного розвитку мають визначатись пріоритетними напрямами здійснення реформ.

Згідно із світовою практикою, основна ідея формування державного бюджету і місцевих бюджетів полягає в тому, що держава має виходити не лише з обсягу наявних ресурсів, що можуть бути використані для досягнення загального результату – забезпечення умов для розвитку здорової нації, а й з соціальних потреб, причому не мінімальних, а комплексних [285, с. 8].

Узагальнюючи потреби і можливості забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад в Україні, керуючись ознакою ієрархічної значущості механізмів бюджетної децентралізації, ми виокремили такі: нормативно-правове забезпечення бюджетної децентралізації; сутність і функціонально-організаційне наповнення бюджетної децентралізації щодо формування доходної й розхідної частин місцевого бюджету; перегляд принципів податково-бюджетної політики у напрямі посилення національної фіскальної конвергенції; перегляд повноважень функцій органів місцевого самоврядування щодо наповнення й використання місцевих бюджетів.

Отже очолює перелік передумов забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад саме нормативно-правове регулювання бюджетної децентралізації, яке окреслює рамкові умови діяльності державних інститутів, місцевих органів управління, громадян. На цей момент вже прийнято сукупність нормативних документів щодо роботи органів місцевого самоврядування, які стали поштовхом для здійснення реформи і які передбачають певні заходи щодо сприяння зростанню фінансової незалежності територіальних громад [178, 158, 160]. Сьогодні можна констатувати, що вже частково створена нормативно-правова база бюджетної децентралізації у загальному вигляді, необхідна для запуску процесу реформування місцевого самоврядування. Але з посиленням децентралізації влади і, відповідно бюджетної децентралізації, задля забезпечення виконання концепції державної політики інноваційного розвитку територіальних громад потреба в удосконаленні правових норм й опрацюванні методично-нормативних положень буде також посилюватись, зумовлена новими викликами.

Прикладом правових прогалин, що потребують доопрацювання вже у ході реформ, є норма щодо фінансової підтримки державою добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, яка передбачена Статтею 10 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» і зміст якої зводиться до загального декларування «надання об’єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади» [158]. Проте на сьогодні не існує ні механізму надання таких субвенцій, ні вимог, необхідних для їх отримання.

Тобто, мовою програмістів, процес створення нормативно-правової бази реформування має так зване циклічне посилання: формування законодавчої бази забезпечує початок реформ, а практична верифікація реформ потребує подальшого удосконалення законодавства. У цьому процесі важливо дотриматись балансу узгодженості вже перевірених позитивних напрацювань і новацій. Тож, формулюючи вимоги до законодавчого і нормативно-правового забезпечення бюджетної децентралізації, як до першої з передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні, виокремлюючи як пріоритет їх інноваційний розвиток, вважаємо за доцільне підкреслити потребу подальших законодавчих напрацювань за критерієм чіткості, однозначності, достатності положень правового регулювання місцевих бюджетів та застосування інкрементализму у податковому й бюджетному законодавстві.

Другою важливою передумовою в умовах територіальної і владної децентралізації особливої гостроти набуває і бюджетна децентралізація, визначення її сутності і функціонального наповнення щодо формування доходної й розхідної частин місцевого бюджету. Бюджетна децентралізація як комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів а також інших джерел, відображає суспільно-економічні відносини щодо розподілу і перерозподілу грошових ресурсів, опосередковує рух грошової маси територіальних громад. Вона має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій поточного й капітального характеру, у тому числі переданих у зв’язку з розширенням повноважень територіальних громад. Щоправда автор застерігає від ототожнення процесу децентралізації влади й процесу об’єднання територіальних громад, які відбуваються паралельно, є щільно пов’язаними, але різними за сутнісним змістом.

Місцеві фінанси є системою, фінансово-економічних відносини, які виникають між її складовими стосовно формування, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів у різних формах. За умови інтенсивного розвитку інституту місцевого самоврядування в умовах децентралізації наперед виходять такі аспекти, як ресурсне самовідновлення і саморозвиток [224, с. 164]. Відповідно з цим, бюджетна децентралізація передбачає, що місцеві бюджети є самостійними, за ними забезпечується закріпленням відповідних джерел доходів бюджету, а правом місцевих органів влади є визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, також правом відповідних місцевих рад є самостійно і незалежно одне від одного (і від державного бюджету) розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Наразі зосередимось на функціонально-організаційному наповненні бюджетної децентралізації щодо формування доходної й розхідної частин місцевого бюджету, бо для запуску механізмів реформування місцевого самоврядування в Україні, забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад, побудови оптимальної територіальної організації

владних інститутів, забезпечення їх ефективної роботи з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян і широкого залучення самих громадян до прийняття управлінських рішень потрібне належне ресурсне забезпечення, в першу чергу фінансове, а це можливе за умови впровадження механізмів бюджетної децентралізації.

У теорії державного управління категорія «децентралізація» розглядається на декількох рівнях: на рівні суб'єктів господарювання (лібералізація і свобода ухвалення рішень господарюючими суб'єктами) і на рівні взаємин державних інститутів з місцевим самоврядуванням (передача повноважень і відповідальності центрального уряду місцевим органам). Децентралізація державного управління є рушійним фактором становлення демократії і забезпечення економіко-соціального розвитку суспільства бо передбачає надання місцевому самоуправлінню «…права і спроможності в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав… в інтересах місцевого населення» [36]. Тому і бюджетна децентралізація має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій.

Зарубіжні країни, пройшли довгий еволюційний шлях розвитку своїх бюджетних і податкових систем, випробовуючи різні методи формування місцевих бюджетів. А відтак, зарубіжний досвід є корисним для вироблення зваженої національної політики формування місцевих бюджетів в Україні, але, звичайно безумовне запозичення навіть найкращих рис побудови місцевих бюджетів не гарантує позитивних змін на тлі національних особливостей і реалій. У моделях державного устрою деяких країн, наприклад Швеції, ідея децентралізованих відносин владних органів різних рівнів, виведена на рівень державної ідеології. Збереження демократичного устрою суспільства в цій країні ґрунтується на самостійності всіх регіонів. З іншого боку, рівень відповідальності самоврядних одиниць тут відповідає рівню повноважень, забезпечених коштами.

Територіальне і бюджетне управління у різних країнах світу має свою специфіку та рівень децентралізації, проте провідні європейські країни наділяють місцеві органи влади дуже високим рівнем фінансової автономії, що дозволяє останнім практично не залежати або незначно залежати від бюджетів центральної адміністрації. Наприклад, у таких країнах як Іспанія, Австрія, Швейцарія, Швеція фінансова автономія місцевих бюджетів досягає рівня від 70 до 98 %, у Франції, Фінляндії, Бельгії значення названого показника коливається від 55до 70 %. Високий рівень самостійності місцевих бюджетів зарубіжних країн значною мірою визначається вагомою часткою власних доходів, які складають, наприклад, у Швеції понад 70%, в Іспанії – 50%, у Норвегії – 56% доходів бюджетів місцевих урядів [116], себто власні доходи в названих країнах є основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів.

Окрім того, поширеною практикою для більшості розвинутих країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види місцевих

бюджетів: місцеві поточні (адміністративні) бюджети та місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети). Кожен із бюджетів має власні доходи, які відповідно спрямовуються за цільовим призначенням. Так, доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, та інших доходів. Доходи бюджету розвитку формуються здебільшого за рахунок неподаткових надходжень й альтернативних джерел: за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надаються державною владою, доходів від участі в інших підприємствах тощо. При цьому законодавство більшості цих країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів і навпаки [97].

В Україні також передбачене формування бюджету розвитку у складі місцевого бюджету, проте склад його надходжень та витрат підлягають перегляду. Враховуючи загострення економічної кризи, рецесію в економіці, протягом останніх років спостерігається суттєве зменшення надходжень доходів місцевих бюджетів, тому наявні ресурси спрямовуються на фінансування «захищених» статей витрат, а потреби розвитку фактично фінансуються на жаль за «остаточною» ознакою.

Самодостатні територіальні громади, в яких були б створені належні умови життя на рівні світових норм і формувались грошові ресурси для інноваційного розвитку територій України найближчим часом, стануть ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування, а сама бюджетна децентралізація може стати одним з дієвих механізмів виведення країни з кризи. Проте аналіз рівня самодостатності територіальних громад в Україні показує, з 11761 місцевих бюджетів, які є сьогодні в Україні (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та м. Севастополя), до дотаційних належать 5419 бюджетів місцевого самоврядування, що становить понад 70 %, а з них, 483 − на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [178].

Звичайно, здійснення постійної фінансової підтримки мало чисельних територіальних громад на такому рівні через районні бюджети з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ [178]. З іншого боку, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом мають лише 672 бюджети, в тому числі 24 обласні бюджети, бюджет м. Києва, 173 бюджети міст обласного значення та 474 районні бюджети [178].

В умовах розпочатого реформування місцевого самоврядування чинна система управління місцевими бюджетами, податкова система, характер міжбюджетних відносин в Україні тощо, хоч і набули досить глибоких змін, все ж не задовольняють потреб суспільства, територіальних громад і держави в цілому. Досить суттєвим зрушенням в частині здійснення бюджетної децентралізації стало прийняття змін до Бюджетного кодексу [16], якими передбачається розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, що має стати однією з визначальних передумов формування фінансової незалежності територіальних громад.

Для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників розроблена і застосовується Бюджетна класифікація України, узагальнена нами на рис. 2.7.

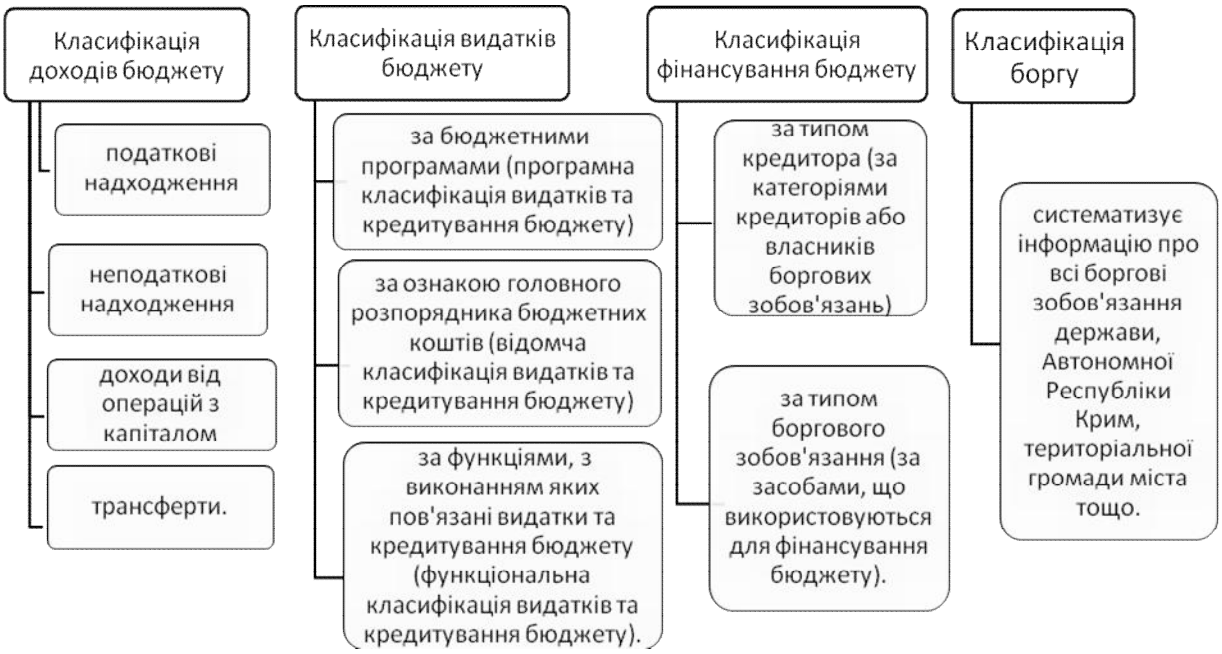

Рис. 2.7. Бюджетна класифікація

Так, Бюджетним кодексом розширені податкові джерела формування місцевих бюджетів, при цьому віднесення податкових надходжень до місцевого чи державного бюджету здійснювалось здебільшого за принципом територіального формування об’єкту оподаткування. Отже, визначені такі податкові джерела наповнення місцевих бюджетів:

– передачі доходів з державного бюджету (100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки);

– запровадження акцизного податку з реалізації суб’єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів(пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару;

– розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об’ємом двигуна;

– збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35 % до 80 %;

– призначення базової дотації для підвищення фіскальної спроможності бюджетів;

– встановлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету з урахуванням видаткових повноважень [16].

Ці ресурси мають стати потужним джерелом наповнення місцевих бюджетів, звичайно за умови, їх надходження від платників податків у повному обсязі. Проте, незважаючи на прийняті додаткові джерела наповнення місцевих бюджетів, суттєвою втратою стане в 2015 р. перегляд у бік скорочення співвідношення перерозподілу надходжень від податку на доходи фізичних осіб між державним бюджетом та бюджетами міст обласного значення, районів, бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Та навіть при виконанні плану надходжень до бюджету залишаються негативні елементи в частині невирішення проблем розбудови бюджетної децентралізації. Серед них, за нашим баченням, найбільш небезпечними є:

– наявний низький фінансово-економічний потенціал більшості територій України, які є депресивними (наразі не йдеться про тимчасово окуповані території, які вибули з бюджетного процесу);

– слабкі повноваження місцевого самоврядування щодо стимулів формування фінансової бази розвитку територій та відсутність механізмів у органів місцевої влади щодо адміністрування і контролю повноти нарахування і сплати податків;

– відсутність неналежного рівня мотивації якості послуг, що надаються на місцевому рівні їх надмірна забюрократизованість;

– відсутність механізмів контролю доцільності, цільового спрямування, законності витрат місцевого бюджету з боку територіальної громади;

– брак досвіду, професійних знань місцевих органів виконавчої влади щодо самостійного ведення управлінської діяльності як в частині формування бюджету, так і виконання управлінських функцій.

Іншою стороною функціонально-організаційного механізму бюджетної децентралізації є реформа міжбюджетних відносин, яка реалізується з 2015 року, вона започаткована змінами, внесеними до Бюджетного кодексу України. Перегляд міжбюджетних відносин надав поштовх запровадженню нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та опрацюванню нових підходів до взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

У рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проводиться активна робота щодо формування об'єднаних територіальних громад, які мають більший потенціал власних генерації доходів, а тому мають більший потенціал інвестиційного розвитку. Зокрема, з метою стимулювання громад до об'єднання в рамках реалізації Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади, передбачено, що громади, які будуть об'єднуватися відповідно до критеріїв, визначених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [158], матимуть такі ж повноваження, як і міста обласного значення і до того ж матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. В результаті планується забезпечити виконання одного із напрямів реформи міжбюджетних відносин – переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

При цьому звертаємо увагу, що органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, які не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень. Вони виконуватимуть виключно самоврядні повноваження. Відповідно загальнодержавні податки (серед яких і податок на доходи фізичних осіб) до цих бюджетів не зараховуватимуться. До речі, саме це положення може стати найбільш руйнівним для малих територіальних громад, в який означений податок був визначальним податковим джерелом формування дохідної частини бюджету.

Очікується, що нова трансфертна політика матиме більший вплив на посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях, а децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності дозволить громадам самостійно приймати рішення щодо розвитку своїх територій.

За попередніми розрахунками в результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні планується сформувати близько 1800 місцевих бюджетів. Після закінчення процесу об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст усі місцеві бюджети матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Результатом бюджетної децентралізації в частині міжбюджетних відносин та трансфертної політики в Україні шляхом спрямування власних дохідних джерел в місцеві бюджети та фінансового вирівнювання між бюджетами різних рівнів, власне, і має стати забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад та створення умов їх інноваційного розвитку.

Метою реформування міжбюджетних відносин в умовах децентралізації бюджету є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, переданих і закріплених законодавчими актами України за місцевими бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Слід зазначити, що прийняттям змін щодо децентралізації міжбюджетних відносин [16], суттєво змінено механізми здійснення трансфертів шляхом зміни підходів до передачі ресурсів і повноважень між бюджетами різних рівнів. Ліквідовано існуючі спеціалізовані трансферти та впроваджено замість них більш універсальні - дотації та субвенції (наприклад, базова дотація, медична, освітня субвенції та інші).

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

1) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів − здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань;

2) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України − здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів;

3) видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України − здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Зазначимо такі позитивні аспекти реформи міжбюджетних відносин, внесених згідно Бюджетного кодексу в 2015 р.:

− розширення прав місцевих органів влади та надання повної бюджетної самостійності;

− надання місцевим органам влади самостійно, не чекаючи затвердження державного бюджету, формувати та затверджувати місцеві бюджети;

− спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Мінфіну протягом місяця з дня подання заявки;

− надання права здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім міським радам міст обласного значення;

− надання права самостійно вибирати установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ;

− надання права самостійно визначати обсяги надходжень до місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних дохідних джерел;

− передбачення формування єдиного кошика доходів загального фонду (без поділу на I та II кошики) та розширення джерел його формування;

− заміна системи балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій.

Законодавчо визначений механізм розрахунку базової та реверсної дотації. Обсяги цих дотацій можуть бути визначені місцевими органами влади самостійно, оскільки в основі їх розрахунку є показники офіційної казначейської звітності.

Міжбюджетні відносини в бюджетному процесі реалізуються насамперед через розподіл та здійснення видатків, як і раніше але запроваджено новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податкоспроможності відповідного бюджету. Тобто чинна система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена більш прогресивною системою − вирівнювання податко-спроможності.

На наш погляд, така система сприятиме зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових альтернативних надходжень та розширення наявної бази оподаткування. При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками, що є беззаперечним позитивним здобутком: за податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) – по обласних бюджетах; за податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах. Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

Згідно нової політики міжбюджетних відносин, держава взяла не себе відповідальність щодо таких видатків: надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами, підготовки робітничих кадрів професійно-технічними закладами, забезпечення медичного обслуговування населення, фінансування державних програм соціального захисту окремих категорій громадян. З метою виконання цих функцій місцевим бюджетам надаватимуться такі нові види трансфертів: освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція. Паралельно із запровадженням нової трансферної політики задекларовано посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

Зміни в системі місцевих фінансів та засад їх організації в умовах бюджетної децентралізації зміщують центр ваги фінансових, економічних соціальних відносин з державного на регіональний рівень, що неминуче вимагає перегляду існуючих основ господарювання, методів і механізмів управління. Особливої уваги заслуговує вивчення джерел місцевих фінансів та засад їх організації з метою вибору найкращих шляхів і засобів їх розвитку, а це можливе завдяки перегляду принципів податково-бюджетної політики.

В розвинених країнах Європейського Союзу політика державного втручання в економічні процеси, провідним інструментом якого є податки, закликана долати згубний вплив економічних циклів на економіку. Пріоритетним напрямом у процесі розвитку податкової системи в цих державах є спрямованість на дотриманням основних принципів оподаткування, які являють собою критерії оцінки ефективності податкової системи, забезпечення фіскальних потреб держави. Зусилля урядів більшості розвинених країн світу, які штовхає жорстка податкова конкуренція, сфокусовані у напрямі спрощення процесу стягнення податків, послаблення податкового тиску, соціальна спрямованість податкової політики.

Звичайно, що і в Україні варто звернутись до філософії національної фіскальної конвергенції, яка спрямовує формування податкової політики до компромісу інтересів всіх учасників податкового процесу (державні владні інститути, місцеві владні інститути, державний сектор, суб'єкти підприємницької діяльності, громадяни) на умовах, прийнятних для всіх сторін [88].

Тому ми піднімаємо питання податково-бюджетної конвергенції. На перший погляд розгляд конвергенції здається амбівалентним на тлі бюджетної децентралізації, але консолідація фінансових інтересів і фіскальних прав та повноважень держави в цілому, місцевих владних органів і територіальних громад (особливо в частині міжбюджетних відносин) сприятиме гармонізації відносин місцевої влади і громадян (у сфері податкових відносин у тому числі шляхом надання податкам відплатного характеру) і забезпечить потужний податковий потік.

Головним провідником у складній мережі зв'язків елементів системи державного управління була і залишається податкова система, що наповнює життєдайними силами кожну його ланку. А тому, враховуючи тенденцію щодо формування національної податкової політики до посилення податкового тиску та, через це, зростання нестабільності податкової системи, пропонуємо розглянути механізми впровадження ліберально-демократичних методів реалізації податкової політики. Серед них найбільш дієвих вважаємо такі:

– запровадження механізму бюджетного федералізму як інституційної основи інноваційного розвитку територіальних громад;

– послаблення податкового навантаження на платників за рахунок перенесення частини соціальних податків з фізичних осіб – робітників на юридичних осіб – роботодавців;

– зближення умов прямого оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб шляхом поступового вирівнювання ставок між податком на прибуток підприємств і податком з доходів фізичних осіб;

– впровадження новаційних методів адміністрування податків із поширенням он-лайн сервісів тощо.

І ще одним важливим напрямом зосередження зусиль впровадження бюджетної децентралізації для створення умов інноваційного розвитку територіальних громад в Україні є перегляд функцій і повноважень органів місцевого самоврядування щодо наповнення й використання місцевих бюджетів. Вирішення питань щодо повноважень функцій і повноважень органів місцевого самоврядування лежить у двох площинах. По-перше, перегляд і посилення повноважень органів місцевого самоврядування щодо контролю повноти нарахування і сплати громадянами податків, які є джерелом наповнення місцевих бюджетів. По-друге, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед членам територіальних громад щодо контролю діяльності посадових осіб самоврядних органів, обґрунтованості їх рішень рад щодо витрат з бюджету та можливість громадян впливати на них.

Окрім того, звернемо увагу, що одним з аспектів перегляду функцій органів місцевого самоврядування є розширення їх свободи щодо можливостей залучення альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів для підняття фінансово-економічного потенціалу різних територій України, навіть тих, які є депресивними. Заради справедливості зазначимо, що у багатьох розвинених країнах (Бразилії, Індії, Австрії, Швеції) також є певні обмеження щодо залучення альтернативних джерел фінансування, наприклад при здійсненні місцевих запозичень [226]. Проте це обмеження стосується напряму вкладення цих коштів, зокрема закон передбачає, що використання запозичених коштів можливе лише на капітальні видатки, себто на розвиток, а не на поточні потреби, що є цілком виправданим.

На сьогодні владним органам територіальних громад в Україні не надано право і можливість застосування будь-яких мотиваційних інструментів для інвестування в територію. Втім, неможливо залучити зовнішні інвестиції в слаборозвинені, неперспективні території без належного мотиваційного втручання з боку владних органів. Інструментами мотивації, спрямованими на фізичних і юридичних осіб та державні установи, можуть бути різноманітні преференції, наприклад в оподаткуванні, право надання яких має бути законодавчо закріпленим за місцевими владними інститутами. Для уникнення корупційної ями контроль за додержанням законності надання преференцій має закріплюватись за територіальною громадою.

Виходячи з вищенаведеного, дозволяє нам зробити наступні висновки:

1. Бюджетна децентралізація − це комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів а також інших джерел, відображає суспільно-економічні відносини щодо розподілу і перерозподілу грошових ресурсів, опосередковує рух грошової маси територіальних громад. Вона має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій поточного й капітального характеру.

2. Посиленням функціонально-організаційного механізму бюджетної децентралізації є реформа міжбюджетних відносин, зміст якого зводиться до такого:

– забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, переданих і закріплених законодавчими актами України за місцевими бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень;

– громади, які будуть об'єднуватися матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, в результаті буде забезпечено перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи;

– розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

3. Для сприяння наповненню дохідної частини місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації пропонуємо лібералізувати податкову політику на основі філософії національної фіскальної конвергенції, яка спрямовує формування податкової політики до компромісу інтересів всіх учасників податкового процесу (державні владні інститути, місцеві владні інститути, державний сектор, суб'єкти підприємницької діяльності, громадяни). Серед механізмів лібералізації податкової політики них найбільш дієвими вважаємо такі: запровадження механізму бюджетного федералізму як інституційної основи інноваційного розвитку територіальних громад; послаблення податкового навантаження на платників за рахунок перенесення частини соціальних податків з фізичних осіб – робітників на юридичних осіб – роботодавців; зближення умов прямого оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб шляхом поступового вирівнювання ставок між податком на прибуток підприємств і податком з доходів фізичних осіб; впровадження інноваційних методів адміністрування податків із поширенням он-лайн сервісів тощо.

4. Для забезпечення практичного впровадження бюджетної децентралізації з метою створення умов інноваційного розвитку територіальних громад в Україні доцільним є перегляд функцій і повноважень органів місцевого самоврядування в таких напрямах: по-перше, посилення повноважень органів місцевого самоврядування щодо контролю повноти нарахування і сплати громадянами податків; по-друге, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед членам територіальних громад щодо контролю їх діяльності стосовно обґрунтованості рішень щодо витрат з бюджету та можливість громадян впливати на них.

Звичайно в процесі реалізації реформ владні інститути і територіальні громади будуть постійно наштовхуються на системні перешкоди, пов'язані із проблемами в сфері публічного управління, низькими і нерівними «стартовими» умовами для різних територіальних громад, недосконалістю і мінливістю законодавства, обмеженістю етичного менталітету державних службовців і окремих громадян тощо. Та поступ до становлення місцевого врядування в країні вже розпочато, він супроводжується розробкою і поступовою реалізацією стратегій інноваційного розвитку територій різних рівнів, тому і подальше опрацювання механізмів практичної верифікації через бюджетну децентралізацію буде в площині наших наукових досліджень і практичних дій.

2.5. Формування оновленої системи надання адміністративних послуг у співробітництві з неурядовими організаціями

Безсумнівними цільовими орієнтирами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є сьогодні сталий розвиток територій та самодостатність територіальних громад,

наближення якості послуг органів місцевого самоврядування до міжнародних, зокрема європейських стандартів.

Надання доступних, зручних адміністративних послуг високої якості критично важливе для громадян. Однак станом на кінець 2014 року позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінювали лише 5 % населення, що на 7 % менше, ніж у 2013 р.[3] Водночас частка тих, хто вважає якість надання послуг поганою, з 2013 р. зросла з 32 % до 40 %. Ще 35 % оцінюють надання адміністративних послуг задовільно – приблизно на рівні минулого року (33 %) [135].

Серед основних негативних моментів при наданні адміністративних послуг найчастіше зазначали таке: великі черги (42 %), відсутність чітких пояснень щодо потрібних документів і необхідність відвідувати установи кілька разів (30 %), тяганина із розглядом справи (28 %), необхідність ходити до інших інстанцій (20 %), а також купувати бланки і сплачувати за якісь «додаткові послуги» (19 %).

Серед найбільш позитивних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше згадувались: чіткі пояснення щодо усіх обставин справи та потрібних документів (23,5 %), коректність поведінки посадових осіб (19,4 %), зручні години прийому (16 %). Ці зрушення пов'язують із реалізацією позитивних новацій Закону України «Про адміністративні послуги», що був ухвалений 6 вересня 2012 р.

Під час прес-конференції «Як українці оцінюють якість адміністративних послуг: чи змінилася ситуація за нової влади» за результатами цього соціологічного дослідження заступник Голови правління Центру політико-правових реформ В. Тимощук також зазначив, що опитування засвідчило тенденцію щодо того, як населення оцінює надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування на відміну від погіршення якості надання адміністративних послуг загалом по Україні: тенденція позитивна – отримано додаткових 7 % і зараз уже майже 80 % позитивних оцінок. Він висловив переконання, що влада повинна врахувати те, що населення стало більше довіряти органам місцевого самоврядування та визначив три стратегічні напрямки для подальшої реформи адміністративних послуг: децентралізація, впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг, загальна дерегуляція або спрощення [151].

Експерти вважають, що метою децентралізації у сфері надання адміністративних послуг має бути застосувати прогресивних моделей, за яких «і людям зручно отримувати документи, і місцева влада може розраховувати на дохід від їх надання» [43]. Але в Україні втілення у життя успішно апробованих у багатьох країнах моделей та механізмів доводиться в складних умовах.

[3] Дослідження проводилося Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 24 грудня 2014 р. на замовлення Центру політико-правових реформ. Опитано було 2008 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком АР Крим. Теоретична похибка вибірки – 2,3% [135].

Ще у 1987 р. був виданий програмний документом Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт» [233]. Цей документ акцентував увагу на тому, що 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.

За рекомендаціями OECD, до основних принципів надання публічних послуг як процесу реагування на потреби громадськості належать:

– відкритість – клієнти повинні знати, як здійснюється надання послуг, які чинники обмежують діяльність службовців, хто і за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій;

– залучення клієнтів – відносини з клієнтами формуються на підґрунті того, що клієнти сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів публічного управління;

– задоволення потреб клієнтів – послуги надаються у відповідь на конкретні запити людей;

– доступність – клієнти повинні мати легкий доступ до суб'єктів надання послуг в зручний час та до інформації в зручній формі [233].

Чверть століття реформування сфери публічних послуг докорінно змінили гасло: замість «громадськість як клієнт» (public as a client) у багатьох країнах зараз лунає «громадянин як заінтересована сторона» (citizen as a stakeholder) [233]. Незважаючи на значний прогрес у розбудові системи забезпечення якості публічних послуг, що спостерігається в Україні в останні роки, констатуємо, що громадяни повною мірою ще не відчувають себе навіть клієнтами. Тому й органам, що надають публічні послуги, і громадянам необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі зацікавлених сторін.

На наш погляд, можна визначити такі чотири пріоритети формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентрацізації:

1. Створення інтегрованих «прозорих офісів» у вигляді Центрів надання адміністративних послуг у нових Центрах об'єднаних громад.

За Законом України «Про адміністративні послуги» їх децентралізація мала розпочатися ще в 2013 році. Але поки що вона фактично досягла лише деяких регіонів і проходить тільки перший етап – створення «Прозорих офісів» при місцевих радах [149].

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [153]. ЦНАП мали бути утворені до 1 січня 2014 р.

(ст. 20 Закону «Про адміністративні послуги»). 16 травня 2014 р. Розпорядженням Кабінету міністрів України № 523-р відповідно до частини сьомої ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП [153]. Згідно з інформацією Держпідприємництва України, за 2014 р. в Україні створено 659 ЦНАП [229]. За результатами моніторингових досліджень ЦППР у тих містах, де вже працюють ЦНАП центри, якість послуг на 52 % вища [149].

Характеристики ідеального ЦНАП при органах місцевого самоврядування: офіс, у якому немає кабінетів, охорони, зайвих перегородок, усміхнені адміністратори, електронна черга, прийом 6 днів на тиждень без обідньої перерви (а в окремі дні — до восьмої вечора), інформація про послуги в Інтернеті, дитячий куточок, туалет для відвідувачів. Працівники повинні надавати найбільш затребувані населенням адміністративні послуги (близько 40) безпосередньо на місці, без черг, хабарів, тяганини і перешкод для обслуговування громадян [43].

Повноцінні центри надання адміністративних послуг функціонують при міських радах міст обласного значення: в Західній Україні (Івано-Франківськ, Луцьк, Вінниця, відома своїм ЦНАП під назвою «Прозорий офіс», Хмельницький), Центральній Україні (Дніпропетровськ, Кривий Ріг, Павлоград, Дніпродзержинськ), Східній та Північній Україні (Харків, Луганськ, Суми, Чернігів, Житомир) і в Києві [43]. Більшість їх відповідають основним критеріям зручності для відвідувачів: мають відкритий простір прийому замість коридорів та кабінетів, приймають людей понад 42 години на тиждень (щодня, крім неділі, без обідніх перерв, в окремі дні тижня – до восьмої години вечора), зручні місця очікування в черзі та прийому відвідувачів, електронну чергу замість живої.

Поряд з позитивними здобутками, у роботі багатьох ЦНАП існують типові проблеми та помилки. Так, у переважній більшості ЦНАП ще неможливо отримати «популярні адміністративні послуги»: паспорти, реєстрацію місця проживання, реєстрацію бізнесу, реєстрацію нерухомості, реєстрацію земельних ділянок, послуги щодо будівництва, соціальні адміністративні послуги. Причина цього – ЦНАП утворюють міські ради та районні державні адміністрації, а всі «популярні послуги» надають територіальні підрозділи виконавчої влади: Державної реєстраційної служби України, Державної міграційної служби, Державного земельного агентства тощо. Триває полеміка навколо врегулювання даної проблеми [220].

Необхідно відзначити й те, що чимало ЦНАП не мають затверджених документів, що регулюють їхню діяльність. Наприклад, не затверджений регламент, перелік послуг чи інформаційні та технологічні картки, хоча вони мають бути затверджені відповідно до закону. Переважно це залежить від добросовісності органу, який утворює центр надання адмінпослуг. На наш погляд, цю проблему можна вирішити через імплементацію елементів системи управління якістю [43].

Включення розбудови мережі ЦНАП як «Прозорих офісів» Центрів об'єднаних громад до Урядового плану дій «Відновлення країни» має зробити пріоритетними для уряду розробку та внесення до Верховної Ради давно очікуваних законопроектів, необхідних для повноцінної роботи ЦНАП [43]. При тому під час створення системи інтегрованих «прозорих офісів» у вигляді Центрів надання адміністративних послуг у нових Центрах об'єднаних громад [62] мають бути враховані, як позитивний досвід, так і визначені проблемні аспекти.

Згідно проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [184] пропонується поетапно передати повноваження по наданню більше 41 адміністративної послуги органам місцевого самоврядування, залишивши за державою лише функції контролю та моніторингу. Планується єдина мережа центрів надання адміністративних послуг – «прозорі офіси» [147]. За надання базових «популярних» послуг має відповідати орган місцевого самоврядування, міський голова та місцева рада.

2. Організація діяльності у інтегрованих ЦНАП Центрів об'єднаних громад на засадах управління на основі якості.

Ряд органів місцевого самоврядування в України уже впровадили ініціативи, спрямовані на підвищення якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні через упровадження систем управління якістю надання таких послуг відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2008. За результатами опитування представників органів місцевого самоврядування міст-партнерів ПРООН, де систем управління якістю вже впроваджені, найбільш вагомими визнані зміни за такими чотирма напрямами: покращення іміджу установи; підвищення якості послуг для споживачів; створення основи для збереження та передачі організаційних знань; покращення гнучкості та керованості організації [100].

Серед подальших напрямів удосконалення систем управління якістю при наданні послуг органами місцевого були визначені такі [207]: процесний підхід та оцінювання результативності процесів; налагодження зворотного зв'язку з замовниками; можливості інтеграції вимог різних стандартів; упровадження методів ощадливого управління; проведення самооцінювання за моделями організаційної досконалості; впровадження систем оцінювання Key Performance Indicators / Balance Score Card; проведення порівняльного аналізу з кращими установами (бенчмаркінг).

На всіх етапах побудови та подальшого удосконалення СУЯ має здійснюватись розвиток компетентності персоналу. У межах проекту впровадження й розвитку СУЯ також бажано проводити ознайомчі лекції для депутатів місцевих рад, представників неурядових організацій та інших зацікавлених сторін. Основні навчально-методичні матеріали можуть бути оприлюднені на офіційних інтернет-сторінках органів місцевого самоврядування.

Реалізація управління на основі якості передбачає налагодження дієвої системи комунікації із заінтересованими сторонами. На цей час переважна частина населення і досі не знайома з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері надання адміністративних послуг, але частка необізнаних щодо цього громадян скоротилася порівняно з 2013 р. із 67 % до 59 %. Натомість істотно зросла частка тих, хто знає про створення центрів надання адміністративних послуг (з 8 % – до 21 %) та створення офіційних веб-ресурсів щодо адміністративних послуг (з 4% – до 9%) [47].

Саме належне інформування сприяє виникненню й зміцненню довіри мешканців, мотивує їх до конструктивного діалогу із представниками влади під час обговорення недоліків діяльності й напрямів вирішення проблем. Одним із напрямів інформування мають бути роз'яснення щодо існуючих обмежень органів влади й застереження проти очікування «усього і одразу».

3. Розвиток електронних сервісів у сфері надання адміністративних послуг.

Широке впровадження електронного урядування протягом останніх кількох років зумовило «оцифрування» адміністративних процесів із метою підвищення якості (особливо за критеріями скорочення термінів надання послуг та підвищення прозорості відповідних процесів, а також залучення клієнтів-громадян до оцінювання якості послуг за допомогою мережевих ресурсів Інтернету). Подібна практика відкрила абсолютно нові можливості для перепроектування організаційних структур і процедур, зокрема, і щодо спілкування із зовнішніми заінтересованими сторонами [229].

Ряд ЦНАП (у Харкові, Києві, Дніпропетровську) мають веб-платформи, на яких можна замовити окремі послуги, записатися на прийом, стежити за рухом справи, отримати консультацію через веб-портал. Адміністратори ЦНАП інформують заявників електронною поштою або по телефону про готовність замовленого документа. А в окремих центрах навіть можна замовити отримання готового документа поштою, щоб не йти по нього в ЦНАП.

Але більшість ЦНАП на цей час або не має власної веб-сторінки, або ж, навпаки, має кілька сторінок на різних веб-ресурсах. Інформація на сайтах ЦНАП часто буває суперечлива, застаріла, неповна, розміщена у незручному для користувачів форматі. ЦНАП мали б звертати увагу на доступність консультацій телефоном. Часто в них або взагалі неможливо отримати консультацію телефоном, або консультації надаються адміністраторами під час прийому відвідувачів. Окрім того, у ЦНАП практично немає інтегрованих телефонних довідкових ліній, до яких застосовувався б системний підхід контролю за якістю консультування [43].

Останнім часом активно обговорюється упровадження підходу «Уряд 2.0», як нового способу інтерактивного створення суспільних благ і переходу на новий вид співпраці влади, громадян та інших зацікавлених сторін у процесах публічного управління та адміністрування [229]. Як результат, значна кількість органів публічного управління у різних країнах звернулись до системного управління інноваціями. Серед таких інновацій – поширення

е-сервісів у сфері надання публічних послуг; швидке оцінювання за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема через веб-ресурси громадського моніторингу надання публічних послуг; мобільні платформи зворотного зв'язку з громадянами; краудсорсинг. Ці підходи мають бути обов'язково імплементовані під час утворення нових ЦНАП Центрів об'єднаних громад.

4. Формування системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг.

Система державно-громадського моніторингу та оцінювання якості надання адміністративних послуг наразі перебуває на етапі становлення. У жовтні 2013 р. запроваджено постійний моніторинг виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» з боку Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва [229]. Поступово розвивається й практика громадського моніторингу надання адміністративних послуг. При цьому основними методами, які використовували громадські організації при проведенні моніторингу, були опитування думки споживачів та представників суб'єктів надання послуг (в тому числі Інтернет-опитування), а також метод «таємний клієнт».

Ю. Шаровим і Т.Маматовою у дослідженні «Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики» [229], зроблено висновок про відсутність системного підходу у цій сфері. Гострота наслідків такого підходу може бути зменшена шляхом розвитку елементів системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг.

Будь-яке контролювання не може здійснюватись, доки не встановлені стандарти, на відповідність яким має здійснюватись оцінювання процесів чи продуктів діяльності. Відповідно до цього вихідного положення у пропонованій моделі інтерпретовано принцип «залучення клієнтів», який передбачає наявність позиції, відповідно до якої клієнти мають бути залучені до встановлення стандартів послуг та оцінювання їх якості.

Комплексність системи передбачає, по-перше, залучення до розроблення стандартів адміністративних послуг широкого кола заінтересованих сторін, серед яких основними є держава, суб'єкти надання адміністративних послуг, клієнти адміністративних послуг та громадські організації. Для забезпечення фаховості стандартів можливим є також залучення професійних організацій у сфері стандартизації та науковців сфері державного управління (складник моделі «Встановлення вимог»).

Другий складник моделі («Встановлення відповідності вимогам та постійне поліпшування») має характеризувати комплексний підхід до встановлення відповідності процесів надання адміністративних послуг визначеним стандартам: лише поєднання ресурсів державного контролю, контролю з боку самих клієнтів та громадського контролю зможе забезпечити результативність процесів контролювання. Також доцільно при контролюванні якості адміністративних послуг залучати професійні

аудиторські організації з огляду на міжнародний досвід та вітчизняну практику упровадження в органах публічної влади систем управління якістю. Оскільки будь-які стандарти встановлюють лише мінімальні вимоги до об'єкта стандартизації, у цьому складникові частині моделі також зроблено наголос на необхідності забезпечення постійного поліпшення процесів надання адміністративних послуг.

Жоден із чинників у сфері надання публічних, зокрема адміністративних, послуг не зможе одноосібно забезпечити їх належну якість. Лише об'єднання зусиль усіх зацікавлених сторін гарантуватиме успіх.

Уявляється, що для формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації в Україні критично важливими чинниками є:

– подальше вивчення існуючих моделей та кращих практик децентралізації надання публічних (зокрема адміністративних) послуг, їх апробація під час реалізації пілотних проектів добровільного об'єднання територіальних громад;

– створення єдиної платформи доступу до ресурсів у сфері забезпечення якості публічних (зокрема адміністративних) послуг в Україні (можливо, через виділення окремої сторінки на веб-ресурсі однієї з досвідчених громадських організацій). Через подібну платформу також може бути забезпечений зручний доступ до безоплатних мережевих ресурсів з метою розвинення спільноти практики;

– системне навчання представників центрів надання адміністративних послуг та громадських організацій із питань забезпечення якості надання послуг (із залученням ресурсів міжнародних проектів технічної допомоги, професійних тренінгових агенцій, а також центрів підвищення кваліфікації керівних кадрів та системи Національної академії державного управління при Президентові України);

– формування та розвиток вітчизняної системи державно-громадського контролю за сферою надання публічних послуг на основі розроблення відповідних принципів та механізмів.

2.6. Форсайт як інструмент прогнозування розвитку територіальних громад

Форсайт (від англ. Foresight — погляд в майбутнє, передбачення), як технологія практичного застосування обґрунтованого передбачення, був розроблений і застосований у 1950-ті роки в американській корпорації RAND, де вирішувалися задачі визначення перспективних військових технологій. За короткий час технологія Форсайту стала однією з найбільш ефективних інструментів інноваційної організації суспільства. Спочатку його застосовували для формування образів майбутнього в сфері технологій. Там він відпрацьований особливо добре. Потім Форсайт почали використовуватися у бізнесі — дорожні карти і результати форсайт-проектів

стали підставою для розробки успішних стратегій в бізнесі. З 90-х років минулого століття Форсайт широко використовується у передових країнах у державному управлінні, а також при розробці стратегій, проектів і програм регіонального та місцевого розвитку [269].

Як і будь-яке нове поняття, яке ще тільки «вбудовується» в систему уявлень про розвиток суспільства Форсайт має багато визначень. Що б краще уявити собі різні походи до Форсайту і в той же час показати спільне у його визначенні, нижче наводяться найбільш характерні погляди на цю технологію різних вчених та наукових інституцій.

Бен Мартін (SPRU, University of Sussex) – Форсайт – це систематичні спроби оцінити довгострокові перспективи науки, технологій, економіки та суспільства, щоб визначити стратегічні напрями досліджень і нові технології, здатні принести найбільші соціально-економічні блага.

EU FOREN Guide – Форсайт – це систематичний, спільний процес побудови бачення майбутнього, націлений на підвищення якості прийнятих у цей момент рішень і прискорення спільних дій. Ідеологія форсайта походить від конвергенції тенденцій сучасних розробок в області політичного аналізу, стратегічного аналізу та прогнозування.

ForTech – Форсайт – це природна людська діяльність, яка, насправді, завжди виконувалася і окремими людьми і компаніями. Тим не менш, зараз вона формалізована в ефективну методику і застосовується урядами, регіонами і іншими суб'єктами стратегування для формування рамок в науці і технології. Технологія Форсайта дозволяє враховувати довгострокові наслідки і можливості в прийнятті рішень. Форсайт може бути використаний для розробки стратегій і довгострокового планування розвитку регіонів, муніципалітетів та інших видів територіальних утворень.

UNIDO – Форсайт – сценарне прогнозування соціально-економічного розвитку: можливі варіанти розвитку – економіки, промисловості, суспільства – у 10-20 річній перспективі.

CORDIS – Прогнозування, оцінка технологій, дослідження майбутнього і інші форми Форсайта – це спроба визначити довгострокові тренди і скоординувати на їх основі прийняття рішень. Форсайт з'явився в останні роки найбільш активно застосовувався в Європі для виділення пріоритетів сучасних досліджень на основі базових сценаріїв розвитку науки, технології, суспільства та економіки.

Можна вважати, що Форсайт – це процес, який втягує всіх стейкхолдерів: громадські організації, промислові підприємства, дослідні центри, неурядові фонди, і так далі. Робота може бути організована на декількох рівнях: міжнародному, національному, регіональному. Мета Форсайту – визначення можливого майбутнього, створення бажаного образу майбутнього та визначення стратегій його досягнення.

Узагальнюючи вищенаведені визначення та виходячи з теми цього видання, яка пов'язана з розвитком територій, визначимо Форсайт як спеціальну технологію формування пріоритетів розвитку та мобілізації

максимально великої кількості зацікавлених осіб для досягнення якісно нових результатів у розвитку громад.

Одразу зазначимо, що Форсайт відрізняється від інших інструментів передбачення та прогнозування. Прогнози, як правило, формуються вузьким колом експертів і в більшості випадків асоціюються з передбаченнями малокерованих подій. У рамках же Форсайта мова йде про оцінку можливих перспектив інноваційного розвитку, пов'язаних з впровадженням досягнень науки і техніки на відповідній території. При цьому окреслюються можливі технологічні горизонти, які можуть бути досягнуті при вкладенні певних засобів і організації систематичної роботи, а також ймовірні ефекти для розвитку громади.

Важливою складовою Форсайта є створення мереж висококваліфікованих і зацікавлених в його реалізації експертів. Саме ці мережі експертів, що складаються з представників влади, бізнесу, громадських організацій і науковців, в змозі сформулювати адекватну відповідь на політичні, економічні, соціальні та інші виклики. Як учасники процесу вони мають передчуття до заходів точного попереджувального впливу і готові усвідомлено застосовувати наявні в їх розпорядженні ресурси.

Окрім експертів, Форсайт передбачає участь широкого кола зацікавлених осіб-представників разних верств суспільства (так званих стейкхолдерів) не тільки у формуванні картини майбутнього, але і їх залучення до активних дій щодо реалізації ними ж передбачуваних змін. Метою Форсайта є не стільки підготовка «аналітичного прогнозу» за найбільш проблемними напрямками, детальних сценаріїв або ретельно вивірених економічних моделей, скільки об'єднаня зусилль основних учасників процесу змін, створення для них умови для консолідації та спільних дій на випередження. Тому у Форсайті, в кінцевому рахунку, важливий не тільки результат, але й процес його отримання.

Форсайта це не окремий метод, а технологія яка вбирає у себе методи і прийоми, розроблені в рамках різних наукових напрямків. Це сукупність інструментів, що дозволяють активно передбачати проблеми майбутнього та впливати на них за допомогою узгодження партикулярних інтересів різних верств суспільства.

Методологія кожного конкретного Форсайту завжди визначається виходячи із завдань дослідження і певної області його застосування. Набір методів та інструментів, що використовуються у Форсайте, численний і різноманітний. Найбільша група таких методів та інструментів ґрунтується на знаннях експертів, на розробці спеціальних процедур і прийомів роботи з ними. По суті Форсайт являє собою систему методів експертної оцінки стратегічних напрямів соціально-економічного та інноваційного розвитку, виявлення технологічних проривів, здатних вплинути на розвиток регіону або території в середньо- і довгостроковій перспективі. До числа найбільш розповсюджених з них можна віднести: метод Дельфі, критичні технології, розробка сценаріїв, експертні панелі. Коротко розглянемо їх.

Метод Дельфі. Це найпоширеніший з методів Форсайта. Він був системно опрацьований у 1953 році у США спеціалістами корпорації RAND при дослідженні перспектив розвитку військового комплексу, а десятьма роками пізніше він вже був використаний у технологічному прогнозуванні і корпоративному стратегічному плануванні на державному рівні. Головна відмінність цього методу від звичайних опитувань експертів полягає в тому, щоб забезпечити зворотний зв'язок з респондентами. Дельфі передбачає не разове опитування, а як мінімум дві (до 8) ітерації опитування однієї і тієї ж групи експертів. У наступних турах крім того ж набору запитань респондентам надаються узагальнені результати опитувань, отримані на попередніх етапах. В ідеальному варіанті експерти повинні отримати інформацію про те, чим обґрунтовані ті чи інші судження, особливо якщо це крайні або неординарні думки. Таким чином, зворотний зв'язок з респондентами та надання їм можливості відповідно скоригувати їх оцінки здійснюється з метою стимулювання обміну інформацією та дозволяє показати кожному окремому експерту, наскільки їх оцінки та очікування відрізняються від оцінок інших експертів. Крім того, анонімність опитувань дозволяє знизити вплив найбільш активних або авторитетних експертів на індивідуальні оцінки інших.

Критичні технології. Термін «критичні технології» з'явився також у середині XX століття. Так називали устаткування та сировину, що не вироблялись у США, але були необхідні для ефективного функціонування збройних сил. Вважалось, що у країні мав бути п'ятирічний запас таких критичних матеріалів на випадок можливих військових конфліктів.

Метод «критичних технологій» пов'язаний з виявленням пріоритетів науково-технічного розвитку на середньострокову перспективу (зазвичай від 3 до 10 років). Результатом його використання стають, як правило, переліки технологій або напрямів досліджень і розробок, які вимагають першочергової уваги. На рівні громади такі «критичні технології» безпосередньо пов'язані з ресурсами та проблемами територій. Цей метод дозволяє чітко визначити ті наукові та технологічні досягнення, які можуть бути використані у подальшому розвитку.

Часто, при визначенні «критичних технологій» застосовується «еталонний аналіз» (benchmarking), тобто порівняння з іншими регіонами, що дозволяє не тільки визначити рівень розвитку технології в даному регіоні, але і співвіднести його з рівнем лідерів, виявити ступінь відставання і розробити стратегію з прискорення технологічного розвитку в секторах з високим інноваційним потенціалом.

Метод розробки сценаріїв. Метод широко використовується у різних стратегічних та прогнозних дослідженнях**.** Відмінність його у Форсайті в тому, що сценарій готується за принципом «зверху вниз». Тобто він базується на аналізі пріоритетів майбутнього і опису альтернативних траекторій розвитку їх досягнення. Це є шлях прогнозування не «від минулого» а «від майбутнього». При цьому сценарії можуть включати в себе діахронічний елемент, тобто враховувати фактори, що вплинули на розвиток

даної ситуації в минулому. Також, вони можуть бути синхроничними: у цьому випадку майбутній хід розвитку подій пов'язується тільки з ситуацією, яка є на даний момент. У цьому випадку, маючи як вихідний матеріал схематичне зображення майбутньої ситуації, відновлюється вихідна ситуація і ретроспективно будуються шляхи її розвитку.

Експертні панелі. Даний метод вважається базовим і використовуються практично у всіх Форсайт-проектах. Групам експертів з 12-20 осіб пропонується протягом декількох місяців обмірковувати можливі варіанти майбутнього по заданій тематиці, використовуючи новітні аналітичні та інформаційні матеріали і розробки. Основними перевагами цього методу є присутність експертів під час всього процесу роботи, взаємодія між представниками різних наукових дисциплін та сфер діяльності. Метод може доповнювати інші підходи, що застосовуються в технології Форсайту. Більш того, в деяких випадках створення панелей необхідно для вироблення вихідної інформації та інтерпретації отриманих результатів для інших методів.

Варто підкреслити, що в процесі систематизації науково обґрунтованих методів дослідження суспільних процесів відбувається і розвиток технології Форсайту. Вона постійно поповнюється новими інструментами, в першу чергу тими, що пов'язані з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій. Яскравий приклад – проведення опитувань експертів методом Дельфі з використанням мережі Інтернет.

Список наведених вище методів Форсайту не є вичерпним. Використовуються і такі, як математичне моделювання, колективна генерація ідей («мозкова атака»), регресійний аналіз, прогнозна екстраполяція та багато інших [66].

Вибір набору методів для проведення Форсайту залежить від таких фактоів як Область застосування, Поле та Горизонт Форсайту. Результатом Форсайту є Дорожня карта.

Область застосування є однією з найважливіших складових організації Форсайта. Така область повинна бути монистична, тобто аналогом опорного плану в симплекс методі пошуку оптимального рішення. Інакше кажучи, не можна формувати Форсайт з будь-якого приводу. Необхідно знайти головні моменти в розвитку громади, які з рецесивних елементів здатні перетворитися в домінантні. Наприклад, можна міркувати про необмежену кількість показників, на які економіка громади могла б вийти в майбутньому, а можна виділити 3-4 ключові моменти, реалізація яких поліпшить ситуацію кардинальним чином. Саме для останніх слід застосувати інструментарій Форсайта. Передбачення за цими напрямками дасть можливість побачити шляхи якісного зростання за іншими показниками.

Поле Форсайта окреслює склад учасників проекту і складається з декількох кіл. До першого кола входять ініціатори і пропагандисти, тобто люди та організації, безпосередньо зацікавлені в реалізації Форсайта. Друге коло учасників формується з громадян і організацій, які розуміють, що

прийдешні зміни їх зачиплятимуть і як виробників, і як споживачів, і як політичних діячів, і як дослідників. Інакше кажучи, це коло учасників Форсайта. Третє коло об'єднує тих, кого перетворення зачіпають побічно, і вони не завжди усвідомлюють можливість майбутніх змін у їх звичайному існування, але тим чи іншим образом візьмуть участь у заходах Форсайту.

Горизонт Форсайта – це проміжок часу, на який орієнтується фіксація результатів передбачення або активного прогнозу. Він визначається індивідуально, залежно від обраного типу Форсайта або від ракурсу об'єкту, який маємо побачити в майбутньому. Виділяється дві більш-менш стандартні часові межі горизонту Форсайта :

– 20-30 років для повторюваних процесів з тривалим циклом обороту;

– 2-5 років для повторюваних процесів з незначним циклом обороту.

Таким чином горизонт Форсайту можна визначити, як максимальну кількість років, на які передбачається формування активного передбачення. При розгляді часового горизонту Форсайта слід розмежовувати два процеси, для яких визначаються часові горизонти. Перший процес передбачає встановлення оптимального часового горизонту і аналіз перспектив науково-технічного прогресу. Суть іншого процесу полягає в реалізації процедури формування пріоритетних напрямів розвитку об'єкту Форсайта і їх документальне закріплення у вигляді «дорожньої карти».

«Дорожня карта» як результат Форсайту являє собою офіційний документ, де відображені можливі шляхи розвитку громади в майбутньому. На її підставі формуються стратегії розвитку та довгострокові пріоритети. Фактично, дорожні карти припускають вже задане майбутнє з детальним описом основних етапів і практично можливих механізмів (шляхів) його досягнення. Таким чином вони є одним з ключових інструментів для цілеспрямованої діяльності стейкхолдерів (зацікавлених осіб) які представляють владу, бізнес, громадянське суспільство. Ми знаємо, куди ми хочемо прийти або чого ми хочемо досягти, і наше завдання полягає в тому, щоб відповісти на питання, яким чином оптимально це зробити ? Відповідаючи на це питання «дорожні карти» надають візуалізовану схему-маршрут досягнення образу майбутнього.

Така карта являє собою, багатошарову схему, де кожен шар містить однорідні елементи (цілі, завдання). Основний акцент при цьому робиться на погодження часових координат подій, що надає даному інструменту динамічний характер і дозволяє відстежувати весь хід реалізації програм і проектів. При цьому при побудові дорожніх карт результати повинні бути представлені в максимально зрозумілій формі, доступній для самого широкого кола зацікавлених осіб, і служити основою для прийняття поточних рішень у відповідних сферах. Таким чином, головне значення дорожньої карти полягає у виборі та поданні можливих напрямків розвитку об'єкта Форсайту, визначення системи необхідних заходів, побудові траєкторії досягнення поставлених завдань та відображення альтернативних варіантів.

Технологія Форсайта ще тільки починає використовуватись в Україні але з кожним роком стає все більш популярною і очікуваною. У фахових і популярних виданнях все частіше можна знайти публікації на цю тему. Уже здійснювались спроби проведення Форсайтів окремих галузей та регіонів, а у 2015 році було успішно проведено дослідження «Форсайт економіки України: середньостроковий (2015-2020 роки) і довгостроковий (2020-2030 роки) часові горизонти» [235], яке на наш погляд є вдалим прикладом використання цієї технології в Україні.

Можна говорити про те, що Форсайт як сучасна технологія проектування й програмування майбутнього активно просувається в середовищі практиків і вчених і має всі підстави бути затребуваною структурами влади, бізнесу та громадянського суспільства, у тому числі і при розробці стратегій та програм розвитку об'єднаних територіальних громад.

2.7. Стратегії розвитку об’єднаних територіальних громад

Звернення до стратегічного планування є завжди актуальним – для великих складних соціально-економічних систем ще не придумано більш раціонального інструменту управління процесами їх розвитку. Проте є періоди, коли ця актуальність набуває особливого значення. Уявляється, що для українського місцевого самоврядування сьогодні саме такий період: розпочалася довгоочікувана реформа місцевого самоврядування, виклики якої зумовлюють чергове «друге дихання» стратегічного планування.

Як відомо, перший «бум» застосування в нашій країні стратегічних технологій до планування розвитку територій відноситься до середини дев’яностих років минулого сторіччя і пов’язується із становленням муніципального руху, коли завдяки процесам децентралізації державного управління місцеве самоврядування отримало додаткові права, що поставило місцевих керівників перед необхідністю реалізації обґрунтованого вибору напрямів розвитку територій. Не дивлячись на перші успіхи, через певний проміжок часу можна було констатувати, що стратегії того періоду ще не стали реальними інструментами розвитку, а поступово перетворилися переважно на політичні документи, які здебільшого підтримували передвиборні програми різних політичних сил. Серед причин такого становища можна виділити об’єктивний і суб’єктивний аспекти: до першого слід віднести недостатній розвиток методологій стратегічного планування, певну спрощеність підходів і недостатнє базування на об’єктивних факторах розвитку, а саме головне – недостатню відповідальність за дієвість стратегій. До другого – недостатню готовність публічних управлінців до стратегічної діяльності, нерозвинутість їх стратегічного мислення, технологічних компетентностей [245].

Другий бум (приблизно кінець 90-х років минулого століття дотепер) підтримувався розвитком проектного підходу в публічному управлінні, що абсолютним чином кореспондується з передовим світовими і європейськими

тенденціями. Так, європейське співтовариство, покладаючи головну відповідальність за власні процеси розвитку країн, і акцентуючи на результатах, надає принципову увагу регіональному стратегічному плануванню. При цьому вже визнаною стала позиція, яку свого часу обґрунтовували наші дослідження, щодо органічної інтеграції стратегічного планування з проектним підходом до реалізації стратегічних пріоритетів (так звана концепція «пріоритет-проект», уперше реалізована у Комсомольську, стратегія якого, створена на проектній основі, дозволила місту уперше в Україні сформувати програмно-цільовий бюджет (на експериментальному рівні) [251].

Третя хвиля інтересу до стратегічного планування розпочинається прямо сьогодні. Вона породжена критичною важливістю, невизначеністю й складністю процесів створення укрупнених територіальних громад, а також багатовекторними процесами майбутнього (після укрупнення) співробітництва громад. Усе зазначене є впливовими факторами подальшого розвитку підходів і технологій стратегічного планування розвитку територій.

Останнім часом достатньо активно формується законодавча та нормативно-правова база реформування місцевого самоврядування [158; 177; 179]. Окремі громади, не чекаючи укрупнення, намагаються здійснювати співробітництво на основі нової нормативно-правової бази, ці питання активно обговорюються у професійному середовищі місцевого самоврядування. Дуже тісно до цього кола питань примикають питання здійснення стратегічного планування в оновлених громадах з урахуванням поширення застосування проектних технологій для реалізації завдань місцевого розвитку. Це відбувається на тлі очікуваного зміцнення суб'єктів та методології стратегічного планування місцевого розвитку завдяки укрупненню громад та поширенню простору розробки стратегій.

Зазначене зумовлює актуальність опрацювання проблемних питань стратегічного планування в аспектах зміни його середовища. Реформа місцевого самоврядування торкається низки питань адміністративно-територіального устрою країни й долає певні обмеження стратегічного планування на територіях, які мали місце в існуючій системі, створює нові можливості його реалізації.

Так, по-перше, децентралізація державного управління супроводжується процесами укрупнення громад, що породжує нові спроможні суб'єкти діяльності на території – це зовсім не ті 12000 переважно дотаційних громад, для більшості з яких стратегічне планування було певною абстракцією [179; 250].

По-друге, реформа долає відому ситуацію двовладдя на території, коли взаємне делегування повноважень місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування породжує системну суперечність у питанні хто є повноважним суб'єктом місцевого розвитку, основним відповідальним за реалізацію програм соціально-економічного розвитку і бюджетів територій базового рівня місцевого самоврядування [250]. Створення виконавчих

органів рад районного та обласного рівнів розв'язує цю проблему на користь місцевого самоврядування.

По-третє, становлення громадянського суспільства, що відбувається сьогодні, радикально підвищує вимоги щодо результативності управління в умовах політичної конкуренції, що зумовлює необхідність чіткого цілепокладання та розробки програм досягнення цілей, наявності ефективних і водночас «м'яких» технологій планування за участю громадськості, тобто певного розвитку методологій і технологій розробки стратегій.

По-четверте, досягнуто певну зрілість у застосуванні проектного підходу в публічному управлінні в інтеграції його із стратегічними підходами, що створює передумови переходу до програмно-цільового бюджетування за сучасними канонами в ув'язці із стратегіями розвитку.

По-п'яте, поширюються можливості грантового фінансування проектів розвитку територій, зокрема через Державний фонд регіонального розвитку [138], численні конкурси проектів і програм на регіональному та національному рівнях.

Одним із сучасних викликів для стратегічного планування в публічному управлінні є, ураховуючи європейський вектор розвитку України, формування потреби в обґрунтованих стратегіях, гармонізації методології їх формування з європейськими підходами. Досвід Європи свідчить про велику увагу, що приділяється обґрунтуванню стратегій, зокрема регіонального розвитку, які реалізується циклами у сім років (фінансування нового циклу розпочалося у 2014 році). Підготовка до цього циклу, наприклад в Естонії, розпочалася у 2011 р. і тривала майже три роки [221]. Перед початком стратегічного планування регіонального розвитку Міністерством внутрішніх справ (яке опікується регіональним розвитком) було замовлено трьох незалежних експертів з аналізу політики регіонального розвитку, після чого було проведено консультації з різними партіями, а далі – опитування думки представників органів місцевого самоврядування різних регіонів. Було створено механізм письмового оцінювання ситуації та подання пропозицій, для чого розроблено матрицю спеціального формату в електронному вигляді, яку можна було направити міністерству на офіційний сайт. З огляду на процеси укрупнення громад в Україні цікавим у цьому процесі є досвід визначення меж тяжіння окремих центрів та навколишніх територій за допомогою сучасних технологій: це дослідження було зроблено через використання мобільних телефонів, коли завдяки відстеженню кількості дзвінків протягом доби було визначено маятникові міграції, а відтак – і зони тяжіння основних центрів [221]. Отже, для роботи за євростандартами треба вчитися обґрунтовувати стратегії.

Ключовими процесами реформування є процеси укрупнення громад, які мають забезпечити їх спроможність до ефективної діяльності. Ці процеси містять чимало викликів, що стимулюють подальший розвиток підходів та методології стратегічного планування. Окреслимо деякі з них.

Одним із пріоритетних завдань після створення укрупненої громади є розробка стратегії її розвитку (порядок розробки стратегії наведено на

рис. 2.8). Очевидно, що якщо існували стратегії розвитку громад, що увійшли до складу укрупненої громади, то вони повинні бути переглянуті, тому що укрупнена громада має зовсім інші ресурсні можливості, а значить – і інші конкурентні переваги, на основі чого має бути визначено оновлене стратегічне бачення розвитку укрупненої громади та, відповідно, нові пріоритети розвитку (за кількістю – 2-5 пріоритетів).

Рис. 2.8. Процес розробки стратегії розвитку укрупненої громади

Така робота здійснюється робочою групою, сформованою з представників усіх громад, що об’єдналися. Важливо пам’ятати, що усі об'єкти, передбачені співробітництвом громад, мають бути враховані у стратегії розвитку громади і за умов доцільності мають реалізовуватися за допомогою проектів, що включаються до складу стратегії. Аби стратегія, на відміну від традиційної ситуації, стала дійовим інструментом реалізації ключових намірів громадян, слід до її розробки залучати активних представників громадськості, особливу увагу приділити створенню дійової системи управління реалізацією стратегії та налагодженню громадського моніторингу, організувати звітність перед громадою за отримані стратегічні результати.

Основоположна роль стратегічного підходу проявляється в підготовці провідного документу, на основі якого здійснюється укрупнення громад. Ним є перспективний план (ПП), що розробляється обласними державними адміністраціями. Принцип добровільності, покладений в основу процесів укрупнення громад [158], у більшості випадків призводить до перетворення цього процесу на довгостроковий (досвід Естонії, в якій укрупнення громад

також здійснюється на принципі добровільності, такий, що з 2005 року об'єднано лише 22 громади з 254 і зараз у процесі об'єднання знаходиться тільки 40 громад [221]). Відповідно, розроблені на сьогодні ПП будуть неодноразово корегуватися протягом періоду до отримання певного сталого стану.

У той же час на процеси об'єднання громад впливає створена на належному рівні законодавча база співробітництва громад. Цей вплив пояснюється наступним чином. Відомо, що існують дві базові концепції забезпечення підвищеної здатності громад: «органічна» (укрупнення територіальних громад із створенням спільного органу управління) та «функціональна» (централізація функцій, тобто співробітництво самостійних громад) [187]. Отже, на тлі використання принципу добровільності потрібні серйозні обґрунтовані стратегічні рішення щодо вибору громадою або самостійного шляху існування або в об'єднанні з іншими. Аналогів таким рішенням ще не знала українська практика стратегічного планування, наслідком чого є якщо не методологічна слабкість і переважний емпіризм застосовуваних сьогодні підходів до розробки ПП. Так, досвід Дніпропетровської області, яка перша представила до розгляду громадами перспективний план, демонструє таке: перший варіант ПП передбачав створення 53 укрупнених територіальних громад, а другий – вже з урахуванням перших результатів обговорень – містив більше вісімдесяти громад. Тобто громадські обговорення показали наявність достатньо великої кількості слабких місць, по яких ПП не витримав критики і був перероблений на користь пропозиціям громад. Отже – демократично, але недостатньо «методологічно».

В укрупненій громаді, яка сформована на основі об'єднання громади міста (районного чи обласного значення) та прилеглих сіл і селищ, проявляються важливі системні протиріччя, з'являються нові достатньо складні аспекти вибору пріоритетів розвитку. Уявляється, що ми ще не повністю усвідомили соціальні наслідки інтеграції в єдиній громаді урбаністичного та сільського укладів життя. І в аспекті вибору пріоритетів можна говорити про конкуруючі концепції: пріоритет розвитку «центру» громади (зробити належну «столицю», щоби було куди приїхати та відпочити душею); пріоритет розвитку периферії (щоби всім було гарно кожного дня); пріоритет розвитку сильних (тому, що вони багато заробляють до бюджету громади); пріоритет розвитку слабких (щоби вирівняти умови життя всім). Проблема схожа на проблему бюджетного вирівнювання, коли у тих, що заробили багато грошей, забирають на підтримку більш слабких. Ситуація об'єктивна, але вирішується непросто й завжди є ображені. Тому аналіз зацікавлених сторін при розробці стратегії укрупненої громади стає важливішим моментом, який вимагає методологічного посилення.

Аналіз конкурентних переваг в укрупнених громадах має виконуватися з огляду на пошук синергетичного ефекту, який може забезпечити інтеграція окремих факторів (ресурсних, управлінських, економіко-фінансових, людських), що відокремлене існують в громадах, які об'єдналися. Саме

конкурентні переваги, унікальні особливості території є основою залучення до неї інвестиційних та споживчих ресурсів, заробляння грошей, що є ключовим завданням стратегії розвитку території.

Укрупнені громади стають значною мірою порівнюваними, чого не можна було сказати про колишні дрібні громади. Це поширює можливості застосування бенчмаркінгу як інструменту стратегічного розвитку. Бенчмаркінг – це порівняння з передовими аналогами (громадами, територіями, підприємствами, організаціями). Бенчмаркінг забезпечує порівняння результатів та процесів діяльності й виявлення слабких місць або переваг; запозичення передового досвіду й мінімізацію ризиків; виявлення передових тенденцій; розширення інформаційної бази для визначення пріоритетів стратегічної діяльності; формування готовності персоналу до змін. З використанням бенчмаркінгу доцільно визначати стратегічні напрями, цілі та очікувані результати співробітництва громад [181].

Уявляється, настав час до формування на основі бенчмаркінгу рейтингів громад за аналогією з оцінюванням діяльності місцевих органів виконавчої влади, що здійснювався спочатку на основі Постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження оцінки результатів діяльності Ради міністрів автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій» від 09.06.2011 р. № 650 [159], а тепер реалізується на підставі Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики (Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2015 № 856) [166]. Існування таких рейтингів укрупнених громад, районів створює конкурентне середовище і посилює стимули ефективної роботи органів місцевого самоврядування в умовах політичної конкуренції. Зазначене актуалізує завдання розробки системи індикаторів оцінювання успішності діяльності укрупнених громад, яка має стати обов’язковим елементом методології розробки стратегій розвитку територій.

У нових умовах ще більше проявляється потреба в органічному поєднанні стратегічного та проектного підходів. Завдання об’єднання громад, співробітництва громад – це сфери, де природним чином інтегруються стратегічні та проектні технології. Застосування класичних стратегічних і проектних технологій у комплексі збагачує й посилює запропоновані законодавством форми співробітництва громад. Проте, очевидно, що проектні технології потребують адаптації до умов публічного управління, зокрема місцевого самоврядування, й конкретно – до застосування для використання в об’єднаних територіальних громадах.

Реформи, робота у нестабільному середовищі – це численні ризики. Сьогодні стратегії повинні набувати ризик-орієнтованого характеру, передбачати найбільш ймовірні ризики та намагатися їм запобігати задля підвищення ступеня реалізації стратегічних ініціатив, тобто мати антикризовий характер. Саме інтеграція стратегічного і проектного підходів робить значний внесок у реалізацію такого завдання унаслідок того, що інтегрований підхід перетворює стратегію на портфель проектів і програм.

При цьому формування кожного проекту передбачає аналіз ризиків і формування плану реакції на них. Для використання стратегії в антикризовому контексті механізм управління реалізацією стратегії має передбачати в залежності від діагностованого рівня настання ризиків та кризових небезпек здійснення оперативного корегування стратегії (реалізацію планів реакції на ризики) або зміни в її складі [258]. Завдяки орієнтованості стратегії на заздалегідь визначені в проектах ризики підвищується ступінь реалізованості стратегії. Крім того вирішенню цього ж завдання сприяє система моніторингу виконання стратегії, заснована на моніторингу окремих проектів, а далі – моніторингу виконання цілей по гілкам дерева цілей і до стратегії у цілому.

Для забезпечення дійовості стратегій в нових укрупнених громадах слід ключову увагу приділити громадському моніторингу: доки не буде реальної управлінської відповідальності за виконання стратегії перед громадянами, ступінь їх виконання не підвищиться, а красиві стратегічні наміри залишаться обіцянками. Сьогодні вже існує багатий зарубіжний досвід з кращих практик громадського моніторингу, на основі якого нами систематизовано форми проведення моніторингу, зокрема антикризового, у професійному та громадському середовищу [217].

Одною з ключових проблем укрупнення громад є забезпечення якості і доступності публічних послуг. Очевидно, що небезпека віддалення громадянина від центру надання послуг існує, тому важливим стратегічним завданням є вибір підходу до розв’язання такої проблеми. У великих містах вже створено достатньо зрілі ЦНАПи, які, за результатами опитувань громадян, надають послуги належного рівня якості [119]. Проте, останні тенденції показують, що збільшується розрив між такими центрами та периферією, де ця робота знаходиться на початковому рівні. Стратегічним завданням є вибір місця розташування ЦНАП у громаді, сучасне обладнання його з можливістю реалізації значної кількості послуг в електронному режимі доступу, забезпечення фізичної доступності у межах встановлених законодавством обмежень з відстані та часу шляху до центру. Логічним висновком цього є пріоритет у будівництві доріг, що, в свою чергу, спирається на пріоритетний розвиток економіки території.

Укрупнення громад – один з ключових процесів реформування місцевого самоврядування, однак він лише створює потенціал нормального функціонування та розвитку територіальних громад, у якому провідне місце посідають, зокрема, процеси співробітництва громад, що реалізуються інструментами стратегічного планування та проектного підходу. Отже, виявлення поширених можливостей стратегічного планування в нових умовах, відпрацювання його особливостей в укрупнених спроможних громадах, подальша адаптація технологій проектного управління до середовища місцевого самоврядування є привабливими сферами перспективного наукового інтересу, породжують стимули до розвитку методології розробки та реалізації стратегій, проектів розвитку територій. Безумовно, нові умови здійснення стратегічного планування та реакція на

виклики до його якості забезпечуватимуть подальше відпрацювання методологічного базису отримання обґрунтованих стратегічних рішень, що відповідає вимогам європейського стилю публічного управління.

2.8. Проекти реалізації стратегічних пріоритетів розвитку об’єднаних територіальних громад

Самодостатні територіальні громади мають стати надійною інституційною основою передачі повноважень та ресурсів на місцевий рівень, запорукою ефективної діяльності з місцевого розвитку. Вже було акцентовано, що об’єднання громад – це лише початкова фаза, за якою слідкують реальні дії з реалізації потенціалу розвитку та співробітництва громад, формування належної місцевої інфраструктури, створення умов соціально-економічного зростання й забезпечення повноцінного життя на територіях. Для цього потрібно використання як інноваційних, так і вже існуючих і апробованих практикою управлінських механізмів та інструментів Серед таких важливе місце посідають стратегічне планування та управління проектами.

Важливо, що об'єднання громад і формування об'єктів співробітництва громад – це завдання, які можуть бути реалізовані із широким застосуванням проектного підходу. Як форма співробітництва громад проект (спільний проект) – це комплекс робіт, об'єднаних спільною для учасників проекту метою, яка відповідає стратегії місцевого розвитку, і які (роботи) реалізуються за спільні кошти учасників проекту (як з бюджетних, так і з інших незаборонених джерел) для отримання спільної вигоди всіх учасників унаслідок спільного використання продукту проекту [177]. Використання технологій проектного підходу дозволяє підвищити рівень впорядкування робіт з досягнення встановленої мети, зокрема визначити: продукт майбутнього проекту в його зв'язку із стратегією розвитку території; очікувані витрати, соціально-економічні та інші вигоди (результати) проекту з урахуванням інтересів зацікавлених сторін; ймовірні ризики, на які слід обов'язково звернути увагу та вчинити заходи щодо їх попередження. При плануванні проекту слід за рекомендаціями проектного підходу сформувати ієрархічну структуру робіт проекту (дерево робіт – WBS); сформувати матрицю відповідальності виконавців; спланувати потрібні ресурси і скласти бюджет проекту; побудувати календарний графік виконання робіт. Обов'язково слід сформувати команду та призначити керівника проекту. Все це підвищує ймовірність успіху співробітництва.

Логічно передбачити, що у нових умовах мають бути піддані певній модернізації і підходи до формування стратегій розвитку укрупнених громад, і відкриваються додаткові можливості урізноманітнити й поглибити арсенал інструментів і технологій проектного управління. Проте не можна не звернути увагу на деякі складності, що виникають при перенесенні традиційних проектних технологій до сфери публічного управління, зокрема

– до сфери місцевого самоврядування. Це пов’язане як із специфікою середовища реалізації проектів (бізнес чи місцеве самоврядування), так і з проблемами адекватного виміру результатів проектів, коли традиційні показники визначення ефективності проектів не діють (часто проекти публічного управління є «за визначенням» неприбутковими). Адаптація традиційних проектних технологій до середовища місцевого самоврядування – це також потенційна сфера наукового пошуку. На наш погляд, доцільним є насамперед розмежування проектів місцевого самоврядування на два класи: інвестиційні (зокрема інфраструктурні) проекти і соціально-управлінські проекти (які не вимагають капітального інвестування). За таким підходом більш раціонально адаптуються технології проектного аналізу та оцінювання суспільної корисності проектів.

Ще одна важлива проблема пов’язана з управлінсько-координаційним та інформаційно-комунікативним забезпеченням застосування програмно-цільових інструментів підтримки розвитку та співробітництва укрупнених громад.

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [177] підтверджується теза щодо появи актуальних «викликів» проектному підходу в місцевому самоврядуванні, а саме, серед форм співробітництва визначаються такі: делегування (повноважень і ресурсів), спільні проекти, спільне фінансування (утримання), спільне утворення інфраструктурних об’єктів комунальної власності, створення спільного органу управління. Очевидно, що названі форми співробітництва відкривають широкі можливості застосування проектного підходу: він може бути повною мірою використаний в реалізації таких форм співробітництва громад як спільні проекти, утворення спільних інфраструктурних об'єктів, утворення спільного органу управління. Крім того, відкриваються можливості формування на укрупнених територіях спроможних громад проектів створення різноманітних кластерів на базі інтегрованої діяльності громад з суб’єктами виробничого та науково-технологічного спрямування.

Укрупнення громад відкриває більш широкі можливості упровадження проектів нетрадиційних типів, таких як парасолькові проекти, інституційні проекти, касетні проекти, які потребують подальшого організаційно-управлінського опрацювання та спеціальної інформаційно-комунікативної підтримки їх реалізації.

Такі види проектів як парасолькові згадуються у публікаціях і вже отримали позитивну практику застосування [130; 131]. Технологічна суть парасолькових проектів полягає у розробленні й тиражуванні деякої єдиної ідеї (продукту проекту). У публічному управлінні парасолькові проекти розробляються на засадах соціальної відповідальності великою бізнес-компанією, яка прагне лояльності стосовно своїх працівників та жителів території її присутності, тиражуються на даних територіях за узгодженням з відповідними органами влади, співфінансуються бізнес-компанією й місцевими бюджетами. Тобто зазначені проекти розглядаються як інвестиції в людський капітал, стосуються фактичних та потенційних працівників даної

бізнес-компанії, що мешкають на територіях присутності компанії. Вони спрямовані на вирішення соціально-економічних проблем, які визнані пріоритетними мешканцями території та експертами з питань місцевого розвитку [131].

Досвід розробки й упровадження парасолькових проектів у публічному управлінні презентує бізнес-компанія ДТЕК. Першою спробою реалізації партнерства взаємодії компанії ДТЕК та органів місцевої влади була підготовка у 2008 році та подальша реалізація стратегій розвитку окремих міст та районів Дніпропетровської області з позитивним результатом. У 2012 році у рамках проекту «Місцевий економічний розвиток» було розроблено стратегію розвитку територій з умовною назвою «Субрегіон «Західний Донбас». При цьому частина соціально значущих проектів стратегії реалізувалося за фінансової підтримки компанії ДТЕК. Позиціонування ДТЕК як соціально відповідальної компанії спонукало її перейти від епізодичної підтримки окремих соціально важливих проектів у містах присутності до системної цілеспрямованої діяльності на покращення міського середовища, підвищення рівня культури життя, соціальних стандартів. Задля забезпечення тісноти зв'язків з владно-управлінськими структурами території усіх міст присутності компанії ДТЕК протягом року було підготовлено проекти стратегій соціального партнерства, запропоновано до реалізації Декларацію соціального партнерства, до якої приєдналися майже усі території присутності ДТЕК (17 міст та 3 райони семі областей України, разом – 18 стратегій та окремих проектів, які реалізуються в тридцяти містах). Особливістю цієї масштабної стратегічної ініціативи з планування та реалізації міжсекторного партнерства і було використання ідеології парасолькових проектів [47].

Фактори ефективності парасолькових проектів базуються на створенні широкої соціальної бази їх запровадження, чим підтримується діяльність бізнес-компанії на відповідних трудових, товарних, інвестиційних ринках і забезпечується комерційний успіх. Єдина методологія та скоординований план запровадження стандартизованого продукту парасолькового проекту дозволяють економити час та кошти на розробці і реалізації проекту.

Касетні проекти виокремлюються в окрему групу проектів: «касетний» – такий, що формується як єдине ціле, але згодом розділяється на окремі складові зі схожими функціями. Технологічна суть касетних проектів публічного управління також як і парасолькових у бізнесі пов'язана з тиражуванням на різних територіях (у різних територіальних громадах) деякої проектної ідеї та суспільно-корисних результатів конкретного проекту, які отримані у ході його запровадження. Тобто за суттю це тиражування кращих практик місцевого самоврядування, зокрема зарубіжних, на територіях громад адміністративного району, області під патронатом відповідних органів місцевого самоврядування.

На відміну від парасолькових проектів ініціатива у цьому випадку має належати відповідному органу влади на території, в структурі управління якого має бути інституціоналізована спеціальна функція, пов'язана з системним підходом до запровадження проектного інструментарію в стратегічне управління територією. Можливим варіантом такої інституціоналізації може бути створення проектного офісу в органі управління територією. В іншому випадку аналогічну функцію може виконувати Агенція регіонального розвитку або інші структури з функцією управління реалізацією стратегій розвитку території.

Тиражування передових практик, ідей, проектів передбачає поінформованість зацікавлених сторін для виявлення відповідної ініціативи. Тому проектний офіс, створений у відповідному органі влади, реалізовуватиме, зокрема, такі функції аналітичного та інформативно-комунікативного забезпечення як: інвентаризація кращих практик місцевого самоврядування, презентованих, зокрема, проектами-переможцями конкурсів різного рівня, а також зарубіжних; визначення рівня їх типовості й можливостей запровадження на різних територіях області (району); оформлення у типовому варіанті базового касетного проекту із стандартизованим продуктом проекту; інформування громад щодо позитивних ефектів даного проекту та орієнтовного обсягу витрат на його запровадження; визначення можливих централізованих джерел для підтримки фінансування проекту. Реалізація такої функції здійснюється у ході спеціально організованої систематичної інформаційно-комунікативної роботи або під час різного роду «ярмарок ідей», практика проведення яких має стати регулярною. Хороший ефект дає постійна дистанційна комунікація з професійним середовищем фахівців громад з використанням можливостей електронних комунікацій, а саме – спільнот практиків, де визначаються проблеми громад і виявляються їх потреби, презентуються можливості й шляхи розв'язання проблем [212].

За погодженням з громадами, які висловили бажання й мають фінансово-ресурсні можливості щодо впровадження касетного проекту, проектним офісом розробляється порядок і графік реалізації проекту у визначених громадах. Детальну адаптацію касетного проекту до місцевих умов здійснюють локальні команди управління проектом (представники громад-учасниць касетного проекту). Централізована координація упровадження касетного проекту здійснюється проектним офісом, який налагоджує регулярний зв'язок з командами управління проектом на місцях. При цьому можуть бути передбачені консультації локальних проектних команд авторами-розробниками даного проекту, консультаційне супроводження ними реалізації окремих етапів проекту в різних громадах. Зазначеним досягається належне організаційно-управлінське забезпечення типових робіт проекту та прискорення їх завершення.

Ураховуючи підтверджені практикою вагомі соціально-економічні результати касетних проектів, їх фінансування може бути поставлено на пріоритетну основу. Зокрема, такі проекти можуть бути підтримані коштами

Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), порядком використання коштів якого на 2015 р. передбачено, що бюджетні кошти спрямовуються на фінансування інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації, або стратегічним цілям та завданням розвитку регіонів, впроваджуються як проекти співробітництва територіальних громад; є переможцями Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування у 2013-2014 роках [138]. За умов відповідного уточнення критеріїв відбору проектів на фінансування ДФРР може бути забезпечено їх першочерговий відбір. Логічним є і першочергова фінансова підтримка касетних проектів спеціальними фондами, які створюються на обласному або районному рівні для виконання програм розвитку місцевого самоврядування.

При реалізації ідеології касетних проектів виникає проблемне питання щодо забезпечення й компенсації використання авторських прав на первинний проект (його ідею та результати як інтелектуальну власність), що став основою касетного. Тут простежується аналогія з технологією франчайзінгу в бізнесі: є апробована у практиці ідея, яка довела здатність давати комерційний результат, і за використання цієї інтелектуальної власності іншими виробниками сплачуються платежі роялті. Очевидно, що хоча територіальні громади діють сьогодні в конкурентному середовищі, воно не є тотожним конкурентному бізнес-середовищу. Місія органів влади на територіях, що представляють спільні інтереси громад, спрямована й на розповсюдження передових досягнень територіальних громад, що досягається саме через касетні проекти. При цьому слід враховувати, що участь у касетному проекті передбачає запозичення його авторської ідеї, а також унаслідок цього – економію часу та коштів громад-учасниць касетного проекту.

Отже, було б логічним передбачати у бюджеті локального проекту (у складі касетного) в частині його співфінансування даною громадою певну суму коштів як платежі роялті за використання інтелектуальної власності – авторських прав розробників касетного проекту. Кількісно це міг б бути, наприклад, фіксований процент від бюджетної вартості касетного проекту за мінусом витрат на розробку проектно-кошторисної документації (яка зазвичай здійснюється через аутсорсінг). Зазначені суми роялті могли б слугувати джерелом фінансування авторського гонорару та оплати робіт з консультування команд управління локальними проектами. Така схема була би стимулюючою по відношенню до розробників проектної ідеї, сприяла би залученню науки до розв’язання проблем практики. Проте, уявляється, що в умовах казначейського виконання бюджету реалізація такого підходу є маловірогідною. Тому пропонується у складі обласних конкурсів проектів і програм розвитку місцевого самоврядування, а далі – на національному рівні – заснувати номінацію «Кращі розробники проектів місцевого розвитку», перемога в якій передбачала б матеріально-фінансову винагороду особам чи

командам-розробникам касетних проектів. Очевидно, що обов'язковою умовою участі у касетному проекті має бути дотримання авторських прав з відповідними посиланнями на них при оприлюдненні інформації з локальних проектів.

Реалізація ідеології та технології касетних проектів, базована на тиражуванні відпрацьованого та апробованого практикою продукту проекту, являє собою «цілеспрямований бенчмаркінг» на території, забезпечує економію інтелектуальних, часових та фінансових ресурсів, сприятиме більш раціональному використанню передового досвіду запровадження кращих проектів регіону й розповсюдженню їх для розв'язання споріднених проблем на суміжних територіях аналогічних громад.

Для створення спеціальних управлінських структур під час реалізації передбаченої законодавством про співробітництво громад форми щодо створення спільних органів управління [179] можуть використовуватися так звані інституційні проекти. Інституційний проект можна ідентифікувати як проект, що має на меті інституціоналізацію взаємовідносин декількох учасників спільної постійної або тимчасової діяльності, завдяки якій реалізуються спільні та індивідуальні інтереси учасників, а продуктом такого проекту є певна інституція, функціонуюча відповідно до розроблених у ході проекту й документально оформлених регламентів [131]. Отже, інституційний проект – це проект, продуктом якого є спільний орган управління й комплект документально оформлених регламентів його функціонування, а також (за необхідністю) – локальних нормативних актів, що базуються на положеннях чинної нормативно-правової бази, зокрема в частині врегулювання договірних відносин. Інституційні проекти, очевидно, мають належний потенціал «типовості» й можуть тиражуватися за технологіями, схожими з касетними проектами.

Отже, інтеграція потенціалу нетрадиційних типів проектів – парасолькових, касетних, інституційних – із засобами системної організації та координації діяльності з цілеспрямованого поширення прогресивних проектних практик і досягнень, з комунікаційно-інформаційним інструментарієм може підняти на новий рівень роботу з управління розвитком та співробітництвом територіальних громад, сприятиме зростанню ефективності використання їх ресурсів. Широке запровадження технологій проектного підходу ставить на порядок денний аналіз і оцінювання рівня проектної зрілості органів управління на територіях.

2.9. Кластерні форми інтеграції діяльності в об'єднаних територіальних громадах

Із схваленням Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні фактично розпочався процес децентралізації влади та реформа місцевого самоврядування. Поряд із законодавчою базою для розвитку об'єднаних

територіальних громад урядом було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, в якій визначено пріоритети державної регіональної політики, які характеризують її цілі і завдання: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; територіальна соціально-економічна інтеграція та просторовий розвиток; ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

Головна ідея реформи місцевого самоврядування – це створення умов для розвитку спроможних територіальних громад, які будуть здатні забезпечити належний рівень життя її членів та належну якість надання соціальних послуг. Одним із джерел створення сприятливих соціально-економічних умов для розвитку спроможних громад є інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики, яка, згідно прийнятої урядом стратегії передбачає серед іншого поєднання галузевої (секторальної) та територіальної (просторової) складових.

Галузева складова передбачає підвищення рівня конкуренто-спроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу. У свою чергу, територіальна (просторова) складова передбачає досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, інструментами якої, зокрема, є розвиток міжрегіонального співробітництва, та формування «точок зростання».

Будь-яка територія є частиною єдиного економічного простору, і належить до глобальної економічної системи. Світові тенденції останніх десятиліть щодо глобалізації конкурентних процесів, ставлять нові вимоги до формування політики територіального розвитку на всіх рівнях – від місцевого до загальнодержавного.

Внаслідок безперервного зростання мобільності виробничих ресурсів особливо фінансових, інформаційних та людських, глобалізація створює вільний рух потоків капіталу з однієї території в іншу, таким чином вчиняючи позитивний вплив на ті території, які мають най-конкурентніші умови для їх розміщення. У цьому контексті, ефективне управління місцевим розвитком пов’язане з використанням закономірностей глобальної економіки на користь розвитку території та громади. З цією метою, особливої уваги заслуговують можливості кластерного підходу до формування моделі місцевого розвитку та забезпечення місцевої конкурентоспроможності.

Для муніципальних утворень, особливо тих, де провідну роль грає малий та середній бізнес, запровадження кластерного підходу має визначальну роль, тому як саме він створює умови для розвитку і забезпечення конкурентоспроможності підприємств, які є основною податковою базою міста та інструментом забезпечення зайнятості населення.

Успішність кластерної моделі місцевого економічного розвитку має історичне підтвердження. Вперше феномен концентрації спеціалізованих підприємств було помічено Альфредом Маршалом понад сто років тому, а

наукове обґрунтування цього економічного явища надав професор Гарвардської бізнес-школи Майкл Портер, який є одним із засновників теорії кластеризації. М. Портер визначає кластер (від англ. cluster – група, скупчення, зосередження) як «систему постачальників, виробників, споживачів, елементів промислової інфраструктури, дослідницьких інститутів, що взаємодіють у процесі створення додаткової вартості» [148]. Даний підхід базується на врахуванні позитивних синергетичних ефектів регіональної агломерації, тобто близькості споживача та виробника, мережевих впливів та дифузії знань і вмінь за рахунок міграції персоналу та виділення бізнесу. М. Портер акцентує на відсутності реальних меж між галузями та типами діяльності, усі вони розглядаються у взаємозв'язку.

У праці [7] пропонується концепція формування кластеру на основі інтеграції «4К»:

– концентрації – у межах локальної території;

– конкуренції – усередині кластера в боротьбі за споживача, за його завоювання та утримання;

– конкурентоспроможності – на ринку за рахунок високої продуктивності праці, обумовленої спеціалізацією і взаємодоповнюваністю учасників;

– кооперації – залученні споріднених галузей та місцевих владних та наукових інституцій для отримання синергетичного ефекту.

Отже, як економічна категорія, кластер своєю основною ознакою має поєднання конкуренції і кооперації на географічно обмеженій спеціалізованій території.

Початок формування в Україні «нової», модернізованої системи інноваційного розвитку, побудованої на основі кластерного підходу, було закладено парламентськими слуханнями на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» [174] ще у 2007 р. Пізніше, у 2008 р. Міністерством економіки України був запропонований проект Концепції створення кластерів в Україні [82]. Ще через рік, у 2009 р., вийшла постанова Президії НАН України «Про формування та функціонування інноваційних кластерів в Україні» [180].

У тому ж році на Всесвітньому економічному форумі обговорювалася доцільність розроблення Концепції розвитку НІС України на термін до 2025 р. як раз на основі запровадження кластерної моделі для її реалізації [237].

У той же час, на парламентських слуханнях «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів» [216] колишній голова Державного агентства України з інвестицій та інновацій (пізніше – Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України) В. Івченко наголосив, що інноваційний розвиток є «безальтернативним способом вирішення існуючих проблем української економіки» [60] і запропонував як механізм досягнення збалансованого розвитку економічної, соціальної та екологічної складової суспільного

устрою широко застосувати дворівневу кластерну модель для реалізації законодавчо визначених інноваційних пріоритетів: національні кластери, які забезпечать реалізацію стратегічних пріоритетів інноваційної діяльності на рівні країни, та виробничі кластери, які забезпечать створення інноваційних виробництв, передбачених цією стратегією.

У той же період Президією Національної академії наук України було затверджено постанову «Про формування та функціонування інноваційних кластерів в Україні» [180] – практично єдиний на цей час чинний документ у цій сфері. Проте, навіть у ньому не було відображено систему преференцій та обмежень під час застосування кластерного підходу до виконання стратегій розвитку в Україні, не представлено модель формування національних кластерів, взагалі не йдеться про можливості організації муніципальних (міжмуніципальних) кластерів як групи розташованих на території муніципального утворення або навколо нього взаємопов'язаних підприємств і установ, які «співпрацюють, взаємодоповнюють та посилюють конкурентні переваги один одного» [58].

Результати аналізу законодавчої бази у сфері реалізації кластерної політики в Україні, вивчення й узагальнення вітчизняних наукових доробок та інших напрацювань теоретичного, концептуально-методологічного та інструментально-прикладного характеру дозволили зробити висновок, що проблемам кластеризації економіки приділялася увага, в основному, на національному рівні, і лише частково – на регіональному (місцевому), хоча досвід формування кластерів в окремих містах і регіонах України існує з 1998 р.

Разом з тим, кластери відіграють все більшу роль у розвитку інноваційних економік передових країн світу, де політика кластеризації за умов активної державної підтримки реалізується ще з початку 90-х рр. минулого сторіччя.

Формування кластерів, як спонтанне, так і регульоване державою, у розвинених країнах є помітною і стійкою тенденцією, на відміну від пострадянських країн, де процеси створення кластерних структур відбуваються хаотично та безсистемно.

Якщо розглянути відмінності сучасного кластеру від інших інтеграційних об'єднань – організацій та підприємств, зокрема, виробничого призначення (територіально-виробничих комплексів (ТВК), науково-виробничих об'єднань (НВО), промислово-фінансових груп (ПФГ), асоціацій, консорціумів, корпорацій, концернів, холдингів тощо), то можна виділити ряд найбільш характерних ознак (критеріїв), за якими вони відрізняються один від одного (табл. 2.1; 2.2). При цьому наведений перелік відмінностей не є вичерпним.

Таблиця 2.1

Відмінності сучасного кластеру від ТВК або НВО

Відмінності	Кластер	ТВК, НВО
За формою діяльності зі створення об'єднання	Створюється через модернізацію попередніх виробничих (інших) структур та модулів	Створюється з «нуля», через інституціоналізацію та легітимізацію діяльності
За типом виробництва	Здійснює виробництво цілого спектру продукції (послуг), яка може зміню-ватися залежно від попиту	Здійснюється масове виробництво однорідної продукції
За структурою управління	Традиційно мережева, горизонтальна, за типом «ядро – постачальник»	Ієрархічна збалансована за принципом централізації-децентралізації або чисто централізована (за типом «виробничий вузол – комплекс – район»)
За територіаль-ною ознакою	Учасники-партнери географічно наближені до основного виробництва, має місце локалізований контрактинг та аутсорсинг	Розподіл праці по всій країні – постачальники можуть знаходитися на великій відстані від виробників
За характером взаємозв'язків між виробництвами	Взаємозв'язки між виробництвами не є обов'язковими	Обов'язковий технологічний зв'язок між підприємствами, обов'язкова вертикальна інтеграція (від отримання сировини до її повного перероблення)

У різних країнах світу кластерні структури варіюють від невеликих мереж малих та середніх підприємств в обмежених географічних зонах до «мегакластерів», які являють собою величезну частину національної економіки, як наприклад, у Данії або Фінляндії.

Важливим аспектом забезпечення успішної реалізації кластерного підходу до інноваційного розвитку економіки країни є ідентифікація кластерів, яка побудована на основі їх класифікації за певними ознаками. В Україні формування інноваційних кластерних структур згідно з прийнятими класифікаційними ознаками мають стати одним із пріоритетів економічного розвитку. І певні кроки вже зроблені, що підтверджується рядом документів у цій сфері.

Міжнародний досвід ідентифікації кластерних структур свідчить, що діагностика кластерів найчастіше здійснюється на підставі двох взаємозв'язаних підходів: «зверху – униз», коли визначається привабливість і передумови для розвитку кластера в тій або іншій галузі; «знизу – догори», коли здійснюється ідентифікація кластера на певній території.

Таблиця 2.2

Відмінності сучасного кластеру від інших об'єднань організацій та підприємств

Типи об'єднань підприємств						
Холдинг	Концерн	Корпорація	Консорціум	Асоціація	ПФГ	ТВК, НВО
Категорії потенційно-можливих учасників						Кластер
об'єкти господарської діяльності	організаційно-фінансові об'єднання	об'єкти виробничої, наукової, комерційної та іншої господарської діяльності	об'єкти господарської діяльності (тимчасове об'єднання)	об'єкти господарської діяльності у певній галузі	об'єкти виробничої інфраструктури	виробники продукції, постачальники товарів та послуг, сервісні підприємства (транспорт, енергетика, екологія, телекомунікації тощо), організації ринкової інфраструктури (аудиторські, консалтингові, кредитні, страхові, лізінгові, торгівельні, операції з нерухомістю), науково-дослідні, освітні, інші некомерційні, громадські організації, торгівельно-промислові палати, організації інноваційної інфраструктури, бізнес-інкубатори, технопарки, промислові парки, венчурні фонди, центри трансферу технологій, розвитку дизайну, енергозбереження, підтримки субпідряду, субконтрактації, агентства з розвитку підприємництва, регіонального та муніципального розвитку, залучення інвестицій, підтримки експорту товарів, державні, муніципальні, гарантійні фонди, акціонерні інвестиційні компанії, закриті пайові інвестиційні фонди [161]

Продовження табл. 2.2

Типи об'єднань підприємств						
Холдинг	Концерн	Корпорація	Консорціум	Асоціація	ПФГ	ТВК, НВО	Кластер
Організація діяльності (найбільш характерна ознака)							
материнська компанія володіє контрольними пакетами акцій дочірніх підприємств	діяльність на підставі централізації переважної кількості основних функцій управління і фінансової залежності від окремих учасників	реалізація виробничих, комерційних, наукових та інших інтересів на підставі делегування окремих повноважень учасникам; централізоване регулювання їх діяльності	досягнення спільної мети з використанням сильних сторін і ресурсів учасників	постійна координація господарської діяльності учасників без права втручання в їх виробничу діяльність; не є вищим органом по відношенню до них	реалізація державних програм розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки (створюється за рішенням уряду)	реалізація державних програм розвитку пріоритетних галузей виробництва і структурної перебудови економіки (створюється за рішенням уряду)	реалізація інноваційної діяльності – інтеграція знань для забезпечення конкурентоспроможності всіх учасників кластера, формування інформаційно-комунікаційних мереж (може створюватися за рішенням органів влади, органів місцевого самоврядування, за ініціативи інших організацій різних форм власності)

При цьому для діагностики кластерів використовуються, як правило, якісні інструменти – такі, як метод Дельфі, фокус-групи, локальні опитування, аналіз розривів, стратегічний міжгалузевий аналіз тощо, а для оцінки результатів їх розвитку – кількісні (коефіцієнти локалізації, методи економічного моделювання, мережевий аналіз, таблиці міжгалузевого балансу тощо) [7].

Важливе значення для розроблення класифікаційних схем ідентифікації кластерних структур є визначення способів інтерпретації обраних ознак, які не мають кількісного характеру (згідно з прийнятою міжнародною кластерною класифікацією, перелік кластерних ознак налічує сорок позицій).

Розглянемо декілька підходів до класифікації кластерів за різними ознаками – стадіями розвитку, географічною значимістю, структурою підприємств, що входять до складу учасників кластеру, характером міжкластерних зв’язків тощо.

Так, класифікація кластерів за стадіями розвитку передбачає їх розподіл на такі групи: ембріональні кластери; розвинені кластери; зрілі кластери.

Достатньо популярні і такі підходи до класифікації кластерних структур:

– за «глибиною» кластера або його впливом на рівень розвитку економіки (глибокий, мілкий, незначний);

– за динамікою зайнятості (зростаючий, зменшуваний, стабільний);

– за географічною значимістю (орієнтація на експорт, імпорт, внутрішня локальна, національна);

– за структурою підприємств (малі, середні, великі підприємства, змішаний тип, який дає змогу поєднувати дрібносерійне виробництво з великомасштабним підходом);

– за характером зв'язків (виробничі, науково-технічні, змішані);

– за кількістю членів (невеликі – до двадцяти членів, великі – понад двадцяти членів та до десятків тисяч) і т.і.

Тематика класифікації кластерних структур на цей час актуальна серед науковців. Так, автор праці [208] С. І. Соколенко, який по праву вважається ідеологом системи національної кластеризації, пропонує ідентифікувати кластери за такими групами: конкурентні; стратегічні; виникаючі; зрілі; стабілізуючі.

Але найбільш популярною у світі є ідентифікація кластерів за такими групами:

– за рівнем кластеризації (державний, регіональний, мікрорівень);

– за галузевою специфікою (транспорт, метали, туризм, меблі, одяг, продукти тощо);

– за типом інновацій (нові індустріальні системи, промислові платформи, технопарки, аерокосмічні системи, біотехнології тощо).

Взагалі, кластерний підхід є альтернативою традиційній «галузевій політиці», у межах якої здійснюється підтримка конкретних підприємств і

галузей. Автори праць [35; 44] так визначають найбільше характерні кластерному підходу параметри, що відрізняють його від традиційного галузевого: наявність стратегії розвитку території; партнерство влади і бізнесу; виробництво і технології; конкуренція; просторовий розвиток; критерії економічної ефективності; ринок праці; інституційне середовище; тип домінуючих комунікацій між підприємствами (порівняльний аналіз кластерного та галузевого підходів до управління представлений у табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Порівняльний аналіз кластерного та галузевого підходів до управління [44]

Основні параметри порівняння	Характеристика кластерного підходу	Характеристика галузевого підходу
Принцип формування	Переважно горизонтальна інтеграція (лише в окремих випадках – вертикальна), оптимізація міжгалузевих взаємодій	За технологічною ознакою
Потенціал економічного зростання	Ефекти синергії, обумовлені взаємодією різнорідних елементів. Присутність «ключового учасника»	Інтенсифікація виробництва підприємства (галузі)
Можливість активізації інноваційного потенціалу	Високий рівень інноваційної активності, що досягається за рахунок можливості концентрації ресурсів в окремих елементах кластера, що в цілому визначають його інноваційний потенціал	Обмежена через інерційність системи впровадження інновацій, проблеми комунікацій
Конкуренто-спроможність продукції регіону	Підвищується за рахунок територіальної концентрації елементів кластера, яка призводить до зниження транспортних і транзакційних витрат	Слабо виражена через територіальну розосередженість підприємств, що реалізують відтворювальні процеси в межах галузі
Інвестиційна привабливість	Визначається можливістю комплексного використання інвестиційних ресурсів	Ефект інвестицій визначається можливостями об'єкту інвестування
Рівень комунікацій	Довгострокові зв'язки між учасниками кластера, засновані на взаємовигідних стосунках	Жорстка ієрархічна структура, яка характеризується технологічними і адміністративно-управлінськими зв'язками
Стійкість регіональної системи	Можливість адаптації до змін та умов зовнішнього середовища за рахунок вищої диверсифікації видів діяльності	Вища спеціалізація, що призводить до зниження адаптивної здатності регіональної соціально-економічної системи

Низька активність у реальному запровадженні кластерного підходу обумовлюється ще низкою інших причин, зокрема, недостатністю науково-методичного забезпечення та належної інформаційної бази щодо створення та досвіду функціонування кластерів в Україні, слабкою популяризацією

кластерного підходу серед організацій та підприємств різних форм власності, незацікавленістю малого та середнього бізнесу в інтеграції їх діяльності та формуванні системи спільних інтересів, спрямованих на забезпечення конкурентоспроможності як самого кластеру, так і територій, на яких він реалізує свою діяльність, недостатністю фінансового забезпечення організації кластерної діяльності.

Для реалізації діяльності зі створення та забезпечення функціонування кластеру потрібні фінансові ресурси, але, не в тому обсязі, як під час об'єднання підприємств іншої організаційно-правової форми, які створюються «з нуля». Найбільш значущими статтями потенційних витрат є наступні [44]:

– витрати на процеси створення кластера (організація інтеграційного об'єднання із сукупності окремих підприємств та установ, упорядкування та легітимізація їх діяльності);

– витрати на розвиток інфраструктури кластерної діяльності та її підтримку;

– витрати власне на діяльність створеного кластеру (реалізація окремих інноваційно-інвестиційних проектів та програм).

Механізми фінансування кластерної діяльності, у першу чергу, залежать від рівня розвитку країни. У передових країнах світу фінансування створення кластера, як правило, ведеться на основі бюджетних ресурсів або великого спонсора (це можуть бути, наприклад, засновницьке підприємство кластера).

Фінансування інфраструктури і окремих проектів в кластерах здійснюється як на основі змішаного фінансування – внески підприємств-учасників кластерів і бюджетного фінансування (поширено в Германії), так і з мінімальною участю бюджетних ресурсів або навіть їх відсутністю (наприклад, у Великобританії). Для України найбільш сприйнятливим варіантом є інтеграція ресурсів бюджетів різного рівня через цільові програми і спеціалізовані фонди вкладів учасників кластера.

Отже, розробка й запровадження новітніх ефективних стратегій інноваційного розвитку, у першу чергу на основі поступового формування інноваційних кластерів як територіальних об'єктів економічного зростання міст і регіонів, є вкрай актуальною для України. Ураховуючи те, що кластери – це структури (інтеграційні об'єднання), що можуть утворюватися самостійно (природно), за рахунок просторового прояву ринкових сил, і мають значний потенціал для інноваційного розвитку території, органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають створювати умови для їх формування та успішного функціонування, а не намагатися директивно розвивати кластери «з нуля».

Для отримання загального уявлення щодо проблем (переваг) запровадження кластерного підходу для розвитку територіальних громад, виявлення факторів, що запобігають (сприяють) формуванню муніципального (міжмуніципального) кластеру, та визначення ролі органу муніципального управління в реалізації муніципальних кластерних ініціатив

проаналізуємо міжнародний та вітчизняний досвід ідентифікації та функціонування кластерних структур і проектування існуючих доробок на місцевий, зокрема муніципальний рівень.

Результати аналізу зарубіжного досвіду реалізації інноваційної діяльності свідчать, що кластер як інфраструктурний елемент системи інноваційного розвитку є дієвим інституційним механізмом реалізації стратегічних пріоритетів у сфері місцевої інноваційної діяльності. І це природно – місія кластера полягає у реалізації селективної інноваційно-інвестиційної стратегії розвитку, цілі якої декомпозуються до рівня інвестиційних програм і проектів, що розраховані на відносно тривалий період і охоплюють усі стадії певного технологічного циклу (процесу) виробництва інновацій.

Для України, враховуючи, що унормування (правове врегулювання) процесу створення кластерів і досі знаходиться у зародковому стані, але науковий та практичний інтерес до цих питань при цьому значно підвищився, кластеризація економіки може стати механізмом саморозвитку інноваційних систем місцевого та регіонального рівня. Саме в межах кластера як інтеграційного об’єднання зароджуються і реалізуються інновації. На підставі кластеризації економічної діяльності стає можливим раціональне об'єднання і синергія можливостей та зусиль науково-дослідних, виробничих, освітніх та інших структур і публічних інституцій як основних учасників інноваційного процесу, заінтересованих в отриманні кінцевого результату.

Більшість авторів розуміють кластерні структури як територіально-галузеві інтеграційні об'єднання підприємств та організацій, націлених на інноваційний розвиток, взаємодоповнюючих один одного і посилюючих власні конкурентні переваги за рахунок спільного синергетичного ефекту. Кластери як одна із форм кооперації суб'єктів господарювання сприяють зміцненню, у першу чергу, соціального партнерства, а також міжсекторного (партнерства у так званому трикутнику «влада – бізнес – громада»).

На місцевому рівні кластери є одним із механізмів реалізації стратегічних пріоритетів інноваційної діяльності розвитку території. Саме на місцевому рівні окремо слід розглянути так звані «муніципальні кластери», які являють собою мережеву ділову одиницю, що створена з огляду на задоволення інтересів членів територіальної громади під егідою органу місцевого самоврядування, за його безпосередньою (рольовою) або опосередкованою участю (через існуюче або новостворене комунальне підприємство), яка інтегрує і координує діяльність учасників (підприємств малого й середнього бізнесу, комунальних підприємств, науково-дослідних, освітніх, громадських та інших некомерційних організацій) з метою підвищення конкурентоспроможності кожного з них, самого кластеру та територіальної громади у цілому.

Діяльність муніципальних кластерів має здійснюватися під егідою органу управління (як генерального замовника), фінансуватися, в основному, бізнесом (хоча фінансування може бути і багатоаспектним – інвестиції, місцевий та державний бюджет, фонди, гранти тощо) і орієнтуватися

безпосередньо на реалізацію стратегічних пріоритетів розвитку територіальних громад.

Не зважаючи на те, що ініціативи щодо формування кластерів можуть належати як бізнесу, так і владі, для забезпечення успіху їх реалізації необхідно ще на етапі їх концептуалізації чітко визначити завдання та ролі кожного з учасників. З боку влади має бути забезпечено сприяння в питаннях, які потребують вирішення на центральному, регіональному та місцевому рівнях, зокрема формування відповідних політик, послаблення податкового тиску, спрощення умов діяльності, нормативно-організаційна підтримка її розвитку. Саме влада створює умови для поліпшення ділового середовища, забезпечує під потреби бізнесу розробку освітніх та наукових програм, сприяє залученню інвестицій та їх супроводу через регіональні Агентства із залучення інвестицій.

У свою чергу, завдання бізнесу в аспекті його соціальної відповідальності – це участь у реалізації стратегічних пріоритетів, які мають бути визначені загальною стратегією розвитку території, покращення місцевої інфраструктури, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та мобілізація усіх видів місцевих ресурсів, що сприяє створенню як суспільного, так і власного потенціалу для розвитку, і забезпечує успіх реалізації стратегії.

Муніципальний (міжмуніципальний) кластер будується з урахуванням позитивних синергетичних ефектів саме територіальної агломерації, а саме, як зазначалося вище, на основі близькості споживача та виробника і виокремлення бізнесу [70], при цьому орієнтація діяльності на споживача (члена територіальної громади) є об’єктивною необхідністю.

У межах муніципального утворення доцільно формувати економічний блок інноваційної інфраструктури як набір сегментованих груп підприємств, які об'єднані за принципом єдиного технологічного процесу. До таких належать, наприклад, підприємства водного господарства, машинобудування, металообробки тощо. Але на території муніципального утворення можуть формуватися кластери не тільки виробничого призначення, а й у сфері надання різного роду послуг, у тому числі публічних. Угрупування організацій та підприємств за такою сферою діяльності не означає, що між ними існують прямі безпосередні зв'язки. Підприємства можуть знаходитися на різних стадіях технологічного циклу, мати абсолютно різні кінцеві продукти власної діяльності, і навіть бути конкурентами. Але всі вони об'єднані спільною метою та вимагають певних знань, технологій та наявності працівників з конкретними вміннями та навиками професійної діяльності.

Можна виокремити наступні типи конкурентних переваг муніципальних утворень щодо формування кластерів на муніципальному (міжмуніципальному) рівні [57].

1. *Абсолютні конкурентні переваги:* специфіка територіальних умов – наявність унікальних ресурсів і ексклюзивних можливостей (наприклад, мінеральні води, природа та пейзажі навколишнього середовища, рекреаційні

ресурси, поєднання виробництв тощо), які обумовлюють нетипові потреби територіальної громади, пов'язані з умовами проживання та реалізації діяльності, а також викликають певне «суперництво» муніципальних утворень з метою залучення до себе уваги споживачів продукту діяльності муніципального кластера, що, у свою чергу, обумовлює цінність цього продукту і «приплив» на територію муніципального утворення людських, финансовых, матеріальних, інноваційних та інших ресурсів.

2. *Відносні конкурентні переваги:* розвинута інфраструктура (виробнича, наукова, освітня, транспортна тощо); кращі порівняно з іншими муніципальними утвореннями умови виробництва та збуту тієї чи іншої продукції або надання послуг (наприклад, низька собівартість та вища якість, зручна та красива упаковка, гнучкі та доступні ціни, зручне транспортне сполучення та комунікації тощо); стратегічно- та інноваційно-орієнтовані влада, бізнес та громада; налагоджений механізм партнерства, у т.ч., на міжнародному рівні, та кооперації (співробітництва).

Крім того слід зазначити, що на рівні муніципального утворення суспільну корисність від діяльності кластеру, завдяки її локалізації та специфічності територіальних умов, буде значно простіше оцінити, ніж на регіональному або національному рівні – результати діяльності будуть швидше відчуватися громадою, і саме місцеві мешканці зможуть підтвердити значимість створюваного кластером продукту – чи потрібний їм цей продукт, чи задовольняє він очікуванням та потребам, чи є попит на нього на внутрішньому та зовнішніх ринках. Зазначене обумовлюється тим, що результати діяльності кластеру, як і результати виконання стратегії, певним чином можуть вважатися багатоаспектними (це можуть бути як кінцеві, так і проміжні результати – продукти, товари і послуги, що виробляються на всіх ланках горизонтальної мережі суб'єктів-учасників кластеру, і є затребуваними на відповідних ринках), хоча і всі вони сконцентровані на єдиній меті (місії діяльності кластеру). А якщо при цьому продукт, що створюється кластером, є інноваційним, то це буде сприяти і інвестиційній привабливості території, яку охоплює діяльність кластеру, і конкурентоспроможності самої територіальної громади.

Аналіз досвіду передових країн світу дозволяє зробити висновок, що найефективніші проекти у сфері кластеризації економіки розроблені і реалізовані у Бельгії, Греції, Іспанії, Ірландії, Франції, Латинській Америці (Аргентина, Бразилія, Чилі, Венесуела, Колумбія, Ямайка та ін.) [59].

Найбільше кластерних структур формується на регіональному рівні (Австрія, Великобританія, Данія, Канада, Нідерланди, Німеччина, Іспанія, Італія, США, Фінляндія, Швеція та ін.). Мікрорівень посідає друге місце у цьому переліку (Великобританія, Данія, Німеччина, Польща, Фінляндія, Швейцарія та ін.). На державному рівні – Австрія, Канада, Нідерланди [59] (в Україні, згідно із законом «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», що втратив чинність за умов прийняття нового закону [172], також вбачалося утворити десять національних кластерів за визначеними стратегічними пріоритетами, про що згадувалося вище).

За галузевою ознакою (специфікою) більше всього кластерів створено у Великобританії, Франції та США. Так, лише протягом одного року, в автомобільній галузі було створено по три кластери в США та у Франції; у металообробній галузі – шість у Франції, три у Великобританії; у сфері ІТ-технологій та програмного забезпечення – 13 у Великобританії, дев'ять у США; у меблевій галузі – шість у Великобританії, сім в Італії; що стосується взуття, одягу, текстилю – п'ять у Великобританії, 17 в Італії, дев'ять у США, дев'ять у Франції і т.п.

Серед країн ЄС як найбільш розповсюджені можна виділити кластери таких типів: Великобританія – сільськогосподарські продукти, фінансові послуги, туризм, меблі, біотехнології, автомобілі; Німеччина – іграшки; Данія – молочні продукти; Італія – взуття, одяг, меблі, кераміка.

Вітчизняний досвід застосування кластерного підходу в управлінні місцевим (регіональним) інноваційним розвитком поки ще є досить обмеженим. Відомі в країні гранітний кластер у Житомирській області, будівельний кластер у Хмельницькій області, деревообробний кластер у м. Рокитне Рівненської області. Усі вони були створені у межах відповідних стратегій розвитку, а їх географічне розташування сприяло забезпеченню ефективності та результативності кластерної діяльності. Усі суб'єкти кластеру розміщалися на території області, і саме їх виробнича близькість дозволяла збільшити власні можливості за рахунок використання потенціалу всіх місцевих контракторів та збереження кола постійних замовників [208].

Ураховуючи результати аналізу досвіду створення кластерів в Україні, слід зазначити, що на муніципальному (міжмуніципальному) рівні можуть формуватися кластери не тільки виробничого, а й іншого призначення, зокрема, з надання різноманітних послуг – транспортних, рекреаційних, лікувально-фармацевтичних, готельно-розважальних тощо.

Так, у межах міжмуніципального співробітництва доцільно формувати спільну економічну інфраструктуру, зокрема, у сфері надання туристичних або санаторно-курортних послуг (це дуже перспективний напрямок, досвід якого можна проаналізувати на прикладі створення інноваційного туристичного продукту «Поліський трамвай» у Рівненській області [112]).

Угрупування підприємств за такою сферою діяльності не означає, що між ними існують прямі зв'язки. Як зазначалося вище, підприємства кластеру можуть знаходитися на різних стадіях технологічного циклу, і навіть бути конкурентами. Але всі вони об'єднані спільною метою та вимагають певних знань, технологій та наявності працівників з конкретними вміннями та навиками практичної діяльності, і можуть створюватися як навколо великого підприємства, так і шляхом самостійної інтеграції малих бізнесових структур.

Аналіз досвіду кластерної діяльності в Україні та світі дозволив зробити висновки, що в межах муніципального утворення частіше за все формуються кластери у вигляді сукупності сегментованих груп підприємств, котрі об'єднані за принципом єдності технологічного процесу [57]. Такими групами можуть бути, наприклад, підприємства агропромислового комплексу

(зокрема, з проведення агродосліджень, організації сільськогосподарських робіт, механізації, переробки сировини, виробництва продукції, її продажу, навчання персоналу всіх ланок технологічного процесу тощо).

Наприклад, у західній Україні, зокрема, у Закарпатті, де міста мають значну історико-культурну базу та відповідну інфраструктуру, розвиваються туристичні кластери. Специфікою розвитку кластерів Поділля стало те, що центрами об'єднання підприємств у кластери були різні за величиною та географічним розташуванням території, а саме, Хмельницький – на рівні області, Кам'янець-Подільський – на рівні району, Грицівський – на рівні селища Гриців Шепетівського району.

Досвід розвитку кластерних ініціатив на Поділлі, у Прикарпатті, Поліссі, Криму, на Полтавщині, в інших регіонах свідчить про те, що основою для їх запровадження стало формування сучасних партнерських відносин між органами місцевого самоврядування, діловими (бізнесовими) колами, науковими та освітніми організаціями. Саме тому міжмуніципальне співробітництво та міжсекторне партнерство розглядаються як основа запровадження кластерних ініціатив та обов’язкова передумова забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад.

Доволі часто виникають ситуації, коли де-факто кластер існує, але де-юре він має організаційно-правову форму ВАТ, ЗАТ, корпорації або чогось іншого. Іноді самі керівники цих підприємств не розуміють – яких важелів вони мають у своїх руках через таку організацію праці. Для досягнення найбільшої ефективності процес кластерного розвитку має базуватися на портфелі кластерних ініціатив. Це забезпечить позитивну конкуренцію між кластерними групами та надасть можливість обирати з кращих та звертатися до міжкластерних питань. Ці ідеї мають особливе значення для розвитку промислових кластерів.

У зв'язку зі змінами у соціально-економічному розвитку держави, внаслідок глобальної кризи у міжнародній економіці виникла потреба у скороченні переліку пріоритетів регіонального розвитку з метою концентрації фінансових ресурсів на основних завданнях, які матимуть системний та довгостроковий вплив на розвиток регіонів та національної економіки в цілому, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Запроваджена реформа місцевого самоврядування встановлює порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надає можливості отримати державну підтримку об'єднаним територіальним громадам. Це забезпечує спрямованість та позитивний вплив на волевиявлення самих жителів територіальних громад і надання їм можливості формувати самостійно економічний, соціальний і культурний клімат сіл, селищ, міст. Таке об'єднання територіальних громад, яке сформовано не тільки з метою загального культурного і соціального розвитку, має допомогти громадам зміцнити їх економічну складову шляхом

інтеграції, оскільки за допомогою об'єднання бюджетів територіальних громад з'явиться можливість для реалізації більш масштабних проектів, у т.і. зі створення кластерів.

Проте незважаючи на вибух «кластерної активності», який відбувається останнім часом у результаті реформ, та сучасні науково-методологічні та методико-технологічні напрацювання в теорії та практиці управління інноваційною діяльністю, кластеризація національної економіки й досі знаходиться на початковій стадії – її рух має несистемний, епізодичний характер. Лише технологічні парки залишаються єдиними інноваційними структурами, діяльність яких законодавчо врегульована, зокрема, законом України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» [176, ст. 1].

Отже, запровадження кластерного підходу грає визначальну роль для муніципальних утворень, зокрема для тих, де достатньо розвинутий малий та середній бізнес, де створені умови для стратегічного та інноваційного розвитку. Кластерний підхід підвищує конкурентоспроможність муніципального утворення, а це і конкурентоспроможність бізнесу – підприємств, які є основною податковою базою території та інструментом забезпечення зайнятості її населення, і конкурентоспроможність самої територіальної громади, що мешкає на цій території. У цьому контексті колишній міністр економіки уряду 2008 р. Б. Данилишин [32] зазначав, що створення кластерів сприятиме росту продуктивності та інноваційній активності учасників кластерів, а також підвищенню інтенсивності розвитку малого і середнього підприємництва, активізації залучення інвестицій, забезпеченню прискореного соціально-економічного розвитку регіонів, що в кінцевому результаті дозволить збільшити кількість нових робочих місць, рівень заробітної плати, надходження до бюджетів усіх рівнів, підвищити конкурентоспроможність економіки як регіонів, так і України в цілому.

2.10. Упровадження електронних послуг на місцевому рівні

Сьогодні електронне урядування у світі – це не лише новий рівень прозорості, відкритості та ефективності роботи органів влади, але й нова якість обслуговування громадян та бізнесу. Також електронне урядування багатьма міжнародними інституціями розглядається як потужний чинник розвитку конкурентоспроможності. Тобто ті країни та регіони, які розвивають електронне урядування – є більш конкурентоспроможні.

У багатьох успішних країнах однією з головних причин активного розвитку електронного урядування називалась необхідність органів влади здійснювати більше дій при менших ресурсах. Тобто певні ознаки кризи змушували органи публічної влади проводити реінжиніринг діючих процесів та проектувати й запроваджувати нові процеси управління, засновані на

інформаційних технологіях (ІТ), що дозволяли підвищити їх ефективність та зменшити необхідні ресурси.

Це дуже нагадує ситуацію, в якій перебуває нині Україна та особливо ті процеси, які відбуваються в рамках реформи децентралізації та передачі повноважень органам місцевого самоврядування. Тобто, зараз кожен орган місцевого самоврядування стикнеться з ситуацією, коли необхідно буде виконувати більше функцій при обмежених ресурсах. У зазначеній ситуації велику роль у цьому процесі має відігравати електронне урядування. Запровадження електронного урядування – це, по суті, заміна старого процесу новим оптимізованим ефективним процесом, що базується на використанні сучасних ІТ-технологій. Електронні послуги – це найбільш яскравий приклад застосування таких технологій.

На сьогодні в Україні широке розповсюдження та популярність отримали місцеві портали (ОМС, ЦНАПів) та портали окремих центральних органів виконавчої влади (Мінюст, ДФС, Держархбудінспекція, Держгеокадастр), через які громадянам вже доступні перші електронні послуги. Разом з тим, норма щодо можливості надання електронних послуг через такі портали на сьогодні в законодавстві відсутня.

Для забезпечення комплексного та ефективного розвитку електронних послуг має бути реалізований єдиний державний портал адміністративних послуг, який реалізовуватиме загальносвітовий принцип «one-stop-shp» (всі е-послуги доступні з одного місця) та принцип єдиного кабінету (вся історія взаємодії громадянина з органами влади в одному місці).

Разом з тим, як показує кращий світовий досвід, доступ громадян до електронних послуг може бути забезпечений як через єдиний портал, так і через інші портали (ЦОВВ або місцеві), інтегровані з єдиним, що у сукупності реалізує дуже ефективну модель, особливо в умовах децентралізації. Єдиний портал є головним, а інші портали реалізують повноваження відповідних органів влади, але за єдиними правилами. Крім того, жодна велика держава не реалізувала систему надання електронних послуг лише через єдиний портал, так як це не можливо ані технічно, ані організаційно для таких масштабів та стримуватиме розвиток.

В ЄС базовим документом, що визначає напрями та пріоритети розвитку архітектури електронного урядування в країнах – членах ЄС є Європейські рамки інтероперабельності для адміністративних послуг (Europenean Interoperability Framework 2.0) [301].

Зазначеним документом затверджена та описана концептуальна модель електронного урядування для країн – членів ЄС (рис. 2.9).

У EIF 2.0 наведено детальний опис кожного рівня та елементу зазначеної моделі. Верхній рівень цієї моделі «Агреговані послуги» – є фактично фронт-офісом та реалізується через публічні портальні рішення для громадян та бізнесу.

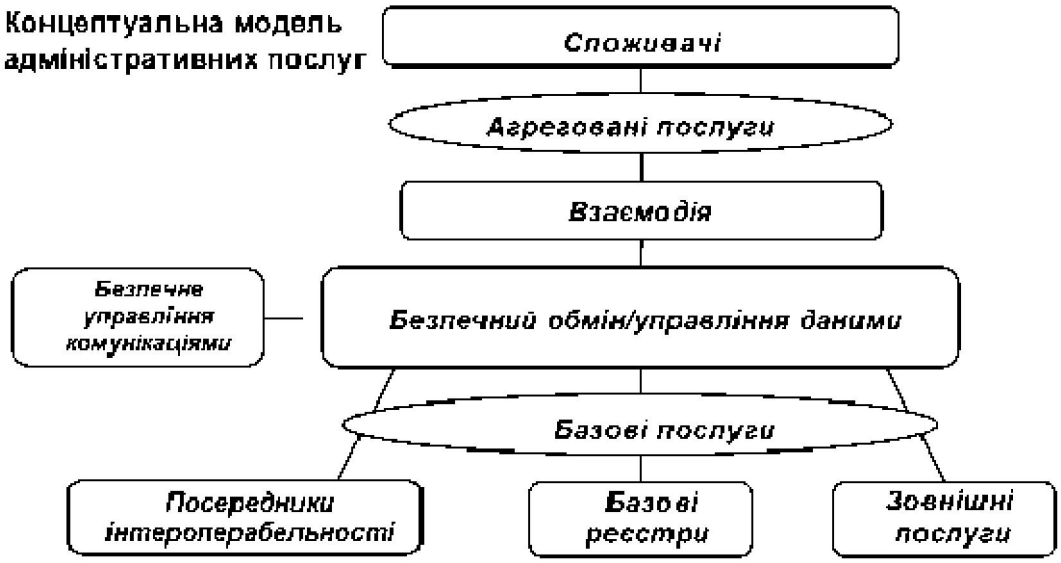

Рис. 2.9. Концептуальна модель електронного урядування для країн – членів ЄС.

Описуючи цей рівень у EIF зазначено таку норму:

«Доступ споживачам до адміністративних послуг має бути забезпечений не лише через урядові портали і веб-сайти, але і через посередників, з якими вони контактують на регулярній основі. Саме тому, адміністративні послуги повинні розроблятись таким чином, щоб їх можна було легко інтегрувати до веб-сайтів посередників» [301].

Враховуючи вищенаведене, поточна норма у законопроекті щодо можливості надання електронних послуг через єдиний портал або інтегровані з ним інші портали відповідає досвіду та вимогам ЄС. Зміна ж цієї норми призведе до формування монополії на доступ до електронних послуг та побудови застарілої (за світовими та європейськими вимогами) архітектури.

Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2014 р. № 695 «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України», розвиток електронного урядування, зокрема запровадження електронних послуг, визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Також, у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронних послуг відповідно до європейських вимог.

Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2014) [302] щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 87 місце серед 193 країн, втративши 19

позицій за останні два роки та 33 позиції за останні чотири роки. Найбільш низьку оцінку Україна отримала за компонентом «Он-лайн послуги».

Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг та необхідність розроблення єдиної скоординованої державної політики у цій сфері, спрямованої на вирішення таких першочергових проблем:

− несформованість нормативно-правової бази, що регулює сферу надання електронних послуг;

− відсутність єдиних вимог до запровадження електронних послуг;

− неврегульованість питання електронної ідентифікації та автентифікації суб'єктів звернення при наданні електронних послуг;

− відсутність міжвідомчої електронної взаємодії при наданні адміністративних послуг;

− складність та зарегульованість порядків надання адміністративних послуг;

− відсутність затвердженого переліку адміністративних послуг;

− невизначеність формату електронного документа, згідно якого суб'єкт звернення має подавати документи для отримання адміністративної послуги;

− відсутність єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг на основі встановлених вимог;

− брак довіри до електронної взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів звернення;

− низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронних послуг.

Крім того, існуюча система надання адміністративних послуг в Україні характеризується низькою доступністю, непрозорістю, закритістю для суб'єктів звернення та потребує негайного реформування. Упорядкування й оптимізація адміністративних послуг та поетапне запровадження їх надання в електронній формі є найкращим шляхом такого реформування.

Головною вимогою з боку суб'єктів звернення є надання доступних та прозорих, безпечних та не корупційних, найменш затратних, швидких та зручних, зрозумілих та передбачуваних адміністративних послуг, що ефективно забезпечується шляхом запровадження електронних послуг. Самі ж процедури надання електронних послуг мають відповідати обґрунтованим очікуванням суб'єктів звернень, що сформовані за результатами досвіду їх взаємодії з комерційними організаціями, працюючими на конкурентній основі (банки, інтернет-магазини тощо).

Для вирішення вищезазначених проблем з урахуванням передового європейського досвіду, узагальненого в European Interoperability Framework 2.0 [301] вбачається необхідним застосування наступних базових принципів при проектуванні та запровадженні електронних послуг:

1. Орієнтація на споживача.

Саме потреби суб'єктів звернення мають визначати перелік та способи надання електронних послуг.

2. Доступність та залученість.

Розвиток електронних послуг має на меті забезпечення рівних можливостей для всіх суб'єктів звернення незалежно від соціальних, економічних та територіальних особливостей.

3. Безпека та приватність.

Суб'єкти звернення повинні мати впевненість, що вони взаємодіють з суб'єктами надання публічних послуг на умовах довіри, із забезпеченням захисту інформації та персональних даних відповідно до вимог чинного законодавства.

4. Дебюрократизація та адміністративне спрощення.

Дуже часто для отримання послуги суб'єкти звернення вимушені збирати велику кількість документів, у т.ч. довідок інших суб'єктів надання публічних послуг, що створює значне адміністративне навантаження.

5. Прозорість.

Суб'єкти звернення повинні розуміти весь процес надання електронної послуги та мати можливість відслідковувати його.

6. Збереження електронної інформації.

Мета принципу полягає в тому, щоб забезпечити цілісність та надійність інформації про дії суб'єктів надання публічної послуги у процесі надання електронних послуг та автоматичного обміну даними з можливістю доступу для відповідних перевірок.

7. Відкритість та повторне використання.

У контексті надання електронних послуг цей принцип означає здатність суб'єктів надання публічних послуг співпрацювати для надання якісних та ефективних електронних послуг, використовуючи інформацію та технічні рішення один одного, не порушуючи при цьому вимог до захисту інформації та персональних даних.

8. Технологічна нейтральність.

При запровадженні електронних послуг варто зосередитись на визначенні функціональних можливостей, які можуть бути реалізовані з використанням різних технологій.

9. Ефективність і результативність.

Суб'єкти надання адміністративних послуг повинні планувати запровадження електронних послуг з урахуванням досягнення конкретних показників щодо ефективності та результативності їх надання, у т.ч. економії бюджетних коштів та підвищення задоволеності суб'єктів звернення.

Процес запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі повинен бути нормативно закріплений, методично й технологічно забезпечений та адміністративно мотивований. Зокрема, мають бути визначені вимоги до надання адміністративних послуг в електронній формі, порядок запровадження електронних послуг, способи поєднання надання адміністративних послуг в електронній та традиційній формі,

для чого необхідно виконання комплексних заходів за наступними напрямами:

− оптимізація порядку надання публічних послуг;

− визначення та планування етапів розвитку електронних послуг;

− формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг;

− підвищення готовності фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг.

Суттєвою перешкодою на шляху запровадження якісних та ефективних електронних послуг є збереження майже в незмінному вигляді адміністративних та інформаційних процесів в суб'єктах надання адміністративних послуг, що потребує реінжинірингу існуючих порядків (і відповідних процесів) надання публічних послуг. Кожна процедура при наданні публічної послуги має бути проаналізована, переглянута та оптимізована з метою її спрощення, автоматизації, запровадження електронної форми взаємодії суб'єктів звернення та суб'єктів надання публічних послуг.

Оптимізація порядків надання публічних послуг передбачає внесення змін до чинної нормативно-правової бази України, а також розробку нових нормативно-правових актів. З метою проведення оптимізації необхідно:

− визначити пріоритетні публічні послуги для запровадження їх надання в електронній формі;

− розробити вимоги або рекомендації щодо проведення оптимізації публічних послуг.

Оптимізація порядків надання публічних послуг з метою запровадження їх надання в електронній формі має бути націлена на наступне.

1. Скорочення кількості документів, що вимагаються від суб'єкта звернення, за рахунок запровадження міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних реєстрів або визнання окремих документів надлишковими.

2. Скорочення кількості та спрощення процедур при наданні публічних послуг.

3. Запровадження електронних форм взаємодії суб'єктів звернення та суб'єктів надання публічних послуг при ідентифікації та аутентифікації суб'єкта звернення, поданні заяви та інших документів, необхідних для отримання публічної послуги, отриманні інформації про хід розгляду заяви, отриманні результату публічної послуги, здійсненні оплати за надання публічної послуги (у разі встановлення такої), а також при записі на прийом, отриманні консультації, подачі скарг або оцінюванні якості надання публічної послуги.

4. Визначення окремих процедур при наданні публічних послуг, які можуть бути автоматизовані, тобто виконуватись без участі відповідальної особи суб'єкта надання публічної послуги.

5. Скорочення термінів виконання окремих процедур та загального терміну надання публічних послуг.

Для ефективного та прозорого запровадження електронних послуг пропонується послідовне виконання таких чотирьох ключових етапів:

1. Перший етап – забезпечення можливості дистанційного доступу суб'єкта звернення до повної, актуальної та достовірної інформації про адміністративну послугу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Реалізація даного етапу передбачається шляхом розміщення на єдиному державному порталі адміністративних послуг та/або інших інформаційних системах повної, актуальної та достовірної інформації про відповідні адміністративні послуги.

2. Другий етап – забезпечення можливості дистанційного доступу суб'єкта звернення для завантаження, заповнення та друку електронних заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Реалізація даного етапу передбачається шляхом розміщення на єдиному державному порталі адміністративних послуг та/або інших інформаційних системах електронних форм заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, рекомендацій щодо їх заповнення, а також форм платіжних документів та платіжних реквізитів.

3. Третій етап – забезпечення можливості подання суб'єктом звернення заяви та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, в електронній формі.

Реалізація даного етапу передбачає:

− визначення необхідного рівня гарантій схем електронної ідентифікації суб'єкта звернення та інтеграцію єдиного державного порталу адміністративних послуг та/або інших інформаційних систем з відповідною схемою електронної ідентифікації або єдиною системою електронної ідентифікації та автентифікації;

− розроблення та затвердження електронних форм заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;

− створення на єдиному державному порталі адміністративних послуг та/або інших інформаційних системах можливості заповнення електронних форм заяв та інших документів, а також завантаження документів в електронній формі, для яких неможливе створення електронних форм;

− забезпечення можливості передачі електронних документів суб'єктів звернення до інформаційної системи відповідного суб'єкта надання адміністративної послуги;

− забезпечення можливості отримання інформаційною системою суб'єкта надання адміністративної послуги електронних документів від суб'єкта звернення, перевірки цих документів та встановлення особи суб'єкта звернення.

На даному етапі можуть бути передбачені такі можливості як отримання дистанційної консультації та дистанційний запис на прийом до суб'єкта надання адміністративної послуги або центру надання адміністративних послуг.

4. Четвертий етап – забезпечення виконання всіх етапів (процедур), передбачених порядком надання адміністративної послуги, в електронній формі.

Реалізація даного етапу передбачає:

− інтеграцію інформаційної системи суб'єкта надання адміністративних послуг з системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів з метою автоматизації обміну даними;

− дистанційне інформування суб'єкта звернення про завершення виконання певного етапу (процедури), передбаченої порядком надання адміністративної послуги, як в автоматичному режимі, так і за запитом;

− затвердження електронних форм результату надання електронної послуги, відображення у відповідній державній інформаційній системі результату в електронній формі, а також забезпечення можливості перевірки такого результату та його подальше використання;

− забезпечення можливості здійснення оплати за надання електронної послуги через єдиний державний портал адміністративних послуг та/або інші інформаційні системи з використанням засобів електронних платежів.

На даному етапі можуть бути передбачені такі можливості як дистанційна оцінка якості надання електронної послуги, подання скарги щодо порушення порядку надання електронної послуги та автоматичне планування необхідності отримання електронної послуги суб'єктом звернення.

Четвертий етап не виключає фізичного контакту суб'єкта звернення та суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо це передбачено законодавством.

Результат надання електронної послуги у паперовій формі може бути виданий суб'єкту звернення безпосередньо суб'єктом надання адміністративних послуг або його територіальними органами, центрами надання адміністративних послуг або через відділення поштового зв'язку.

Реалізація третього та четвертого етапів розвитку системи надання електронних послуг має передбачати можливість доступу центрів надання адміністративних послуг до інформації про надання електронних послуг на відповідній території.

Зазначені чотири етапи розвитку системи надання електронних послуг призначені для визначення єдиних підходів до державного управління розвитком системи надання електронних послуг в Україні.

Необхідною умовою яка забезпечує надання «повноцінних» електронних послуг є формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що здійснюватися за концептуальною моделлю системи надання електронних послуг (далі – Концептуальна модель), наведеною на рис. 2.10.

Рис. 2.10. Концептуальна модель системи надання електронних послуг

Концептуальна модель використовує сервіс-орієнтований підхід, модульний принцип з метою поєднання та повторного використання її компонентів при запровадженні нових електронних послуг та є достатньо універсальною для застосування як на місцевому, так і на національному рівнях.

Концептуальна модель умовно поділяється на три рівні: рівень даних, рівень взаємодії та презентаційний рівень.

1. Рівень даних – нижчий рівень концептуальної моделі, який містить компоненти для формування електронних послуг.

Державні реєстри містять первинні та актуальні дані про фізичних та юридичних осіб, рухоме та нерухоме майно тощо. Дані з цих реєстрів мають бути доступними для повторного використання при наданні електронних послуг.

Інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг використовуються для підтримки прийняття управлінських рішень при наданні електронних послуг.

Зовнішні системи – це інформаційні системи третіх осіб (виконавці житлово-комунальних послуг, банки тощо), дані з яких можуть використовуватись при наданні електронних послуг.

Сервіси – програмні інтерфейси, за допомогою яких забезпечується:

− доступ до визначених даних з державних реєстрів та інших інформаційних систем при здійсненні міжвідомчої електронної взаємодії;

− обробка електронних документів від суб'єктів звернення та обмін даними з єдиним державним порталом адміністративних послуг та/або іншими інформаційними системами при наданні електронних послуг.

Сервіси мають бути розроблені власниками інформаційних систем згідно єдиних встановлених вимог, форматів та протоколів.

2. Рівень взаємодії – центральний рівень концептуальної моделі, який використовується для забезпечення автоматизованого обміну електронними даними та електронними документами між її компонентами. Такий обмін має бути безпечним, керованим та контрольованим що потребує виконання наступних управлінських функцій:

− управління обміном для контролю за електронною ідентифікацією, автентифікацією, обміном електронними даними та електронними документами;

− реєстрація обміну для забезпечення доступу до нових сервісів;

− протоколювання обміну.

3. Презентаційний рівень – вищий рівень концептуальної моделі, який має реалізовуватись на базі єдиного державного порталу адміністративних послуг та інших інформаційних систем, що функціонують та взаємодіють згідно єдиних визначених вимог, із застосуванням принципу «one-stop-shop» (дослівно «крамниця однієї зупинки») шляхом формування єдиного електронного кабінету суб'єкта звернення для:

− забезпечення доступу до всіх електронних послуг з одного місця;

− збереження всієї історії взаємодії суб'єкта звернення з суб'єктами надання адміністративних послуг;

− забезпечення можливості автоматичного планування необхідності отримання адміністративних послуг;

− забезпечення контролю за якістю надання електронних послуг.

Реалізація такого підходу дозволить забезпечити єдині високі стандарти якості надання електронних послуг на всій території України.

Надання адміністративних послуг в електронній формі, суб'єктами надання яких є місцеві органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, може здійснюватися через веб-портали відповідних органів влади, регіональні веб-портали адміністративних послуг або веб-портали центрів надання адміністративних послуг. Розвиток зазначених веб-порталів відповідно до єдиних вимог має на меті зміцнення потенціалу та підвищення спроможності місцевих громад в умовах проведення реформи децентралізації системи державного управління, яка передбачає передачу частини повноважень до органів місцевого самоврядування, у т. ч. щодо надання адміністративних послуг. Крім того, через зазначені веб-портали може бути організований доступ до електронних послуг, суб'єктами надання яких є центральні органи виконавчої влади та/або їх територіальні органи, згідно порядку, який має бути встановлений при запроваджені єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Доступ суб'єктів звернення до електронних послуг може бути реалізований через посередників, з якими суб'єкти звернення контактують на

постійній основі (центри надання адміністративних послуг, бібліотеки, банки, провайдери телекомунікацій тощо) або спеціальні автоматизовані пункти доступу до електронних послуг чи мобільні додатки.

Використання різних каналів доступу до електронних послуг дозволить зробити більш зручним, спростити та розширити доступ суб'єктів звернення до електронних послуг, задовольнити потреби різних груп, а також стимулювати використання суб'єктами звернення електронних послуг.

З урахуванням концептуальної моделі єдина інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура, яка забезпечує надання електронних послуг, формується з наступних базових державних інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем:

- державні реєстри;
- інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг;
- система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;
- єдиний державний портал адміністративних послуг та інші інформаційні системи;
- єдина система електронної ідентифікації та автентифікації;
- єдиний платіжний шлюз.

Створення, розвиток та експлуатація інформаційних систем суб'єктів надання адміністративних послуг має здійснюватися виходячи з необхідності їх сумісності з єдиною інформаційно-телекомунікаційною інфраструктурою.

Необхідною умовою для розвитку системи надання електронних адміністративних послуг є підвищення готовності фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг. Незважаючи на появу можливості отримання електронних адміністративних послуг невелика частина потенційних суб'єктів звернення обізнана з перевагами та порядком отримання електронних послуг. У зв'язку з цим необхідно розширити та модернізувати зусилля із підвищення готовності суб'єктів звернення до використання електронних послу шляхом забезпечення:

- розвитку відповідних електронних освітніх ресурсів та розроблення індивідуальних модульних навчальних програм різних рівнів складності;
- створення спеціальних місць для навчання громадян на базі мережі бібліотек, громадських організацій та волонтерських ініціатив;
- розвитку системи дистанційного навчання, у тому числі для осіб з обмеженими фізичними можливостями;
- інформаційної підтримки навчального процесу.

До популяризації розвитку системи надання електронних послуг мають залучатися засоби масової інформації, громадські організації, проводитися конференції, форуми, семінари, видаватися буклети, брошури, відеоролики тощо.

3. ПРОФЕСІЙНІ ТА ГРОМАДЯНСЬКІ КОМПЕТЕНТНОСТІ В УПРАВЛІННІ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Професійні компетентності посадових осіб місцевого самоврядування: поняття, сучасні вимоги

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства, інтеграція України до стандартів Європейського Союзу, проведення адміністративно-територіальної реформи, зокрема об'єднання територіальних громад потребують підготовки нової генерації керівників і фахівців органів місцевого самоврядування.

В процесі проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні, не можна залишати по за увагою питання кадрового забезпечення та врегулювання всіх питань служби в органах представницької влади, відповідно задачам та цілям цих масштабних перетворень. На розгляді парламенту находиться низка законодавчих актів, через які відбувається реформа. Серед них проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», внесений Кабінетом Міністрів України.

В разі прийняття, цей документ визначить стратегічні напрямки кадрової політики в місцевому самоврядуванні відповідно до ідеології реформи місцевого самоврядування та децентралізації.

Автори законопроекту пропонують комплекс правових моделей, спрямованих на підвищення престижу служби в місцевому самоврядуванні та врегулювання статусу службовця, нової моделі оплати праці, підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців.

Разом з тим, важливим надбанням стане забезпечення прозорості та рівного доступу на принципі фаховості при прийнятті на службу до органів місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, а також деполітизації та впровадження ефективного механізму запобігання корупції. Прийняття нового закону в цілому виведе діяльність органів місцевого самоврядування на якісно новий рівень і сприятиме реалізації реформи. На жаль, є спірні питання щодо запропонованої нової класифікації посад в органах місцевого самоврядування, яка відтворює класифікацію посад державних службовців, передбачену в проекті закону про державну службу. Запропонована модель не враховує істотну різницю між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування, де діяльність кожного працівника, посада якого є первинним елементом цього органу, підпорядкована вирішенню у єдиному контексті завдань і функцій. А віднесення керівників у системі посад (згідно із проектом) на кілька рівнів вище, ніж безпосередньо підпорядковані їм посадові особи органів місцевого самоврядування, хоча в кінцевому підсумку як перші, так і останні

забезпечують у своїй службовій діяльності виконання спільних завдань, може призвести до необґрунтованих диспропорцій у правовому статусі службовців.

Переформатування всієї служби в органах місцевого самоврядування, передбачене законопроектом, потребує певного часу на підготовку відповідних методичних рекомендацій, типових порядків та інших підзаконних актів [124].

Ці та інші проблемні питання, що містяться в проекті закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» викладені в листі Української асоціації районних та обласних рад до Голови Верховної Ради України, при цьому точка зору Асоціації співпадає з точкою зору Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

В Проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 23 квітня 2015 р. № 2489 [175] міститься ряд принципових новел, головними серед яких є:

– новий поділ посад в органах місцевого самоврядування на категорії;

– вимоги до політичної неупередженості службовців;

– вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування;

– порядок проведення конкурсу;

– новели щодо оплати праці, преміювання та заохочення.

Управління персоналом органів місцевого самоврядування на засадах компетентнісного підходу ґрунтується на таких положеннях:

– підбір на посади посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до наявних компетентностей та кваліфікаційних вимог до зайняття посади;

– удосконалення наявних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування (знань, умінь, навичок, особистих та професійних здібностей);

– навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування з метою формування необхідних компетентностей та розвитку наявних;

– проведення оцінювання персоналу з метою виявлення мало розвинутих компетентностей та розробки пропозицій щодо їх удосконалення;

– розробка мотиваційних заходів для посадових осіб місцевого самоврядування щодо удосконалення їх компетентності, самоосвіти та саморозвитку [20].

Ці позиції закріплені у відповідних статтях нового Закону.

Так, зокрема, документ закріплює поняття «професійна компетентність» як «здатність особи виконувати певні завдання та обов’язки, яка визначається рівнем її освіти, досвідом роботи та володінням спеціальними знаннями, уміннями та навиками».

Особа, яка претендує на зайняття адміністративної посади в органах місцевого самоврядування, якщо інше не визначено законом, повинна відповідати вимогам до професійної компетентності.

Рекомендовані мінімальні вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття адміністративних посад, затверджуються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за погодженням із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування.

Вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття адміністративних посад, установлюються керівником служби на основі рекомендованих мінімальних вимог.

Вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття адміністративної посади, можуть змінюватися не частіше ніж один раз на рік.

Компетентнісний підхід знайшов широке застосування у приватному секторі та у практиці управління персоналом органів державного управління зарубіжних країн. Однак, ефективне впровадження та використання компетентнісного підходу в органах місцевого самоврядування України може мати деякі перешкоди:

– недостатній розвиток системи управління персоналом, що часто зводиться до кадрового діловодства та юридичного супроводження проходження служби в органах місцевого самоврядування;

– відсутність науково-обгрунтованих методик практичного застосування компетентнісного підходу в органах місцевого самоврядування;

– відсутність у лінійних керівників та представників служби управління персоналом знань та досвіду застосування компетентнісного підходу в управлінні персоналом органів місцевого самоврядування;

– при розробці вимог до професійної компетентності осіб можлива концентрація уваги суб’єктів управління на найбільш значущих для них компетентностях;

– правильно визначити наявні особисті якості і здібності посадової особи місцевого самоврядування здатні професіонали-психологи, результати проведених психологічних методик спеціалістами служби управління персоналом не завжди можуть бути правильно трактовані;

– підбираючи кандидата на посаду органу місцевого самоврядування відповідно до вимог до професійної компетентності можна не урахувати складові трудового потенціалу особистості, що не проявилися під час процедури відбору, але можуть позитивно впливати на результати трудової діяльності;

– спираючись на чітко визначені вимоги до професійної компетентності, посадові особи місцевого самоврядування можуть звужувати коло свого розвитку тільки до вказаних компетентностей;

– оцінка персоналу місцевого самоврядування на основі компетентностей здатна врахувати наявні компетентності, не врахувати

намагання службовця до набуття нових компетентностей, що негативно відобразиться на мотивації особистості до саморозвитку.

Слід зазначити, що процедура оцінювання у проекті Закону чітко не виписана і містить ризики виникнення суб'єктивізму і упередженості.

Так, ст.35 Законопроекту визначає, що «Оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, які займають адміністративні посади (крім керівника служби), проводиться з метою визначення рівня виконання посадових обов'язків і поставлених завдань, результативності та ефективності служби в органах місцевого самоврядування, дотримання норм професійної етики, а також з метою планування їх кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності.

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться щороку безпосереднім керівником та керівником служби на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків службовця місцевого самоврядування».

При цьому не зрозуміло, яким чином формується ці показники.

Це стосується і процедури конкурсного відобру. У Законопрокекті зазначено, що члени конкурсної комісії «проводять співбесіду з кандидатами для уточнення рівня їх професійної компетентності; особисто оцінюють рівень професійної компетентності кандидатів, які відповідають умовам конкурсу, та визначають в особистому порядку їх рейтинг; підсумовують оцінку професійної компетентності кандидатів, які відповідають умовам конкурсу, і визначають їх загальний рейтинг» [175].

При цьому ст.36 Законопроекту визначено, що:

1. Підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування проводиться за кошти місцевого бюджету та інших не заборонених законом джерел у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством.

2. Керівник служби забезпечує у межах витрат, передбачених на утримання відповідних органів місцевого самоврядування, організацію підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

3. Підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на п'ять років.

Необхідність підвищення кваліфікації службовця місцевого самоврядування визначається його безпосереднім керівником та службою персоналу за підсумками оцінювання результатів службової діяльності.

4. Керівник служби забезпечує підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування, які вперше призначені, затверджені чи обрані на посаду служби в органі місцевого самоврядування, у межах відповідних видатків.

5. З метою підвищення рівня професійної компетентності та кваліфікації службовців місцевого самоврядування може проводитися їх стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді у тому самому або іншому органі місцевого самоврядування. Порядок стажування службовців місцевого самоврядування визначає керівник служби.

На строк стажування за службовцем місцевого самоврядування зберігаються його посада та заробітна плата за основним місцем роботи.

Методичні рекомендації щодо стажування службовців місцевого самоврядування затверджуються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за погодженням із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування.

6. В органах місцевого самоврядування може здійснюватися стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах служби в органах місцевого самоврядування, строком до двох місяців у порядку, визначеному керівником служби.

Стаття 37. Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності службовця місцевого самоврядування

1. У разі виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності службовець місцевого самоврядування за підсумками оцінювання результатів службової діяльності разом із службою персоналу готує індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності.

Індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності погоджується безпосереднім керівником службовця місцевого самоврядування і затверджується керівником служби.

2. До індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності службовця місцевого самоврядування можуть включатися перепідготовка, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіта.

3. Методичні рекомендації щодо індивідуальної програми проходження перепідготовки, підвищення кваліфікації службовця місцевого самоврядування затверджуються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [175].

Проблеми застосування компетентністного підходу до управління персоналом в органах місцевого самоврядування полягають у наступному :

– неможливість підвищити кваліфікацію всім бажаючим посадовим особам місцевого самоврядування. Звичайно, така ситуація погано відображується на якості та результатах діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Причинами цієї проблеми можуть бути: недостатнє фінансування програм навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування; формальний підхід до обов’язкових періодів підвищення кваліфікації – раз на п’ять років; небажання деяких керівників направляти на навчання та підвищення кваліфікації, адже воно пов’язане з відривом від виробництва та інше;

– направлення на навчання та підвищення кваліфікації побудоване не на принципі ініціативи з боку посадової особи місцевого самоврядування. Відповідно до законопроекту необхідність підвищення компетентності посадової особи місцевого самоврядування визначається його безпосереднім керівником та службою персоналу органу місцевого самоврядування за результатами щорічного оцінювання службової діяльності. Отже, існує суб'єктивний підхід до визначення необхідності навчання та підвищення кваліфікації посадової особи місцевого самоврядування. Успіх навчання або підвищення кваліфікації залежить, перш за все, від ініціативи самої посадової особи місцевого самоврядування. Адже, людина сама краще знає та може визначити свої недоліки у компетентності і шляхи їх подолання. Тому пропонуємо при організації навчання та підвищення кваліфікації дотримуватись підходу, який би давав можливість посадовим особам місцевого самоврядування самим ініціювати напрямки розвитку їх компетентностей;

– слабка мотивація до удосконалення компетентності. Нажаль, практика показує, що під час проходження служби в органах місцевого самоврядування не завжди існує пряма залежність росту матеріального забезпечення працівника та його кар'єри від росту його компетентності. Існування цієї проблеми знижує мотивацію посадових осіб місцевого самоврядування до удосконалення їх компетентностей, до підвищення кваліфікації, саморозвитку. За результатами соціологічних опитувань, більшість посадових осіб місцевого самоврядування потенційно очікують від проходження навчання та підвищення кваліфікації задоволення потреб у кар'єрі, тому основним інструментом для їхньої мотивації повинно поставати кар'єрне зростання [19].

Якщо ж людина, маючи потреби і мотиви у кар'єрі, не може їх задовольнити, цей фактор знижує її мотивацію працювати і призводить до залишення служби в органах місцевого самоврядування. У свою чергу, для органу місцевого самоврядування в цілому це має наступні наслідки: зниження мотивації у посадових осіб місцевого самоврядування працювати якнайкраще, а звідси, зниження результативності роботи органів місцевого самоврядування;

– негативне сприйняття посадовими особами місцевого самоврядування процедури оцінювання. Головною метою методу оцінювання персоналу є оцінка ділових і професійних якостей задля підвищення ефективності діяльності служби в органах місцевого самоврядування за рахунок правильної розстановки кадрів, підвищення кваліфікації та навчання (в разі потреби), переведення на іншу посаду. На жаль, практика показує, що ця мета відсувається на другий план, оцінку публічні службовці сприймають як загрозу звільнення [257]. Тому більшість посадових осіб місцевого самоврядування намагаються маскувати та не показувати свої слабкі професійні якості, що може ввести в оману лінійних керівників та представників кадрових служб та не виявити малорозвинені компетентності. Відповідно до основ менеджменту людських ресурсів,

публічний службовець повинен всіляко сприяти проведенню його оцінювання з метою виявлення недостатніх компетентностей задля розробки ефективних шляхів їх удосконалення;

– невідповідність навчальних програм освітнім потребам посадових осіб місцевого самоврядування. Дані соціологічного опитування показують, що 54% посадових осіб місцевого самоврядування підтримують таку форму навчання як обмін досвідом; 46% – проведення практичних занять із застосуванням інформаційних технологій; 39% – виїзні практичні заняття. Майже не підтримуються – лекції (8%) та семінарські заняття (6%). Очевидно, що впровадження активних форм і методів навчання в систему підвищення кваліфікації підвищить її ефективність. Важливим стимулюючим чинником підвищення професійного рівня є вдосконалення та наближення навчального процесу до реалій виконання посадовими особами місцевого самоврядування своїх функціональних обов'язків;

– відсутність спеціалістів з управління персоналом в кадрових службах органів місцевого самоврядування, що мають знання, уміння, навички та здатності до організації компетентнісного підходу до управління персоналом;

– психологічна проблема опору посадових осіб місцевого самоврядування до навчання та підвищення кваліфікації. Публічний службовець – це індивід і йому можуть бути притаманні ознаки слабкої внутрішньої роботи над собою. Неефективна самоорганізація призводить до пригніченого настрою, незадоволеністю собою і іншими, конфліктів у колективі, пасивного ставлення до виконання посадових обов'язків.

Ретельне планування процесів розвитку компетентностей посадової особи місцевого самоврядування може виявитися малоефективним, якщо, незважаючи на всі зусилля керівників та спеціалістів служб персоналу, зберігається опір співробітників розвиткові. Усвідомлення необхідності розвитку – проміжний підсумок внутрішньої роботи особистості, результат її самоорганізації. Самоорганізація – це процес досягнення максимальної стійкості, і стосовно до особистості вона включає матеріальну та емоційну стабільність, самоосвіту, наявність моральних орієнтирів. Показують високі результати праці ті посадові особи місцевого самоврядування, що володіють високим рівнем професійної самоорганізації. Це означає, що вони чутливі до потреб тієї професійної сфери, до якої належать, відповідальні по відношенню до своїх посадових обов'язків і прагнуть до постійного зростання та самовдосконалення.

Крім того, посадові особи місцевого самоврядування починають працювати з уже цілком сформованим характером та певними компетентностями. Деякі з них мають стійку думку про свою професійну досконалість і не вважають за потрібне удосконалювати свої компетентності, підвищувати свій професіоналізм. У цьому зв'язку корисними є здобутки мотивації як функції управління, що здатна заохочувати посадових осіб місцевого самоврядування до певної трудової поведінки, бажаної для керівництва. При чому можна використовувати засоби як позитивної, так і негативної мотивації до професійного розвитку.

Так, за допомогою методів мотивації можна заохочувати та винагороджувати посадових осіб місцевого самоврядування, що роблять кроки у напрямку розвитку своєї компетентності. Наприклад, шляхом кар'єрного росту, видачі матеріальної винагороди (премії), нагородження подяками та грамотами, представлення до нагород у вищих інстанціях, публічного визнання. Так, виникає синергетичний ефект – збіг внутрішніх планів і поглядів посадових осіб місцевого самоврядування на власний професійний та особистий розвиток з політикою керівництва прискорює процес і гарантує успішний результат. За допомогою методів негативної мотивації процес отримання додаткових знань та навичок для публічного службовця можна зробити вимушеним. Очевидно, що цей варіант є недостатньо ефективним, хоча, все одно розвиток при цьому йде, але більш повільними темпами.

Посадові особи місцевого самоврядування – основний ресурс органів місцевого самоврядування. Формування та розвиток компетентностей персоналу місцевого самоврядування надає позитивний вплив на їх професійний розвиток. Підвищуючи кваліфікацію і здобуваючи нові навички та знання, посадові особи місцевого самоврядування підвищують результативність виконання покладених на них завдань та функцій [204]. Отримання в процесі професійної підготовки нові знання сприяє загальному інтелектуальному розвитку особистості, розширює її ерудицію і коло спілкування, зміцнює впевненість у собі. Тому можливість професійного розвитку у межах професії високо оцінюється посадовими особами місцевого самоврядування, а капіталовкладення в професійний розвиток сприяють створенню сприятливого клімату в організації, підвищують мотивацію співробітників і їх відданість організації. Виграє від професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування суспільство в цілому, отримуючи більш кваліфіковані управлінські рішення та високу продуктивність їх реалізації.

З метою забезпечення органів місцевого самоврядування висококваліфікованими працівниками, здатними компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, Національне агентство з питань державної служби розробило Порядок підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування [164].

Підвищення рівня професійної компетентності публічного службовця проводиться у формі професійних програм, спеціальних курсів, тематичних семінарів, тренінгів, стажування та шляхом навчання, у тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством.

Нацдержслужба України, державні органи та органи місцевого самоврядування у межах повноважень здійснюють координацію підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, а в частині підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації така координація здійснюється разом з Національною академією державного управління при Президентові України.

Основне місце у організації функціонування компетентнісного підходу до управління персоналом публічної служби займає підготовка посадових осіб місцевого самоврядування. Ключову роль у підготовці висококваліфікованих кадрів публічної служби займає Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути [163].

Визначальним напрямами навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування в Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутах є:

– розробка навчальних програм на основі функціонального, особистісного і компетентнісного підходів;

– забезпечення оптимального поєднання навчального процесу з фундаментальними та прикладними науковими дослідженнями з проблем державного управління;

– активізація застосування сучасних інтерактивних форм навчального процесу (тренінги, «мозкові атаки», ділові ігри тощо);

– започаткування викладання авторських курсів авторитетними вітчизняними та зарубіжними політиками, державними діячами, вченими та експертами;

– вживання заходів щодо зміцнення зв'язку навчального процесу з практикою державного управління, вдосконалення організації стажування слухачів та викладачів Академії у відповідних державних органах та органах місцевого самоврядування, провідних навчальних і наукових центрах України та інших держав;

– посилення вимог до оцінювання і контролю успішності навчання слухачів, а також роботи викладачів, зокрема з використання сучасних моделей навчання.

За роки обговорення чисельних законопроектів у сфері реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування сформований потужний науковий компетентністний мейнстрімінг у вітчизняній науці, представлений у роботах С.Газарян, Г.Кушнірової, В.Сороко, І.Шпекторенка та ін. [86, 91, 92, 209, 254].

Так, Г. Кушнірова під моніторингом динаміки формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування у процесі підвищення кваліфікації розуміє форму спеціально організованого відстеження розвитку складових професійної компетентності посадовця (професійних знань, умінь, навичок) з метою оперативного корегування навчального процесу у відповідності до освітньо-професійних потреб слухачів та підвищення ефективності навчання в подальшому [91].

Науковці педагогічної сфери виділяють основні вимоги до проведення контролю у процесі навчання. Ними є: індивідуальний характер; систематичність його проведення на всіх етапах навчання; різноманіття форм проведення та підвищення інтересу слухачів до його результатів; всебічне

охоплення усіх складових професійної компетентності; об'єктивність; єдність вимог до проведення контролю [139].

Критеріями застосування методу контролю при проведенні моніторингу за формуванням професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування у процесі підвищення кваліфікації мають бути головні критерії, на яких ґрунтується теорія вимірювань. Це:

– об'єктивність – передбачає обмеження впливу на результат вимірювання. Об'єктивність проведення контролю вимагає, щоб усі слухачі проходили один і той самий процес за однакових умов. Об'єктивність при обробці даних та інтерпретації їх результатів;

– надійність – передбачає ступінь стійкості результатів, яка впливає на точність. Ступінь надійності методу залежить від трьох умов: об'єктивність методу; стабільності характеристики, яку вимірюють; характеристик засобу вимірювання;

– валідність – встановлює область визначення, для якої метод дає статистично достовірні результати. Валідність вимірювання диференціюється за такими критеріями: валідність змісту (відповідність вимог до змісту навчання), валідність відповідності (відповідність результатів вимірювання та оцінювання однієї ознаки різними методами) та валідність прогнозу (відповідність між отриманими результатами та їх прогнозами) [14].

Визначивши вимоги та критерії контролю розглянемо його види, які застосовуються в системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в залежності від етапу навчального процесу. Під час навчання комплексно застосовуються такі види контролю: вхідний, поточний, вихідний (підсумковий).

На думку Г.Кушнірової, в системі підвищення кваліфікації посадових осіб необхідно запровадити обов'язковий пост-контроль, який є своєрідним зворотнім зв'язком зі слухачами. Такий вид контролю має проводитися засобами анкетування та письмового відгуку щодо ефективності навчання для кожного слухача. В спеціальній анкеті та письмовому відгуку посадовець повинен зазначити на скільки навчання у процесі підвищення кваліфікації допомогло йому набути професійних знань, умінь та навичок, практичне застосування яких дозволило якісно виконати професійні завдання та задовольнило власні освітньо-професійні потреби.

Таким чином, моніторинг формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування у процесі підвищення їх кваліфікації схематично зображено на рис. 3.1 [92].

Рис. 3.1. Послідовність здійснення контролю при проведенні моніторингу формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування у процесі підвищення їх кваліфікації

На всіх зазначених етапах проведення контролю, він може мати різні функції, які визначаються в залежності від етапу та його мети. Так, науковці виділяють шість основних функцій контролю досягнутих результатів навчання:

1. Навчаюча – сприяє поглибленню, розширенню та удосконаленню знань слухачів, забезпечує зворотній зв'язок у двох його видах: зовнішній (слухач- викладач) і внутрішній (слухач-слухач).

2. Діагностична – виявлення знань, умінь, навичок та існуючих у них прогалин.

3. Вимірювання і оцінка знань, навичок слухачів.

4. Виховна або функції стимулювання – виховання навичок самостійної роботи та саморозвитку тощо.

5. Розвиваюча – сприяє розвитку психічних процесів особистості – уваги, пам'яті, мислення, інтересів, пізнавальної активності, мовлення, спілкування тощо.

6. Прогностично-методична – більше стосується самого викладача, який таким чином отримує дані щодо оцінки власної праці, результатів запровадження власної методики викладання, шляхів подальшого вдосконалення навчання. Для слухачів ця функція контролю допомагає прогнозувати свою навчальну, а в окремих випадках і наукову роботу.

Український науковець-педагог А.Алексюк вважає контроль та оцінку знань невід'ємними та взаємодіючими елементами навчального процесу [5].

Українські та польські фахівці з питань підготовки кадрів державного управління зазначають, що оцінювання у процесі підвищення кваліфікації є запланованою діяльністю, яка складається з таких етапів: планування, проектування, збір даних, аналіз даних, звіт, оприлюднення результатів. На їх думку планування передбачає визначення що оцінюємо, для кого, навіщо та коли; проектування – визначаємо предмет та критерії оцінювання, ключові питання, на які необхідно знайти відповідь у процесі оцінювання, визначити методи та спосіб організації процесу оцінювання, форму звіту; збір даних – відбувається у визначений період та забезпечується анонімність інформації; аналіз даних – відбувається на основі отриманих даних та може доповнюватися індивідуальними розмовами та зустрічами з учасниками оцінювання; звіт – опис отриманих результатів, виявлених недоліків та шляхів їх усунення; оприлюднення результатів – з результатами оцінювання мають бути ознайомлені як слухачі, так і викладачі [144].

Але, ми вважаємо, що, оцінювати знання посадовців у певних бальних вимірах у процесі підвищення кваліфікації є не коректним по відношенню до них, як уже сформованих особистостей. Тому *під оцінюванням сформованості* їх *професійної компетентності* розуміється відповідність набутих професійних знань, умінь, навичок у процесі навчання відповідним критеріям, які науковець визначає, та рівням професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. Дані щодо цього наведені у табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Критерії оцінювання сформованості професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування

Рівні компетентності	Критерії оцінювання (визначення)
Достатній	- володіє навчальним матеріалом на репродуктивному рівні, але не виявляє творчого мислення; - виявляє елементарне володіння професійними уміннями та навичками; - має елементарні уміння та навички практичної роботи на персональному комп'ютері та в мережі Internet; - володіє основами міжособистісної комунікації; - має уяву щодо контрольних функцій керівництва; - діє за підказкою викладача чи колег.
Середній	- володіє навчальним матеріалом, обізнаний із сучасною науковою теорією державного управління, місцевого самоврядування; - виявляє інтерес до поглиблення професійних знань; - частково застосовує творчий підхід до розв'язання поставлених завдань; - відзначається самостійністю у прийнятті рішень.
Високий	- володіє навчальним матеріалом, обізнаний із сучасною науковою теорією державного управління, місцевого самоврядування, права, фінансів та бюджету та ін., передбаченими програмою навчання та посадовими потребами; - володіє ефективними методами роботи та організації діяльності органу місцевого самоврядування; - уміє діяти в нестандартних ситуаціях та знаходити нестандартні ефективні шляхи розв'язання проблем територіальної громади; - володіє прийомами міжособистісної комунікації та уміє мотивувати підлеглих; - схильний до застосування інновацій у своїй діяльності; - проводить власні дослідження та має друковані праці.

Необхідно зазначити, що межі визначених критеріїв сформованості професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування мають динамічний характер, і в разі подальших наукових досліджень та змін у професійній діяльності посадовців, можуть змінюватись [91].

Для того, щоб моніторинг став реальним фактором управління навчальним процесом під час підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, він має бути системною діяльністю, оптимальним

поєднанням різноманітних форм, видів і способів відстеження навчального процесу в системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Управління розвитком компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування, як управління будь-яким процесом, передбачає реалізацію основних функцій: планування, організація, мотивація та контроль. За допомогою планування та організації суб'єкти управління компетентностями в органах місцевого самоврядування розробляють вимоги до ефективного виконання посадових обов'язків публічними службовцями – профілі компетентностей. Функція мотивації та оцінки дозволяють формувати прагнення посадової особи місцевого самоврядування до розвитку її компетентностей, досліджувати успіхи та винагороджувати дії посадової особи місцевого самоврядування щодо професійного розвитку [21].

Планування управління розвитком компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування має позитивні наслідки для управління персоналом в органах місцевого самоврядування:

– можливість розробки єдиних стандартів опису ефективності роботи, які будуть сприяти встановленню взаємозв'язків між посадовими особами місцевого самоврядування різних відділів та рівнів;

– можливість організувати ефективний добір посадових осіб місцевого самоврядування шляхом відбору кандидатів на посади місцевого самоврядування у відповідності наявних компетентностей у кандидата до необхідних для результативного виконання посадових обов'язків та функцій;

– можливість проведення оцінки компетентностей посадової особи місцевого самоврядування і виявлення їх відповідності необхідному рівню;

– підвищується ефективність проведення оцінки посадових осіб місцевого самоврядування, щодо точності визначення рівня компетентності особи, наявності всіх її складових;

– можливість визначити сильні та слабкі сторони кожної посадової особи місцевого самоврядування і використовувати цю інформацію для визначення шляхів професійного розвитку;

– з'являються підстави для включення посадових осіб місцевого самоврядування в кадровий резерв організації, а також планування їх кар'єри;

– можливість обгрунтування напрямів розвитку недостатньо розвинутих компетентностей вже працюючих посадових осіб місцевого самоврядування.

Основою планування управління розвитком компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування є професіограма, що детально описує вимоги до претендента на посаду, що значно полегшує процес відбору найпридатнішої особи на конкретну посаду місцевого самоврядування.

Відомий науковець у сфері управління людськими ресурсами Ф. Хміль дає таке визначення професіограми – це детальна характеристика

виробничих, організаційних, технічних, психологічних та інших особливостей і функцій певної професії, знання і володіння якими необхідне для адаптації й ефективної роботи працівника на конкретному робочому місці [239, с. 211].

Перелік вимог до компетентності посадових осіб місцевого самоврядування має відповідати певним критеріям [6]:

– перелік компетентностей повинен повністю перекривати всі важливі функції робочої діяльності. Це легко досягається за допомогою 10-12 складових компетентностей;

– компетентність повинна корелюватися з виконанням конкретної робочої функції. В такому разі процес оцінювання компетентності посадової особи місцевого самоврядування буде значно спрощено;

– компетентність повинна бути сфокусованою, чітко визначеною, абсолютно конкретною, не потрібно намагатися за допомогою неї охопити занадто багато;

– кожна компетентність повинна бути доступним чином сформульована, щоб уникнути неоднакового тлумачення;

– компетентності повинні зміцнювати організаційну культуру і посилювати довгострокові цілі органу місцевого самоврядування;

– вимоги до компетентностей повинні оновлюватися і відображати майбутні цілі організації, стратегію розвитку персоналу місцевого самоврядування.

Управління розвитком компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування передбачає ефективну взаємодію між суб'єктами (лінійні керівники та служба персоналу) та об'єктом (посадова особа місцевого самоврядування).

Пропонується такий алгоритм управління компетентностями посадових осіб місцевого самоврядування:

– спеціалісти служб персоналу з лінійними керівниками розробляють вимоги до компетентності для кожної посади місцевого самоврядування, відповідно до змісту виконуваної за посадою роботи та переліку спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних посадовій особі місцевого самоврядування для виконання посадових обов'язків;

– спеціалісти служб персоналу розробляють методики дослідження особистісної та соціально-психологічної компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування;

– лінійні керівники визначають методи та шляхи дослідження рівня професійної, функціональної та управлінської компетентностей;

– лінійні керівники та спеціалісти служб персоналу проводять оцінювання посадових осіб місцевого самоврядування (кожен суб'єкт окремо) відповідно до його переліку вимог до компетентності і визначають недостатньо розвинуті компетентності;

– на основі інформації про недостатньо розвинуті компетентності служба персоналу пропонує лінійному керівнику та посадовій особі

місцевого самоврядування індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності.

3.2. Інтерактивні навчальні технології розвитку професійних компетентностей управлінців

В умовах реформування системи публічного управління України та адаптації її до стандартів ЄС особлива увага приділяється необхідності підвищення результативності та ефективності діяльності працівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування, діяльність яких має базуватися на оновлених конституційних засадах організації влади в Україні та сприяти вирішенню суто прагматичної проблеми орієнтації влади на людину, утвердженню та забезпеченню її прав.

Сьогодні вже відбулися значні зміни в кадровому забезпеченні державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Тільки в 2015 р. кількість державних службовців в Україні мала бути скорочена на 20% (близько 50 тис. осіб), що обумовило потребу в якісній підготовці професійно-орієнтованої молоді для роботи в органах влади та управління. Потребу в підготовці кадрів публічного управління обумовлює і введення в дію нових законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», завдяки яким істотно змінюються вимоги до професійної компетентності претендентів на заняття вакантних посад, а також останні тенденції «очищення влади» з огляду на люстрацію та протидію корупції, що, у свою чергу, призводить до необхідності оновлення кадрового складу у сфері публічного управління із паралельною професійною підготовкою та підвищенням кваліфікації.

Поза увагою державної системи професійного навчання фактично залишається і депутатський корпус місцевих рад (окрім невеликої частини депутатів місцевих рад, які є державними службовцями або посадовими особами місцевого самоврядування). Рівень освіти депутатів місцевих рад у багатьох випадках здебільшого не дає їм змоги кваліфіковано здійснювати свої повноваження та виконувати покладені на них обов'язки. Близько 40 % сільських, селищних та міських голів, 40 – 60 % депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше, що свідчить про відсутність у них відповідного досвіду та про потребу в навчанні та системному підвищенні кваліфікації (багато хто з них взагалі ще не має вищої освіти). Так, лише 64,7 % посадових осіб місцевого самоврядування мають повну вищу освіту. Щороку відбувається оновлення складу працівників органів місцевого самоврядування (близько 20 % загальної чисельності), які потребують підготовки професійного навчання на вищому рівні.

Зазначене обумовлює підвищені вимоги до підготовки посадових осіб місцевого самоврядування – потрібні висококваліфіковані управлінці-менеджери, які мають системні теоретичні знання та практичні навички для вирішення актуальних проблем та виконання пріоритетних завдань місцевого

розвитку, чітко розуміють стратегічні цілі державної та регіональної політики й місію державної влади в цілому, знають, як працювати в нових умовах, зокрема, з огляду на децентралізацією влади і створення укрупнених територіальних громад. До таких вимог віднесено обов'язкову наявність інноваційних професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування (зокрема, у керівного складу), серед яких виокремимо наступні [11, 12, 244]:

– функціональна – компетентність у сферах реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади; забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад та управління ним; державно-приватного, муніципального та соціального партнерства; формування бюджетів та бюджетної децентралізації; стратегічного, програмно-цільового та проектного управління; залучення додаткових ресурсів на розвиток через розробку інноваційних проектів та програм, що можуть реалізуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, коштів обласних конкурсів проектів та програм у сфері місцевого розвитку, або через участь у різноманітних конкурсах, грантах та проектах міжнародної технічної допомоги;

– інтелектуальна – здатність до аналітико-прогностичної та інноваційної діяльності, генерації нових знань та ідей, розробки альтернативних рішень і обґрунтування доцільності вибору найбільш ефективного (збалансованого) варіанту рішення;

– ситуативна – компетентність у вирішенні конкретних проблем у сфері місцевого самоврядування, зокрема щодо його реформування та управління інноваційною діяльністю (запобігання ризикам, зменшення їх негативного впливу, подолання кризових небезпек), вміння адаптуватися до ситуації, що змінюється;

– методична – здатність до сприйняття, осмислення та адекватної інтерпретації інформації, структурування проблеми, її декомпозиції та формування відповідного дерева цілей щодо розв'язання проблеми, спроможність системного реагування на неї;

– організаційно-комунікативна – готовність до запровадження нових форм співробітництва громад; створення умов для генерування інноваційних ідей у сфері вирішення проблем місцевого розвитку з огляду на укрупнення територіальних громад; формування спільнот практики для обміну знаннями та досвідом, організація доступу до електронного консультування експертами з різних галузей діяльності за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

– лідерська – наявність управлінських, ораторських та інтегративних здібностей; уміння організувати роботу команди; навики вирішення конфліктів;

– корпоративна – володіння інноваційною, корпоративною та загальною культурою поведінки, уміння встановлювати ефективні взаємовідносини із колегами та формувати у підлеглих відчуття

прихильності до реалізації спільної мети, уміння забезпечити ефективність співробітництва.

Проте для формування зазначених компетентностей потрібне радикальне покращення існуючих моделей управлінської діяльності на місцевому рівні, в адміністративно-територіальних утвореннях, а також запровадження інноваційних (інтерактивних) підходів та технологій до процесів підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, у компетенції яких – питання управління інноваційною діяльністю.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [81] зазначено, що в Україні вже багато зроблено для підвищення ефективності місцевого самоврядування: закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України [78] та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток останнього фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, не задовольняє сучасних потреб територіальних громад. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [81].

Визначені вище вимоги до формування професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування актуалізують потребу у висококваліфікованих управлінських кадрах, здатних ефективно працювати на користь держави, реалізовувати системні зміни для забезпечення конкурентоспроможності її територій. Актуалізує потребу і необхідність прискорення процесів децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування, для чого вкрай потрібні менеджери-професіонали – публічні службовці, які підготовлені для роботи в модернізованих органах влади та управління, зокрема, на місцевому рівні, мають системні теоретичні знання, практичні вміння і навички щодо вирішення актуальних проблем інноваційного місцевого розвитку, дотримання європейського рівня надання публічних послуг та забезпечення їх якості. Як зазначалося вище, рівень задоволення цієї потреби в регіонах на цей час не є достатнім, брак дипломованих фахівців у сфері місцевого самоврядування особливо відчувається у районах, що також загострює місцеві кадрові проблеми та

обумовлює необхідність збільшення кількості посадових осіб місцевого самоврядування, які пройшли професійну підготовку за відповідною магістерською програмою або за програмами підвищення кваліфікації без відриву від основного місця роботи, за гнучким та зручним для них графіком, з урахуванням індивідуальних траєкторій навчання. Таке навчання можна реалізувати на основі застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, а саме за допомогою дистанційного режиму, який дозволяє здійснювати підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації публічних службовців, зацікавлених в отриманні нових знань, умінь та навиків професійної діяльності, та здатних до самоконтролю, а також із запровадженням нового організаційного механізму функціонування відповідних центрів підвищення кваліфікації на основі кластерного підходу.

У роботах вітчизняних науковців і практиків неодноразово порушувались питання підвищення результативності та якості навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на основі сучасних інформаційно-комунікаційних та інноваційних освітніх технологій. Так, питанням запровадження дистанційного навчання до програм підготовки магістрів у сфері державного управління та місцевого самоврядування, регіональних та обласних програм підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення відповідної консультаційної діяльності, зокрема, у дистанційному форматі, індивідуалізації та самоосвітній мотивації державних службовців, удосконаленню змісту навчальних програм на основі функціонального, особистісного і компетентнісного підходів та забезпеченню оптимального поєднання навчального процесу з фундаментальними та прикладними науковими дослідженнями у сфері державного управління та місцевого самоврядування присвячені праці Н. Алюшиної, Є. Бородіна, А. Ліпенцева, Н. Липовської, Т. Маматової, О. Оболенського, О. Плахотнік, С. Попова, Р. Савонюка, В. Сороко та інших авторів.

Певні можливості для підвищення рівня використання інтерактивних та інформаційно-комунікаційних технологій як у самому навчальному процесі, так і безпосередньо під час його організації, відкривають проголошені Законом України «Про вищу освіту» автономія та самоврядування вищих навчальних закладів, а також той факт, що Положення про організацію освітнього процесу затверджується тільки вченою радою ВНЗ (ст. 47 Закону України «Про вищу освіту»). Це означає, що ВНЗ має право на самостійне визначення форм навчання та форм організації освітнього процесу, що легітимізує процеси інкорпорування сучасних інтерактивних та інформаційно-комунікаційних технологій у процеси підготовки та підвищення кваліфікації, зокрема, за дистанційною або комбінованою (заочно-дистанційною, вечірньо-дистанційною) формами навчання.

Численні нормативні документи та публікації, досвід та кращі практики у сфері підвищення результативності та якості навчальної

діяльності з підготовки публічних службовців свідчать, що сьогодні перевага віддається інноваційним формам, методам і технологіям навчання, зокрема, із застосуванням сучасних комп'ютерних систем та спеціалізованого програмного забезпечення (дистанційна та комбіновані форми навчання), інтерактивних методів проведення практичних та семінарських занять з організацією командної роботи або роботи в малих групах (аналіз конкретної ситуації, мозковий штурм, рольові ігри, дискусії, форуми, круглі столи, дебати, тренінги, імітація громадських слухань, прес-метод тощо), різноманітних технічних та аудіо- відео- засобів (мультимедійних комплексів, систем відео-конференцзв'язку, електронних або інтерактивних дошок по типу SMART Board тощо). Але, не зважаючи на нормативну підтримку та науковий інтерес до сфери застосування інноваційних освітніх технологій під час підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, питання формування професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, з найактуальнішої на цей час проблематики децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування та переходу на інноваційний шлях розвитку, ще не знайшли достатнього висвітлення у вітчизняній фаховій літературі з державного управління, хоча певний досвід їх практичного впровадження вже існує.

Для забезпечення успіху реформ у сфері публічного управління, вирішення низки складних інноваційних задач щодо реалізації процесів децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування до складу робочих груп необхідно залучати кращих фахівців органів місцевого самоврядування, відповідно до специфіки їх діяльності. Але, для того, щоб залучити таких досвідчених фахівців, традиційно приходиться звертатися до осіб, що мають достатньо великий стаж роботи в органах місцевого самоврядування, і, як наслідок, у них вже склався певний менталітет, стереотипи мислення, професійна культура поведінки, у той час, як здійснення стратегічних змін вимагає застосування нових підходів, що значно різняться від функціональної операційної діяльності. Тому формування професійних компетентностей працівників органів місцевого самоврядування та підготовка нової генерації посадових осіб місцевого самоврядування, які мають бажання працювати по-новому, при цьому мають ще невеликий стаж служби, повинно виконуватися на основі системного підходу, який базується, у першу чергу, на визначенні таких ключових моментів: вид, принципи та зміст навчання; вимоги до компетенцій фахівців, що пройшли навчання; організаційно-структурне та ресурсне забезпечення процесів навчання за програмами підготовки магістрів державного управління та за програмами підвищення кваліфікації.

До основних принципів підготовки посадових осіб місцевого самоврядування для роботи за даними напрямами відносяться принципи фундаменталізації, індивідуалізації, спеціалізації. Принцип фундаментализації підготовки за напрямом стратегічного та інноваційного розвитку системи місцевого самоврядування є основоположним, оскільки навчання

повинне формувати наукове мислення, внутрішню особисту потребу в саморозвитку, отриманні системоутворюючих, цілісних, методологічно значимих знань зі сфери стратегічного, інноваційного і проектного менеджменту, управління ризиками, змінами, якістю тощо. Передумовою забезпечення фундаменталізації навчання є створення нових навчальних дисциплін, якісно відмінних від традиційних за структурою, змістом і спрямованістю на формування нового стратегічного мислення слухачів та професійної культури. Особливо це стосується питань децентралізації влади, співробітництва територіальних громад і т.і., які, у зв'язку із прийняттям відповідних законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [158], «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII [177] на цей час є пріоритетними, але при всій їх важливості, їх навчально-методичне забезпечення, у складі якого – Методика формування спроможних територіальних громад [162], не є достатнім.

Фундаменталізація підготовки публічних службовців органічно пов'язана з індивідуалізацією навчального процесу, зокрема, за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», що передбачає надання можливості кожному управлінцю самостійно обирати перелік навчальних дисциплін понад нормативних вимог (варіативна та факультативна частини навчання), а також рівень їх засвоєння залежно від сучасних потреб і цілей діяльності та власних можливостей професійно-кваліфікаційного зростання.

Принцип спеціалізації навчання передбачає набуття службовцями здатностей виконувати певні функції і ролі під час роботи в командах, оскільки дані процеси охоплюють усі види інноваційної та ризик-орієнтованої діяльності (стратегічної, проектної, антикризової тощо) за різними сферами функціонування органу місцевого самоврядування. Так, наприклад, навчальні програми професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування з дисциплін «Муніципальний менеджмент, «Організація надання послуг населенню», «Специфічні види проектів у публічному управлінні» та інші мають бути спрямовані на оновлення та поглиблення знань, зокрема, в економічній, соціально-гуманітарній, політично-правовій, управлінській сферах на базі адаптації провідного досвіду реформування місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку, стратегічного та антикризового управління, управління інноваційним розвитком відповідно до українських умов і реалій.

Програма та структурно-логічна схема навчання повинна відповідати вимогам підготовки необхідної кількості фахівців для подальшої роботи у модернізованих органах місцевого самоврядування. Процеси реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади не генерують безперервний потік дійсно інноваційних проектів, тому завдання полягає не в масовій підготовці фахівців, а в забезпеченні її якості: ті особи, що пройшли підготовку, повинні отримати як фундаментальні теоретичні знання, так і

практичні навички у сфері інноваційного менеджменту та управління проектами.

Для вирішення проблем управління місцевим та регіональним розвитком, розробки та реалізації відповідних стратегій соціально-економічного розвитку територій також потрібні кваліфіковані фахівці з проектного менеджменту, тому спеціальність «Управління проектами», що входила до попереднього переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснювалася підготовка здобувачів вищої освіти, також є дуже затребуваною – після її закінчення слухач отримує кваліфікацію керівника проектів та програм.

Як зазначалося вище, керівники органів місцевого самоврядування мають велику завантаженість по роботі, тому навчання за заочною формою є для них більш зручним з погляду на можливість вибору індивідуальної траєкторії навчання та відносно гнучкого графіку опанування навчального матеріалу. Але, ураховуючи сучасні акценти навчальних програм, їх інноваційну спрямованість та орієнтацію на актуальні реформи, що відбуваються сьогодні в країні, отримати належну теоретичну підготовку, яка буде органічно поєднуватися із набуттям практичних умінь та навиків, за заочною формою навчання дуже складно. Тому компромісним варіантом є організація вивчення теоретичного матеріалу в інтерактивному, зокрема, дистанційному форматі із складанням підсумкового контролю знань в очному режимі.

Забезпечення якості навчання потребує вивчення потреб щодо кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням категорій слухачів, видів їх професійної діяльності після проходження підготовки та кваліфікаційних вимог; наповнення змісту навчання питаннями, які забезпечують підготовленість до здійснення управління на демократичних засадах з елементами адхократії; забезпечення практичного характеру навчання шляхом його спрямованості на підготовку слухачів до ефективного виконання завдань децентралізації влади та забезпечення місцевого розвитку та із застосуванням інноваційних освітніх технологій.

Фінансове забезпечення системи підготовки посадових осіб місцевого самоврядування для управління місцевим розвитком полягає у приведенні обсягів і механізмів фінансування процесів організації та проведення навчання відповідно до реальних потреб органів місцевого самоврядування у фахівцях такого рівня з урахуванням термінів завершення підготовки.

Кадрове забезпечення процесу підготовки потребує як залучення висококваліфікованих науково-педагогічних працівників, так і практиків, які здійснюють діяльність у сфері децентралізації влади, управління стратегічним та інноваційним розвитком як у публічному, так і в бізнес-секторі. Для актуалізації та вдосконалення змісту навчальних дисциплін та їх методичного забезпечення можуть залучатися працівники різних наукових установ і навчальних закладів, що, згідно із постановою Кабінету Міністрів України № 266 від 29.04.15 р. «Про затвердження переліку галузей знань і

спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти», здійснюють підготовку за спеціальностями галузей знань «Управління та адміністрування», «Право», «Соціальні та поведінкові науки» та іншими.

Успішна реалізація змісту навчання забезпечується професіоналізмом осіб, які будуть брати участь у реалізації навчального процесу. Розвиток та вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері місцевого самоврядування, застосування інноваційних підходів до управління інноваційним розвитком на місцевому рівні, динаміка розвитку самої теорії менеджменту, зокрема інноваційного, стратегічного і проектного, обумовлюють необхідність регулярного оновлення змісту теоретичних основ навчальних курсів, тому навчальні програми повинні будуватися на принципі комплексності – від вивчення теорії до її відпрацювання на практиці.

Як зазначалося вище, підвищення компетентності посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється не тільки шляхом їх навчання за відповідними магістерськими програмами, а й шляхом підвищення кваліфікації та самоосвіти. Слід зазначити, що запровадження інтерактивних освітніх технологій, які б «сприяли кращому орієнтуванню у специфіці професії та вимогах до особистості управлінця» [89, с. 124], грає визначальну роль у цьому процесі.

Як один із найбільш ефективних та гнучких інструментів підвищення кваліфікації, який постійно вдосконалюється та актуалізується з урахуванням сучасних суспільних потреб, та вже набув надзвичайно високої популярності серед публічних службовців, охарактеризуємо досвід швейцарсько-українського проекту DESPRO «Підтримка децентралізації в Україні» [253], який вже декілька років проводить е-навчання та експертне консультування працівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування з основ управління знаннями, стратегічного планування, проектного та інноваційного менеджменту, місцевих фінансів і бюджетної децентралізації, а також, з підготовки проектів під гранти міжнародної технічної допомоги та для участі у відповідних конкурсах державного та обласного значення, зокрема, на фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Таке широкомасштабне е-навчання здійснюється за допомогою он-лайн платформи «Спільнота практик місцевого самоврядування» [210] і спеціалізованого програмного забезпечення на базі Львівського серверу дистанційного навчання системи Moodle (Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment – модульне об’єктно-орієнтоване динамічне навчальне середовище).

Під час таких нетрадиційних способів он-лайн опанування навчального матеріалу паралельно висвітлювалися й опрацьовувалися кращі практики управління змінами, знаннями для підвищення ефективності реалізації стратегій, програм та проектів місцевого та регіонального розвитку, поліпшення якості надання публічних послуг, інших аспектів публічної управлінської діяльності [212].

Слід зазначити, що значну роль у формуванні сучасних професійних компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування може зіграти

новий інституційно-організаційний механізм реалізації самої системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [179]. Декілька років тому, за ініціативи Національного агентства України з питань державної служби, були зроблені певні кроки по запровадженню кластерного підходу до організації навчальної діяльності відповідних центрів підвищення кваліфікації. Зміни, що передбачалися, стосувалися удосконалення організаційних структур центрів підвищення кваліфікації з метою зміцнення зв'язків між ними, модернізації навчальних програм, розширення їх переліку та актуалізації змісту з адаптацією до місцевих (територіальних) особливостей, умов та реалій, формування якісно нового навчального середовища, зміцнення взаємозв'язків між науково-дослідними, освітніми, громадськими та іншими організаціями з метою визначення пріоритетів розвитку навчальної діяльності у сфері підвищення кваліфікації зазначених категорій спеціалістів.

Слід зазначити, що для результативного функціонування Кластеру підвищення кваліфікації також необхідне більш широке запровадження інтерактивних освітніх технологій у навчальний процес, про які вже згадувалося вище. До таких технологій відносяться як інноваційні форми та методи проведення занять, так і специфічне інформаційно-комунікаційне та інше обладнання, що застосовується під час навчання. В якості креативних методів підвищення кваліфікації публічних службовців пропонується застосовувати методи інтеллект-карти, мозкового штурму, оксфордських дебатів, брифінгу та дебрифінгу, колегіального тренування, формування спільнот практиків, проведення вебінарів та інші [212; 33; 61]. Технічна підтримка проведення занять за цими методами передбачає наявність комп'ютерного, мультимедійного, аудіо- та відео-обладнання, доступ до мережі інтернет, відповідне програмно-прикладне забезпечення з можливістю дистанційного навчання та консультування. Зазначені технології надають можливість формування у слухачів програм підвищення кваліфікації уміння та навичок застосування інноваційних методів для пошуку і розробки нестандартних, ефективних підходів щодо покращення інноваційної діяльності та стимулювання сталого розвитку територій.

Приступаючи до впровадження кластерної моделі розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, дуже важливо усвідомити глибинний зміст та структуру такої моделі, а також умови її формування і подальшого розвитку. Саме тоді процес підвищення кваліфікації буде більш ефективним.

Важливо у навчальних програмах з підвищення кваліфікації врахувати сучасні потреби в інноваційному розвитку, для чого необхідно переглянути їх змістовне наповнення та доповнити відповідним навчально-методичним матеріалом, який буде містити теорію та інструментарій системної реалізації кластерної моделі розвитку територіальних громад, що можливе за умови інтеграції відповідних публічних політик, підходів та інструментів у сфері розробки стратегій, програм, проектів; їх маркетингового та інституціонального забезпечення. Привнесення форм і методів управління,

вироблених корпораціями у реалізацію політики кластеризації, застосування інструментарію управління проектами, змінами, ризиками, запровадження інновацій та нововведень тощо забезпечують ефективність та результативність діяльності публічних службовців. Саме тому, питання створення Кластеру підвищення кваліфікації з імплементацією зазначеної тематики до окремих навчальних програм є надзвичайно актуальними на сучасному етапі реформування системи публічного управління в цілому.

Отже, застосування інтерактивних навчальних технологій розвитку відкриває нові можливості для формування професійних компетентностей управлінців, і є одним із інструментів забезпечення результативності й ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та переведення її на новий якісний рівень. Ефективність та результативність підготовки публічних службовців, зокрема, у форматі е-навчання, підтверджується високою мотивацією учасників навчального процесу – вчаться ті, кому це потрібно, кому цікаво, хто має бажання підвищити власний рівень професійної компетентності. Як наслідок, – кваліфікація службовців, що успішно пройшли таке навчання, відповідає внутрішнім стандартам професійної діяльності і буде перевірятися в процесі їх практичної діяльності, спрямованої на забезпечення розвитку як окремих територій, так і країни в цілому.

3.3. Спільноти практик як сучасний комунікаційний засіб нарощування людського потенціалу професіоналів управління

Фахівці визначають, що зараз відбувається «третя хвиля» управління знаннями [277]. Під час першої увагу науковців і практиків було зосереджено на вивченні можливостей нових технологій, під час другої – на дослідженні природи знання й того, яким чином люди «знають» та навчаються. Основну увагу на третій фазі розвитку управління знаннями приділяють двом напрямам: формуванню особистісної й командної продуктивності та належному застосуванню можливостей «управління знаннями» задля досягнення стратегічних цілей організації. Особливого значення у цьому контексті набуває застосування такого інструменту управління знаннями як спільноти практики.

Поняття «спільноти практики» та теоретичні розробки стосовно цих неформальних груп запропонували на початку 90-х рр. XX ст. Етьєн Венгер і Жан Лейв [303]. Термін «community of practice» (CoPs) – «спільнота практики» або «спільнота обміну знаннями» Лейв і Венгер використовували для того, щоб позначити групу людей, залучених в спільну діяльність. Надалі концепція спільноти обміну знаннями отримала розвиток в роботах Венгера і активно використовувалася для аналізу стосунків, які складаються усередині організацій і мереж самого різного типу [303].

Метафора спільноти обміну знаннями дуже плідна і дозволяє підкреслити спільний і діяльнісний аспект навчання. У рамках цього підходу

всяке навчання представляється як спільна діяльність, яка обов'язково вимагає зацікавленої участі інших людей, діючих в цій галузі знань або схожих областях. Роботи Венгера і його послідовників викликали сплеск інтересу до теми спільнот і їх ролі в навчанні. Концепція спільноти обміну знаннями отримала найбільший розвиток в області управління організаціями, системах перепідготовки кадрів і безперервного навчання, в середовищі мережевих спільнот [211].

Ж. Лейв і Е. Венгер, які досліджували спільну діяльність людей в процесі навчання, розглядали набуття знань як соціальний процес, в якому беруть участь люди з різним рівнем компетенції, від чого залежав їх статус у групі. Тут було важливо, наскільки швидко новачок, який приєднався до групи, ставав її активним учасником, причому й навчання, і участь у роботі групи були нерозривно пов’язані з практичними задачами. Таким чином, CoPs на початку пов’язувалися з процесом неформального ситуативного навчання.

Спільнота практики (англ., Community of practice, CoP) – це добровільне віртуальне об’єднання професіоналів / або усіх зацікавлених задля вирішення практичних проблем. Фактично, це об’єднання практиків, залучених у спільну діяльність, спрямованих на пошук нових ідей. В останні роки спільноти практики стають все більш поширеними в публічному секторі багатьох країн (наприклад, [264]).

На відміну від формальної робочої групи/підрозділу, проектної команди та неформальної мережі визначають такі особливості спільноти практики:

– ціль: розвиток спроможності учасників, створення й обмін знаннями;

– склад: учасники, які самі себе обрали (собі це обрали);

– тримає разом: пристрасть / захоплення, цілеспрямованість, ідентифікація з досвідом групи;

– тривалість існування: доки триватиме інтерес утримувати групу (табл. 3.2) [304].

У настановних документах Європейського Союзу відзначається, що загальні особливості в процесі формування CoP можна охарактеризувати таким чином: – ентузіазм і хвилювання на самому початку – «це щось нове?»; сум’яття – «чим ми будемо займатися?» прояснення цілей – «хто за що буде відповідати»; ріст – «в основі нашої роботи лежить довіра й повага»; зрілість – «ми – самоправні/самоврядні» [273].

Принцип створення спільноти практики полягає в тому, що учасники спонтанно об’єднуються навколо спільної цілі (теми); поступово будують атмосферу довіри між собою для того, щоб поділитися прихованими (неформальними) знаннями. Для чого розвивається обмін досвідом (практиками), що сприяє створенню «колективного інтелекту», який, в свою чергу, стає неявним знанням кожного з учасників. Модель функціонування спільноти практики є циклічною: процес починається і закінчується там, де люди об’єднуються навколо спільної проблеми та цілі (рис. 3.2).

Таблиця 3.2

Порівняльний аналіз «професійних об'єднань»

Тип об'єднання	Якою є ціль?	Хто належить?	Що тримає разом?	Як довго це триває?
Спільнота практики(ів)	Розвиток спроможності членів; створення й обмін знаннями	Члени, які самі себе обрали (собі це обрали)	Пристрасть / захоплення, цілеспрямованість, ідентифікація з досвідом групи	Доки триває інтерес утримувати групу
Формальна робоча група (підрозділ)	Постачати товари та послуги	Кожен, хто звітує керівнику групи	Посадові обов'язки та загальні цілі	До наступної реорганізації
Проектна команда	Виконання завдання	Призначені керівником співробітники	Проектні віхи та цілі	До завершення проекту
Неформальна мережа	Збирати й передавати інформацію	Друзі та колеги	Спільні потреби	Доки у людей є причини для включення

Джерело: http://hbswk.hbs.edu/archive/1317.html

Не дивлячись на те, що усі спільноти базуються на трьох елементах (сфера діяльності, спільнота і практика), вони можуть розвиватися в численних напрямах і приймати різноманітні форми.

Рис. 3.2. Модель функціонування спільноти практики[4]

[4] Джерело: Belinda Allan http://masters.bilbea.com/extras/Chinese_teacher_PD/Chinese_teacher_PD_final.html

Деякі з них досить малі; інші – дуже великі, такі, що часто складаються з базової групи і безлічі учасників з близькими інтересами. Деякі спільноти формально зареєстровані і отримують фінансову підтримку, інші – абсолютно неформальні і майже непомітні. Співтовариство практики – це жива динамічна система, де кожен зможе знайти для себе щось корисне.

Яскравим прикладом спільноти практики є мережа «Communities of practice for public service» (Спільноти практики для публічних послуг) у Великій Британії, яку розвинуто у межах проекту IDEA Асоціацією місцевого самоврядування (Local Government Association). Реалізація проекту тривала від опанування відповідних бізнес практик (вересень 2005 р.) та проектну фазу (до квітня 2006 р.), через пілотне впровадження (вересень 2006 р.) до офіційного відкриття веб-ресурсу (2007 р,). За рік у листопаді 2008 р. на платформі зареєструвалось понад 26 000 користувачів. З 2012 ресурс увійшов до нової фази розвитку – приєднання платформи Knowledge Hub – учбово-інформаційний центр місцевого самоврядування, що об'єднує 110 000 учасників, які представляють 1 500 організацій і об'єднуються у 1 500 он-лайн груп [278].

Дуже цікавим є досвід Швейцарії у межах проекту «Rregiosuisse». Це фінансована державою національна мережа знань у сфері регіонального розвитку, яка діє з 2008 р. у рамках Нової регіональної політики Швейцарії. Дана мережа з обсягом фінансування 2 млн. швейцарських франків на рік пропонує можливості для обміну знаннями та засвоєння знань, реалізує програми з різними формами навчання, наприклад, самопідготовкою (навчальний курс он-лайн «Регіональний менеджмент»), навчанням у малих групах із активною участю та доповідями експертів тощо. Також «Rregiosuisse» підтримує об'єднання суб'єктів регіонального розвитку у мережі у різні способи, зокрема, через спільноти знань та спільноти практики. На перше місце мережа ставить новітні практики реалізації проектів у галузі регіональної політики та розвитку (адреси, новини, документи для завантаження), завдяки чому існує можливість безперервно адаптувати навчально-інформаційні програми до потреб практики [288].

Європейський досвід вже успішно адаптується в Україні. На цей час розвиваються декілька спільнот практики. Схарактеризуємо три з них: Спільнота практик місцевого самоврядування; Всеукраїнська мережа фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку РегіоНет; спільнота практик Ресурсного центру зі сталого місцевого розвитку.

У 2010–2016 рр. за швейцарсько-українським проектом «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO формується «Спільнота практик місцевого самоврядування» – он-лайн платформа для навчання та професійного спілкування людей, яких поєднує спільна професія \ сфери інтересів [210].

DESPRO зібрав на такій платформі фахівців органів місцевого самоврядування для розбудови їхньої професійної спроможності. «Спільнота практик місцевого самоврядування» є місцем зустрічі представників органів місцевого самоврядування, виконавчої влади,

територіальних громад, інвесторів, громадських організацій та активістів, які готові:

– ділитися власним досвідом, вивчати і поширювати кращі практики місцевого самоврядування;

– об'єднувати зусилля на принципах соціального партнерства задля розвитку територіальних громад шляхом розробки та впровадження проектів/програм;

– налагоджувати комунікацію в спільноті практик, навчатися на е-курсах, вести дискусії щодо реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади [210].

У 2013 р. за проектом Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРРУ) ініційовано створення національної мережі фахівців та практиків з регіонального та місцевого розвитку РЕГІОНЕТ / RegioNet. Метою створення РЕГІОНЕТ є об'єднання провідних фахівців і практиків у сфері регіонального та місцевого розвитку з усіх регіонів України, їх професійний розвиток, залучення до вироблення та реалізації політики, а також забезпечення доступу органів самоврядування та державної влади усіх рівнів (національного, обласного, районного, міського, сільського, селищного) та інших суб'єктів розвитку територій (бізнесу, громадськості) до кращих практик регіонального та місцевого розвитку України.

РЕГІОНЕТ: створюється як неформальна безлідерна професійна мережа; не є інституцією (організацією), а діятиме як соціальна спільнота і не є політично заангажованою. Мережа не матиме керівного органу, усі учасники матимуть рівні права та обов'язки, рівний доступ до усіх сервісних можливостей мережі, однакову змогу отримувати вигоди від участі.

Мережа має сприяти потенціалу усієї системи управління та реалізації політики регіонального та місцевого розвитку через:

– відбір, згуртування та цільову промоцію фахівців та практиків;

– постійне підвищення професійного рівня учасників (через навчання, обмін досвідом між учасниками і професійне наставництво);

– спрощення комунікацій між носіями знань/навиків та споживачами продуктів/послуг (через каталогізацію продуктів/послуг та легкий й відкритий доступ до каталогу).

РЕГІОНЕТ прагне стати майданчиком для комунікації фахівців як між собою, так і з суб'єктами регіонального та місцевого розвитку, які водночас є потенційними замовниками продуктів/послуг учасників мережі.

Значна частина діяльності РЕГІОНЕТ здійснюється через Інтернет-портал, на якому міститься інформація про мережу та про її учасників [122]. Портал є головним майданчиком для професійних дискусій, дистанційного навчання, обміну досвідом, спільних проектів тощо. Окрім того, періодично проводяться зібрання учасників РЕГІОНЕТ: щорічні форуми, навчально-практичні заходи.

Центр управління знаннями «Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку» створено при Всеукраїнській асоціації органів місцевого

самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» (далі УАРОР) за підтримки спільного Проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду – ІІ» (далі МРГ-ІІ) [240]. Ініціатива спрямована на сприяння та удосконалення процесу місцевого врядування на основі співучасті та сталого розвитку.

Головною метою Центру є допомогти громадам знаходити однодумців і кваліфікованих порадників у сфері сталого місцевого розвитку, а саме швидко і в одному джерелі (на веб-платформі) отримувати вичерпну й сучасну інформацію та слугувати універсальним інструментом для забезпечення потреб громади.

Саме на е-платформі «Спільнота практик місцевого самоврядування» за ініціативою Дніпропетровської обласної ради у квітні-червні 2015 р. здійснювалось пілотне дистанційне навчання для посадових осіб місцевого самоврядування Дніпропетровської області, депутатів місцевих рад та представників громадських об'єднань Дніпропетровської області за темою «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади» [227].

Регіональним партнером проекту створення е-курсу виступила Дніпропетровська обласна державна адміністрація. Науковим партнером – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (команда експертів і тьюторів ДРІДУ НАДУ розробила та реалізувала е-курс). Міжнародний партнер – Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO – надав можливість користування е-платформою і фінансово підтримав даний навчально-просвітницький проект.

Ключові ідеї створення е-курсу «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади»:

– об'єднати практиків з місцевого самоврядування Дніпропетровщини;

– надати можливість учасниками дистанційного навчання обговорювати найактуальніші питання розвитку територій, залучення громад;

– забезпечити учасникам доступ до консультування експертами різного рівня;

– створити умови для генерування учасниками курсу нових ідей у сфері вирішення проблем місцевого розвитку;

– розвинути підходи до набуття учасниками спільноти нових компетентностей через участь у е-навчанні.

За допомогою он-лайн само-реєстрації на платформі на курс було зареєстровано 894 учасники, серед яких 18 % представників місцевих рад, 15 % – районних та 42 % – сільських або селищних рад, 8 % представників органів виконавчої влади, 5 % – громадських організацій [227].

Завершило навчання 782 особи. Успішно завершили курс (набрали більше 50 балів) – 684 особи (77 %) [227]. Вражаючим є і такий результат опитування: 82 % учасників визначили найбільший рівень дієвості (перспективності) такого інструменту участі громадськості у здійсненні місцевого самоврядування як «Підготовка та реалізація проектів».

У вересні-жовтні 2015 року науково-педагогічними працівниками ДРІДУ НАДУ на базі Запорізького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів та за підтримки швейцарсько-українського проекту DESPRO на е-платформі «Спільнота практик місцевого самоврядування» успішно реалізований е-курс «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади» для посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців, представників громадських організацій Запорізької області. Другим навчально-консультаційним проектом, що був здійснений завдяки успішній реалізації дистанційного курсу «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади» став ініційований Дніпропепровським офісом реформ і підтриманий DESPRO проект підготовки та реалізації командою експертів і тьюторів ДРІДУ НАДУ на замовлення Дніпропетровської обласної державної адміністрації у вересні-жовтні 2015 року е-навчання для посадових осіб місцевого самоврядування 15 об'єднаних територіальних громад, що утворюються в Дніпропетровській області за темою «Проекти як інструмент розвитку ОТГ Дніпропетровщини» [228]. Участь у даному навчальному курсі дозволила підготувати і оформити належним чином проектні пропозиції від новоутворених громад для подання у відповідні фонди заявки на співфінансування проектів місцевого розвитку у 2016 році.

У квітні 2016 р. на платформі «Спільноти практик місцевого самоврядування» успішно реалізований е-курс «Староста: місцевий лідер, адміністратор, представник інтересів територіальної спільноти» для осіб, що мають намір взяти участь у виборах старост об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області. За результатами даного е-курсу визначено потребу у формування «Спільноти старост». Експерти та учасники вважають, що бажано надати можливість старостам приєднатись до відповідної «спільноти практик», де він або вона отримають: доступ до обміну досвідом та практиками із колегами; можливість спілкування та обговорення; еспертний супровід.

Таким чином, участь у спільнотах практики надає можливість посадовим особам, депутатам місцевих рад та громадським активістам ділитися власним досвідом, вивчати і поширювати кращі практики публічного управління, об'єднувати зусилля на принципах соціального партнерства задля розвитку територіальних громад шляхом розробки та впровадження проектів/програм, а також налагоджувати комунікацію із колегами по всій країні, навчатися на е-курсах, вести дискусії з професійних питань. Це сприятиме постійному підвищенню професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

3.4. Вплив громадськості на підвищення якості публічних послуг через упровадження моделі їх делегування неурядовим організаціям

Громадські організації у більшості демократичних країн реалізують функцію громадського контролю та допомагають налагодити ефективний зворотній зв'язок між владою та мешканцями. Можна навести низку прикладів як достатньо зріле громадянське суспільство в передових демократичних країнах світу орієнтує владу на якісне задоволення суспільних потреб.

Так, система «Найкраща якість» (Best Value) була розроблена у Великій Британії як програма покращення якості діяльності органів місцевої влади, а її найважливішим аспектом визначена співпраця органів місцевої влади з громадськістю: консультації з громадськістю з багатьох питань покращення якості послуг є ключовим її елементом. З громадянами обговорюються не лише питання якості послуг, а також визначається перелік послуг, їх цілі та самі стандарти якості, на основі яких надаються відповідні послуги. Окрім обговорень, іншою формою залучення громадян є конкретна співпраця у самому процесі надання послуг. Результатом стало те, що значна кількість послуг надається місцевим бізнесом на контрактній конкурсній основі, тобто самими громадянами, а не органом місцевої влади. Консультації з місцевим бізнесом є офіційно затвердженою вимогою програми «Найкраща якість». Необхідність зворотного зв’язку між громадою та владою визначається одним з найважливіших аспектів успішності в досягненні найкращої якості послуг. Важливими є консультації з громадськістю на етапі планування бюджетної складової процесу надання послуг, оскільки фінансова відповідальність за послуги, що надаються лягає саме на місцеву владу, а отже і на громаду в цілому [260].

Починаючи ще з 2001 року в Канаді застосовується модель, що отримала назву «Система моніторингу зі спрямуванням на громаду» (Community-Based Monitoring System). Такий моніторинг визначається експертами як процес співпраці громадськості, державних агенцій, представників індустрії, науковців, громадських груп та місцевих інституцій заради адекватного реагування на процеси місцевого розвитку, вирішення існуючих проблем; він сприяє повноцінній співпраці між громадянами та владою, зміцнюється залученням громадян до процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні [265].

Увага, що приділяється в Європі партисипативному управлінню (із співучастю громадян), відображується, зокрема, інструментом CLEAR - діагностики та самооцінювання участі громадян в місцевому самоврядуванні. Підставою застосування цього інструменту є те, що місцева влада не в змозі виступати ефективним лідером громад, якщо вона не має громадської підтримки, а участь громадян знаходиться у самому серці ідеї демократії. Скрізь існує проблема довіри до політичних інститутів і найбільш ефективний спосіб це зробити – пошук активного громадянина, думка якого

має бути прийнята до уваги. Суть інструмента CLEAR полягає в опорі на п’ять факторів, набір яких свідчить, що співучасть в управлінні буде успішною за умов, коли громадяни через наявність ресурсів і свої навички здатні діяти; коли є відчуття співучасті; коли надана можливість участі, що підтверджена залученням до офіційних структур або волонтерських груп; коли громадяни переконані, що їх голос буде почутим. [274].

У Європі набуває все ширшого визнання упровадження підходу «Smart City» («розумне місто»), який передбачає, зокрема, врядування за широкої участі громадян. Перелік вже реалізованих послуг дає можливість громадянам здійснювати моніторинг та контроль цілодобово: електронні аукціони, електронний аналіз ринку, електронні торги, карта електронних аукціонів, щоденник міського голови, деталі про бюджет міста та активи, міські гранти, єдиний контрольний центр екстрених служб (пожежна служба, патрульна поліція, швидка медична допомога); онлайн опрацювання різноманітних звернень громадян. Такі прості речі як електронні опитування громадської думки чи онлайн нотатки/звернення громадян дозволяють вивчати думку громадян та враховувати її при плануванні місцевого розвитку. У Вінниці вже зроблено перші кроки у напряму реалізації моделі «Smart city» через реалізацію низки проектів у галузі ІТ-технологій: вже кілька років діє Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс»; створено відділ оперативного реагування «Цілодобова варта»; реалізовано сервіс «Мапа звернень громадян»; упроваджено електронну картку пацієнта з метою реформування галузі охорони здоров’я; введено в експлуатацію автоматизовану систему нарахування субсидій тощо [291].

В Україні хоча й зареєстровано близько 4 тис. об’єднань громадян, в т.ч. понад 3,7 тис. громадських організації, участь в управлінській діяльності громадських організацій досі залишається серед найменш значущих для громадян України цінностей (менше 3-х балів за 5-бальною шкалою). Внаслідок цього, індекс довіри громадян до ОГС є вкрай низьким (2,6 з 5), а це означає, що громадяни не сприймають ОГС як реальний інструмент для захисту своїх прав і не вірять в їхню ефективність [188; 213].

Незважаючи на значний прогрес у русі до забезпечення якості публічних послуг, що спостерігається в Україні в останні роки, маємо констатувати, що громадяни себе навіть ще клієнтами не відчувають повною мірою. Тому і органам, що надають публічні послуги, і громадянам необхідно разом пройти шлях до побудови відносин у форматі заінтересованих сторін. Прогресу на цьому шляху сприятиме активізація процесів громадського моніторингу надання послуг органами публічної влади, як діяльність громадськості, інститутів та організацій громадянського суспільства з постійного, періодичного або разового спостереження за якістю надання адміністративних послуг органами публічної влади з наступним реагуванням або накопиченням інформації для подальшого реагування з метою покращення якості надання зазначених послуг.

Проблема залучення заінтересованих сторін (стейкхолдерів) до процесів вирішення питань місцевого самоврядування в останні роки

постійно заходиться в центрі уваги науковців і практиків публічного управління. Ці здобутки знайшли відображення у документах міжнародних організацій, де значну увагу приділено формуванню методів та інструментарію вимірювання успішності публічного управління, зокрема участі громадськості в оцінюванні [193; 233; 274]. Так, за класифікацією Міжнародної асоціації громадянської участі (International Association for Public Participation, IAP2), існує п’ять рівнів участі громадян: інформування; консультування; залучення; співпраця; розширення повноважень для реалізації прав (пряма участь) [193].

Сучасні підходи до формування стратегій і проектів реалізації стратегічних пріоритетів приділяють значну увагу співпраці із зацікавленими сторонами, вважаючи це важливішим фактором успішної імплементації стратегічних намірів. Аналіз стейкхолдерів (зацікавлених сторін) дозволяє заздалегідь виявити інтереси і очікування, потенційні конфлікти стейкхолдерів, ключовим з яких є громада як колективний клієнт, і на цій основі вірно обрати пріоритети і сформувати план дій, виконання якого за сучасними уявленнями має контролюватися громадськістю. Настанови з управління проектами PMBoK в рекомендаціях з реалізації функції «управління комунікаціями» підкреслюють, що ефективні комунікації проекту є засобом, що інтегрує різні погляди й інтереси, і передбачають виявлення потреб сторін, управління очікуваннями, відповідний контроль заінтересованими сторонами ходу та результатів проекту, без чого не досягається головний критерій успішності виконання проекту – задоволення всіх його зацікавлених сторін [202].

Проте, можна констатувати, що в Україні реально громадський сектор ще недостатньо використовує можливості впливати на прийняття владних рішень, а роль громадських організацій часто зводиться до «погодження» вже готових рішень; реалізація владою різного роду цільових програм здійснюється без громадського контролю за ними; визначення соціальних пріоритетів влади, а згодом й розподіл коштів для їх реалізації здійснюється не до кінця відкрито. Характерним для діяльності громадських організацій є їх слабка інституційна спроможність, недотримання у роботі спільних демократичних та етичних принципів, унаслідок чого між ними виникає недовіра та відсутнє розуміння спільної мети.

Сучасний стан нормативного регулювання діяльності громадських організацій створює певні рамкові можливості для розбудови системи результативного громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Законом [182] встановлено, що до прав громадських об'єднань належать вільне поширення інформації про свою діяльність, пропагування своєї мети, звернення до органів влади, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами, одержання публічної інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що

стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя.

Часто спроби місцевої влади одноосібно вирішити питання не дають бажаного результату. Постає питання відносно пошуку нових підходів щодо ефективного розвитку територій, а сьогодні це відбувається в умовах децентралізації та деконцентрації повноважень, коли в країні тривають процеси підготовки до адміністративно-територіальної реформи. Законодавчо визначені принципи народовладдя, законності, гласності, колегіальності та виборності, притаманні як місцевому самоврядуванню, так і державному управлінню а також специфічні принципи, притаманні суто місцевому самоврядуванню поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування створюють певні передумови для успішності процесів децентралізації в країні.

Не останню роль у врегулюванні суспільних відносин на місцях і створенні бази для ефективного розвитку територій покликаний відіграти принцип субсидіарності [98]. Проте попри досить пильну увагу до нього, деякі аспекти можна розглянути дещо в іншому ракурсі. Найбільш узагальненим уявленням відносно нього виступає бачення вищих рівнів органів місцевого самоврядування додатковими або «субсидіарними» по відношенню до нижчих рівнів. Це передбачає першочерговість у прийнятті рішень останніми, адже рішення повинно прийматися на найбільш наближеному до громадянина рівня. Більш високий рівень може переймати на себе ініціативу, лише якщо у нижчого не достатньо повноважень або ресурсів.

Суттєвим внеском, що сприятиме введенню управління територіями в режим ефективної діяльності, може стати розробка нових підходів в реалізації принципу субсидіарності з подальшим закріпленням їх в нормативно-правових актах. Зокрема, якщо не обмежуватися різними рівнями місцевого самоврядування, а розглянути субсидіарність як додатковість органів місцевого самоврядування по відношенню до органів самоорганізації населення.

Реалізації принципу субсидіарності в такому режимі притаманні наступні ознаки: межі, форми взаємодії та рівень фінансового забезпечення встановлюються органами місцевого самоврядування; представляє собою особливий порядок здійснення повноважень місцевої влади; створює сприятливе середовище для розвитку громадського сектору. Отже, виходячи з зазначеного, можна сказати що, принцип субсидіарності – це суттєва характеристика суспільних відносин, що відповідає за правильне функціонування системи місцевого самоврядування, без якого вона не здатна виконувати свою функцію на належному рівні. Наголосимо, що система місцевого самоврядування в Республіці Польща має законодавче підґрунтя для реалізації принципу субсидіарності в зазначеному контексті: закон про

публічну вигоду та волонтаріат від 29.05.2003 р. зобов'язує одиниці місцевого самоврядування до реалізації публічних завдань у співпраці з громадськими організаціями [298].

Розбудова дієвої системи публічного управління на локальному рівні неодмінно потребує залучення інститутів самоорганізації населення з огляду на такі притаманні їм риси як добровільність об'єднання, наявність певної організаційної структури, діяльність на засадах самоврядування, а також неприбутковий характер. Саме ці якості покликані відіграти певну роль у процесах еволюції категорії «послуга» в Україні, більше того, на сьогоднішній день послуги яких найбільше потребують незахищені верстви населення, здебільшого надаються неналежним чином внаслідок певного рівня фінансування з одного боку, з іншого, обумовлені специфікою функціонування бюрократичного апарату. Адже у більшості випадків такі послуги неодмінно потребують прояву суто людських якостей, які не можна прописати в нормативній базі або регулювати ринковим механізмом. Наприклад, не можна надати престарілій людині якісну послугу, якщо при цьому не приділити їй належної уваги, співчуття тощо.

Проте, 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.

У 2012–2015 рр. у Республіці Польща успішно реалізований проект «Від партнерства до кооперації» [279], основним продуктом якого є Модель делегування публічних послуг – MKUS (Model Kontraktowania Usług Społecznych) [286]. 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. Слід зазначити, що в останні 10–15 років питома вага аутсорсингу 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 OECD) адаптуються й успішно реалізуються у країнах, що нещодавно здійснили масштабні проекти модернізації системи надання публічних послуг [275].

Вихідне положення MKUS – 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 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.

Рис. 3.3. Чотири типи делегування

Модель делегування публічних послуг – MKUS – пропонує чотири механізми децентралізації надання публічних (соціальних) послуг: «Бон на активність – регрантинг»; «Делегування послуг»; «Делегування інституції»; «Кооперативне вирішення проблем» [275].

У лютому 2015 стартував Проект «Співробітництво адміністрацій та громадських організацій в сфері надання соціальних послуг» (Współpraca administracji i organizacji pozarządowych dla dostarczania 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 (Wyzsza Szkola Administracji Publicznej w Szczecinie), Центр розвитку суспільно-економічного підприємництва (Centrum Rozwoju Spoleczno-Gospodarczego Przedsiebiorstwo Spoleczne Sp. z o.o). Термін звершення проекту – вересень 2016 р. [183].

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 – «Благоустрій території в центрі с. Новоолександрівка та створення умов для виховання дітей» 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 набуття готовності до процесу змін, підготовка 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 отримувавча 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.

Отже, такі найважливіші функції держави як забезпечення соціальної безпеки громадян, гідного рівня життя, створення умов для повного здійснення їх права на працю; зняття і пом'якшення соціальних суперечностей шляхом гуманної та справедливої соціальної політики можливо реалізувати лише у тісній співпраці інститутів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування.

Так, наприклад, проблему з відсутністю затишного місця в населеному пункті можна вирішити, якщо послугу щодо утримання дитячого майданчику делегувати громадській організації, члени якої об’єднані навколо спільної ідеї щодо розвитку своєї громади, створення можливостей для спілкування та розвитку дітей і молоді. Тоді організація реалізації завдання обумовлює залучення до процесу таких людських якостей як повага та взаєморозуміння, почуття відповідальності та обов’язку, що забезпечує не тільки безпосереднє виконання делегованого завдання, а й створює особливе середовище з відповідними ціннісними орієнтирами, збагачує життя як кожного окремого громадянина, так і громади в цілому.

Однією з ознак громадської організації є потенційна можливість отримання підтримки суспільства в певній конкретно визначеній проблемі. Прагнення переконати оточуючих у важливості і актуальності своєї діяльності створює особливі переваги, в деяких випадках може стати визначальним фактором успішності реалізації делегованих завдань.

Важливо зазначити, що такі складні для вирішення місцевою владою питання як створення умов для здійснення прав громадян, досягнення ними гідного рівня життя, опіка над незахищеними верствами населення тощо на сьогоднішній день потребують не тільки відповідного рівня фінансування, а й вирішення їх поза межами бюрократичного апарату. Це пов’язане з тим, що у більшості випадків вони потребують суто людських категорій, які не можна прописати в нормативній базі або регулювати ринковим механізмом.

Наприклад, не можна надати престарілій людині якісну послугу, якщо до неї звертатися без належної уваги, співчуття тощо.

Такі найважливіші функції держави як забезпечення соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їх права на працю, гідний рівень життя; зняття і пом'якшення соціальних суперечностей шляхом гуманної та справедливої соціальної політики

Реформування системи місцевого самоврядування передбачає формулювання нових методологічних підходів до організації співпраці громадського сектору з органами місцевого самоврядування, що дозволить ефективно виконувати такі найважливіші функції держави як забезпечення соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їх права на працю, гідний рівень життя; зняття і пом'якшення соціальних суперечностей шляхом гуманної та справедливої соціальної політики тощо.

Реалізація потенціалу об'єднань громадян стає можливою завдяки таким їхнім спільним рисам як добровільність об'єднання, наявність певної організаційної структури, функціонування на засадах самоврядування, неприбутковий характер діяльності.

3.5. Комунікативне забезпечення участі громадян в управлінні місцевим розвитком

Комунікативна діяльність органів місцевого самоврядування є багатоплановим явищем, обумовленим їх власне управлінською діяльністю та станом середовища, де ці комунікації відбуваються. Це пояснюється соціальним характером місцевого самоврядування як суспільного феномена і специфікою функціонування соціальних систем у цілому. Посилення вимог щодо більшої ефективності комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування зараз викликане перш за все потребами: забезпечення принципів прозорості та відкритості діяльності органів місцевої влади, розширення доступу громадян до публічної інформації, розвитку й удосконалення місцевого самоврядування у процесі децентралізації, посилення громадянської активності та участі громадян у самостійному вирішенні місцевих проблем, модернізації місцевого сегмента інформаційного простору, що пов’язано зокрема з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, реформування державних і комунальних засобів масової інформації, що змінює традиційний набір комунікативних каналів посадової особи місцевого самоврядування. Саме тому сучасні виклики до системи місцевого самоврядування в Україні, потреби та вимоги щодо її модернізації та подальшого розвитку й обумовлюють необхідність застосування сучасних інноваційних комунікативних інструментів в муніципальному управлінні.

Модернізація комунікативних інструментів місцевого самоврядування має здійснюватися у відповідності з тими актуальними завданнями, що можуть вирішуватися з їх допомогою. Так, досліджуючи це питання, В.

Пісоцький розділяє комунікативні завдання, що стоять як перед органами місцевого самоврядування, так і власне територіальними громадами на дві групи. Так, на його думку, до основних комунікативних завдань, обумовлених внутрішніми факторами функціонування територіальної громади, доцільно віднести:

– формування соціальної ідентичності громадян населених пунктів як членів територіальної громади – суб'єкта місцевого самоврядування;

– стимулювання членів територіальних громад до активізації їх безпосередньої участі у процесах управління місцевим розвитком;

– забезпечення ефективної комунікативної взаємодії з метою формування органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю;

– забезпечення ефективної комунікативної взаємодії з метою формування власної ресурсної бази територіальної громади для здійснення функцій місцевого самоврядування.

Основними комунікативними завданнями, обумовленими зовнішніми (а саме: економічними, соціальними, екологічними, політичними) факторами функціонування територіальної громади, цим автором пропонується вважати:

– забезпечення ефективної полісуб'єктної комунікативної взаємодії з метою подолання економічних, соціальних, екологічних проблем місцевого рівня, що перешкоджають сталому розвитку територіальної громади;

– забезпечення комунікативної взаємодії з органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, організаціями та закладами з питань функціонування та розвитку територіальної громади, надання муніципальних послуг та забезпечення прав членів територіальної громади;

– забезпечення комунікативної взаємодії з органами державної влади та недержавними підприємствами й організаціями з питань функціонування та розвитку територіальної громади, надання державних послуг та забезпечення прав і свобод членів територіальної громади [142, с. 244].

Тобто, одним із вагомих завдань у контексті, що розглядається, є комунікативне забезпечення участі громадян в управлінні місцевим розвитком.

З урахуванням зазначеного слід наголосити, що таким складним комплексним завданням має відповідати й належним чином сформований модерний комунікативний інструментарій, що ґрунтується на сучасних технологічних розробках у сфері комунікацій та базується на розгалуженій інформаційно-комунікаційній інфраструктурі.

Також слід мати на увазі ключову мету реформ, спрямованих на децентралізацію влади в Україні. Такою метою, що передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є: формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя,

задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [81]. Поставлена мета за нинішніх умов має досягатися у тому числі й за рахунок застосування та розвитку сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Адже очікувані тенденції щодо об'єднання територіальних громад, розширення масштабів участі населення у прийнятті управлінських рішень, розвиток форм прямого народовладдя, удосконалення діяльності з надання публічних, зокрема адміністративних, послуг вимагають невідкладної модернізації системи публічних комунікацій у межах територіальних громад.

Особливу увагу у зазначеному контексті необхідно привернути здійснення комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування у процесі формування та розвитку об'єднаних територіальних громад. Серед іншого це зумовлює необхідність вирішення низки проблем комунікативного характеру, а саме:

– невідповідність форм взаємодії населення з органами місцевого самоврядування новим умовам укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, коли традиційні форми (особисте спілкування та по телефону) не задовольняють усіх потреб;

– зростання запитів на доступ до публічних інформаційних ресурсів, необхідність підвищення рівня участі громадян в управлінні місцевими справами, що на цей час є суспільною та правовою нормою, але не скрізь у сільській місцевості може здійснюватися у режимі он-лайн;

– необхідність оперативного поширення точної та повної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування в умовах згортання мережі місцевої преси та радіомовлення;

– потреба регулярно з'ясовувати позиції громадськості та бізнесу щодо актуальних питань діяльності територіальної громади у формі опитувань, фокус-груп тощо та узгоджувати дії влади щодо розв'язання суспільно значущих проблем за відсутності достатніх ресурсів для здійснення масштабних соціологічних досліджень і погоджувальних заходів;

– поступове формування нових запитів щодо якості надання адміністративних послуг з перспективою переведення їх в електронну форму.

У цьому контексті актуальним є розвиток місцевого сегмента електронного уряду та, зокрема, удосконалення підходів до використання такого комунікативного інструменту як веб-сайти органів публічної влади. А оскільки децентралізація в Україні здійснюється багато в чому за польською моделлю, то враховувати доцільно також і досвід цієї держави у сфері інформатизації та розвитку комунікативної складової місцевого самоврядування.

Для нашого дослідження польського досвіду застосування сучасних комунікативних технологій у місцевому самоврядуванні було обрано веб-сайти чотирьох з 18 повітових міст Поморського воєводства: Квідзин [280], Мальборк [282] (обидва мають населення близько 40 тис. осіб), Старогард-Гданський [293] (близько 49 тис. осіб), Слупськ [290] (близько 97 тис. осіб).

Веб-сайти цих міст, на наш погляд, достатньо добре структуровані, дають повне уявлення про ці населені пункти та роботу їх органів місцевого самоврядування і є повноцінними комунікативними майданчиками для взаємодії громадян, організацій та місцевої влади.

Першим очевидним висновком на основі здійсненого аналізу названих веб-сайтів є те, що офіційним міським Інтернет-сервісом є саме веб-сайт міста, а не органу місцевого самоврядування (як здебільшого в Україні), попри те, що значний обсяг розміщеного контенту пов'язаний саме з діяльністю місцевих органів влади. Винятком є веб-сайт міста Мальборк, представлений в Інтернеті як «Уряд міста Мальброк». Пояснення такому підходу дає польський дослідник М. Ліпєц, який зазначає, що після адміністративної реформи 1999 року в Польщі перед самоврядуванням постали не лише нові можливості, але й нові виклики. Один із цих викликів – конкуренція, притаманна вільному ринкові. За таких умов органи місцевого самоврядування почали дбати про свій імідж, з'явилися нові цілі, як то: залучення інвесторів, туристів, нових жителів міст. Тому побудова промоційної стратегії (стратегії просування на ринку) міст стала неодмінним чинником розвитку місцевого самоврядування [281, с. 29].

По-друге, наявність зазначених цілей обумовлює виокремлення у структурі веб-сайтів міст таких основних тематичних блоків: для мешканців, для туристів, для інвесторів (бізнесу). Це пояснюється, очевидно, тим, що в мережі Інтернет для органів місцевого самоврядування польських міст є чотири найбільш важливі цільові групи: інвестори, мешканці, медіа, туристи [281, с. 32 – 33]. При цьому не можна однозначно стверджувати, що всі проаналізовані веб-сайти чітко дотримувалися такої структури.

Розробники достатньо гнучко змоделювали сайти. Зокрема, на веб-сайті Мальборка основними є розділи: «Офіційні сервіси міста Мальборк», «Мальборк для туристів», «Щоденна Інтернет-газета». Основні тематичні блоки на веб-сайті Квідзина це – «Мешканцю», «Туристу», «Підприємцю». На веб-сайті Старогарда-Ґданського – «Для інвесторів», «Для мешканців», «Для туристів», «Уряд міста». На веб-сайті Слупська – «Оголошення», «Для мешканця», «Для туриста», «Для підприємця», «Для медіа». Таким чином, на веб-сайтах міст представлено широку палітру інформації про життя міста, адресовану для різних цільових груп. Здійснений аналіз підтверджує висновок В. Пісоцького про те, що засоби мережі Інтернет успішно використовуються органами місцевого самоврядування Польщі для здійснення комунікації як в межах населеного пункту, так і поза ним, зокрема для створення позитивного іміджу населеного пункту, залучення інвесторів і туристів, а також встановлення ефективної комунікації з громадянами. Також порівняльний аналіз офіційних сайтів органів місцевого самоврядування польських і українських міст свідчить про польську тенденцію до більшої деталізації публічної інформації та меншу увагу до новин, пов'язаних з діяльністю керівництва органу влади, натомість ширше висвітлюються інвестиційні проекти та можливості населеного пункту, послуги, що надаються муніципальними службами. Можливості для зворотного зв'язку з

громадянами, за попереднім аналізом, і в Польщі, і в Україні забезпечені приблизно однаковою мірою [141, с. 117].

По-третє, змістовно структура тематичних блоків проаналізованих веб-сайтів, що призначені саме для мешканців міста, охоплює усі аспекти життя міст. Це – загальні відомості про місто, актуальні події, детальна інформація про міську владу, її діяльність, довідкові дані про такі галузі як освіта, культура, охорона здоров'я та соціальна допомога, міські комунікації, спорт і відпочинок, забезпечення громадського порядку тощо. Інформація про діяльність міської влади подається або безпосередньо на сайті, або ж шляхом перенаправлення користувача (наприклад, із сайту міста Квідзин) на загальнонаціональний портал «Бюлетень Публічної Інформації» [261], де орган місцевого самоврядування має свою сторінку. На цій сторінці подані: загальна інформація, дані про вибори та виборчий процес у місті, органи влади, посадових осіб і їх повноваження, дані про активи, закупівлі, ухвалені документи, матеріали перевірок тощо. На міських веб-сайтах є достатньо інформації щодо участі громадськості в житті міст, а саме: діяльності неурядових організацій міста, проведення громадських консультацій, роботи дорадчих органів (молодіжна рада, рада старійшин). Публікується інформація про реалізацію міськими урядами проектів, звіти та інша значуща інформація.

По-четверте, електронні сервіси на проаналізованих веб-сайтах представлені недостатньо повно. Сервіс «Електронний уряд» в окремій вкладці виокремлено лише на веб-сайті Слупська. Цей сервіс інтегровано із загальнонаціональною Електронною Платформою Послуг Публічної Адміністрації (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ePUAP) [271], що дозволяє громадянам передавати документи в електронному вигляді, а також отримувати документи без особистої явки у випадках, якщо чинне законодавство не передбачає іншого. Також з веб-сайту міста є доступ до Слупської міської платформи електронної освіти.

Зараз уряд Слупська бере участь у реалізації проекту, спрямованого на розвиток електронного урядування в місті. Проект, зокрема, передбачає поширення електронних публічних послуг, що надаються містом Слупськ, модернізацію системи електронного документообігу, розробку та запуск 150 нових форм електронних і карткових послуг на платформі ePUAP, навчання для офісних працівників щодо сучасних ІТ-рішень у галузі надання публічних електронних послуг [290].

П'ятий висновок ґрунтується на загальному огляді веб-сайтів польських міст, що належать до різних воєводств. Використання веб-сайту польського міста як маркетингового інструменту в умовах міжмуніципальної конкуренції, про що йшлося вище, обумовлює й необхідність пошуку відповідних маркетингових рішень в оформленні сайтів, формулюванні їх назв тощо. Так, іноді сама назва сайту являє собою салоган міста (наприклад, «Магічний Краків», «Любе місто Краснік»), або містить такий салоган безпосередньо на головній сторінці (наприклад, «Старогард-Ґданський –

королівське місто», «Румія – приязне місто», «Квідзин – моє місто», «Свиноусцьє – земля 44 островів» тощо).

Таким чином, досвід польських міст у розробці та використанні власних веб-сайтів свідчить насамперед про необхідність трансформації існуючих підходів в Україні щодо представлення та просування інтересів територіальних громад у мережі Інтернет. Підхід до веб-сайту як комплексного маркетингового інструменту, а не суто «візитівки», орієнтація на більш широку аудиторію, розширення спектру представлених на сайтах інформації та сервісів, а також інтеграція створених на місцевому рівні баз даних і послуг на основі спеціалізованих загальнонаціональних порталів, має бути актуальним орієнтиром для органів державної влади та органів місцевого самоврядування України на сучасному етапі.

З урахуванням описаного досвіду для вирішення наявних проблем у процесі комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні важливим є створення чи модернізація існуючих веб-сайтів з подальшим утворенням регіональних та загальнодержавних веб-порталів. Зокрема, на загальнодержавному рівні мають повноцінно запрацювати портали адміністративних послуг, відкритих даних. Цікавим є польський досвід створення порталу публічної інформації. Для регіонального рівня можливим було би створення порталу об'єднаних територіальних громад області з подальшим об'єднанням окремих веб-сайтів цих громад в рамках спеціалізованої інформаційної системи «Регіональний веб-портал», що забезпечить єдину «точку доступу» для всіх користувачів, зберігаючи при цьому наступність і можливість подальшого розширення та інтеграції.

Створення зазначеного веб-порталу як комунікативного майданчика об'єднаних територіальних громад області може бути спрямоване на усунення основних суперечностей у використанні й розвитку державних, комунальних та відомчих інтернет-ресурсів, створення максимально зручного для кінцевого користувача засобу доступу до них і комфортного середовища електронної взаємодії органів влади між собою, з населенням і бізнесом. Регіональний веб-портал у такий спосіб виступатиме як середовище упровадження та розвитку технологій електронного урядування на регіональному та місцевому рівнях.

Викладений у цьому дослідженні підхід є лише одним зі шляхів модернізації комунікативного інструментарію забезпечення участі громадян в управлінні місцевим розвитком у сучасних умовах. Поряд із розвитком опосередкованих форм комунікації (через Інтернет, ЗМІ) актуальним, особливо для малих населених пунктів, залишається також використання традиційних форм безпосередньої комунікації між громадянами та органами місцевого самоврядування. Тому ефективності застосування сучасних форм комунікації та вирішенню комунікативних завдань буде сприяти комплексність добору та цілеспрямоване використання відповідних інструментів.

3.6. Формування та розвиток громадянських компетентностей територіальних громад у процесах програмно-цільового управління місцевим розвитком

Громадянські компетентності: термінологічні питання. Проблема становлення демократичного, громадянського суспільства вимагає розгляду питання стосовно того, якими ж мають бути знання та вміння громадян для утвердження такого типу суспільства та успішної самореалізації в ньому, тобто питання громадянської компетентності [252].

Значимість громадянської компетентності, її структура та критерії, умови формування осмислюються в працях цілого ряду західних і вітчизняних вчених – політологів, соціологів. Отже, і відповідь на питання про ідеал громадянської поведінки шукали видатні мислителі від давнини до сьогодення: Платон, Аристотель, М. Аврелій, Н. Макіавеллі, Дж. Локк, І. Кант, Ю. Габермас та ін.

Дослідження змісту та особливостей формування громадянської компетентності знайшли своє відображення у численних наукових працях дослідників, зокрема в працях Г. Алмонда, С. Верби, С. Вирового, Р. Даля, І. Зимньої, Х. Мюнклера, Ю. Підлісної, О. Пометун, В. Степаненка, А. Хуторського, В. Шахрай та ін. Серед дослідників, які вивчають питання компетенцій та компетентностей державних службовців у сфері державного управління можна назвати Н. Демедишина, Г. Кушнірова, Н. Липовську, О. Марценюк, О. Слюсаренко, В. Сороко та ін.

Під компетентністю людини розуміють спеціальним шляхом структурований (організований) набір знань, умінь, навичок і ставлень, що дають їй змогу ефективно здійснювати діяльність або виконувати певні функції, забезпечуючи розв’язання проблем і досягнення певних стандартів у галузі професії або виду діяльності. Такі набори знань, умінь, навичок і ставлень набуваються як протягом життя, так і у процесі навчання. Сформована компетентність дозволяє людини визначити, (розпізнати) і ефективно, успішно розв’язати, незалежно від ситуації, проблему, що є характерною для певної сфери чи виду діяльності.

На думку італійського дослідника В. Цивеллі, можна виділити три способи розуміння того, що називається компетентністю. Для північно-американців звично пов'язувати компетентність з базовими характеристиками людини, які обумовлюють його видатні успіхи в певних видах діяльності. У континентальній Європі компетентність частіше пов'язують із здібностями, особистісними рисами і набутими знаннями. У Великобританії переважає думка, що компетентність повинна визначатися як відповідність результатів діяльності індивіда сформованим стандартам [259].

Як зазначає Ю. Підлісна, в широкому розумінні громадянська компетентність виступає як різновид соціальної компетентності, як функція громадянського суспільства, що генерує ґрунт для ефективної і успішної діяльності особистості, соціальних груп і всього суспільства в цілому. У вузькому смислі громадянська компетентність виступає як параметр

діяльності особистості, що соціалізована під впливом громадянських цінностей, норм і правил, і який відображається в наявності знань, навичок і вмінь стосовно політичної сфери [252].

Громадянська компетентність – це сукупність готовності та здатності, що дозволяють особистості активно, відповідально і ефективно реалізовувати весь комплекс громадянських прав і обов'язків у демократичному суспільстві, застосовувати свої знання і вміння на практиці [28].

Посилаючись на ці підходи, ми визначаємо громадянську компетентність як сукупність готовності і здібностей особистості, що дозволяють їй активно, відповідально і ефективно реалізовувати весь комплекс громадянських прав і обов'язків у демократичному суспільстві, застосовувати свої знання та вміння на практиці в житті громади.

Для досягнення бажаного результату важливо усвідомити, що особливу роль у процесі формування громадянської компетентності відіграє соціальний досвід, тобто набуття громадянських навичок шляхом активної участі у суспільному житті.

Відомий сучасний дослідник громадянського суспільства італієць Роберт Д. Патнам стверджує, що «для громадянського суспільства характерні активна й орієнтована на суспільні цілі позиція громадян, егалітарні політичні відносини й основані на довірі та співпраці суспільні відносини» [74, с. 5].

Громадянське суспільство – це той елемент системи суспільного устрою, що покликаний постійно орієнтувати, а за необхідністю – примушувати владу слугувати людям, а територіальна громада – базовий елемент зазначеної системи, де має відбуватися прояв взаємозв’язку влада-громадянське суспільство та «споживатися» результати такої взаємодії.

Нові підходи до управління породжують збільшення суб’єктів вироблення політик, стимулюючи залучення громадянського суспільства та бізнесу. На думку автора, рівень залученості кожного з суб’єктів відповідає рівню його компетентності та усвідомлення власних інтересів. Якщо зміст інтересів бізнесу та здатність їх відстояти майже не викликає питань, то поняття компетентності та інтересів громадянського суспільства є проблематичними й викликають велику кількість питань.

Зрозуміло, що чим більш розвинутим є громадянське суспільство, тим легше громадянам захищати свої інтереси, тим більшими є їхні можливості щодо самореалізації в різних сферах суспільного життя і тим меншою є небезпека узурпації влади тими чи іншими її органами або окремими особами. Відстоюючи матеріальну й духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності захисту приватних і суспільних інтересів людей, громадянське суспільство активно сприяє демократичним процесам, під час яких формується компетентне громадянське середовище [77].

Сучасна демократія поступово переходить від представницької форми до партисипативної (демократії участі). «Теоретики-політологи вважають, що на зміну представницькій (репрезентативній) демократії йде більш досконала

– партисипарна. За представницької демократії населення має змогу висловити свої уподобання і очікування один раз на кілька років, обираючи запропоновані кандидатами чи політичними партіями програми. Не заперечується можливість прямого виявлення волі населення шляхом референдумів – процедури досить складної та дорогої. Певні угруповання (в тому числі і громадські організації) мають можливість впливу на рішення, що приймаються через лобіювання. Партисипативна демократія (від латинського participare – брати участь) передбачає існування таких механізмів, через які населення має можливість впливати на поточний процес прийняття рішень, тобто громадяни залучаються до щоденної роботи органу державної влади чи місцевого самоврядування» [189].

Навіть у країнах з міцними демократичними традиціями лише невелика частина громадян бере активну участь у різноманітних проявах громадського життя. Наприклад, американський соціолог Роберт А. Даль вбачає головну загрозу сучасній демократії в тому, що більшість громадян на практиці не відповідають найменшим стандартам громадянської компетентності [31].

Можна впевнено стверджувати, що найкращою базою для формування громадянських компетентностей є територіальна громада, де інтереси громадянського суспільства найбільш яскраво виражені і зв'язок влади та громадянського суспільства найбільш тісний. На цьому базовому рівні вироблення й реалізація спільних політик найбільш реальні, прикладом чому може стати формування спільних цілей та програм для їх реалізації [76].

Найбільш вдалим та адаптивним для територіальної громади є підхід Стіва Ваддела, який зазначає, що існує трисекторна модель компетентностей [268]. Проектуючи зазначену модель на територіальну громаду, можна виділити наступні ключові сектори компетентностей: управлінські, економічні, громадянські, які і формують повний спектр компетентностей територіальних громад [268].

На основі аналізу термінів «громадянське суспільство», «територіальна громада», «компетентність» можливо запропонувати наступне визначення: громадянські компетентності територіальних громад – це інтегративне поняття, що об’єднує в собі знання, уміння, навички, досвід і особистісні властивості та стиль колективної поведінки членів територіальної громади, які обумовлюють прагнення, здатність і готовність впливати на владу для реалізації власних потреб у системі самоврядування конкретної територіальної громади.

Формування і розвиток громадянських компетентностей. Сучасному суспільству з його швидкими змінами потрібні люди, яким властиві ініціативність, самостійність думки, здатність до здійснення свідомого суспільного вибору, у яких розвинені почуття власної гідності, творча активність, здатність до особистісного самовдосконалення.

Більш того, «проблема підвищення рівня громадянської компетентності існує не тільки в новостворених демократіях, але і в тих країнах, де демократичні інститути існували протягом стількох років, що, як досі

вважалося, розвиток їх системи можна було вважати завершеним. Але ми дійсно зацікавлені в серйозному розвитку демократії, ми зобов'язані шукати шляхи реального підвищення компетентності громадян» [31].

Роберт Даль пропонує наступне умовне вирішення проблеми підвищення рівня громадянської компетентності в демократичних країнах: громадянам забезпечується мінімальний необхідний рівень знань, який гарантує свого роду мінімальну політичну грамотність. Рівень їх розуміння проблем постійно підвищується за рахунок широкої доступності, надійною і дешевої інформації через масс-медіа.

Громадянська компетентність характеризується балансом активного включення в суспільно-громадські процеси в період посилення їх значущості у житті як окремих громадян, так і в житті всього суспільства (громади) та певною часткою пасивності при відносній неактуальності таких процесів. Це такий рівень громадянської культури, який відзначається спрямуванням до згоди, консенсусу, толерантності, прагненням не лише давати оцінку суспільним явищам, але і здійснювати посильні дії щодо їх удосконалення, сприйняттям соціального світу більшою мірою раціональними, ніж афективно – почуттєвими способами (хоча позитивна емоційно-почуттєва складова є важливою в громадянській компетентності особистості).

Партнерські стосунки органів державної влади і громадян передбачають для громадян можливість обговорювати рішення і генерувати ідеї щодо напряму політичного курсу, а для уряду – врахування пропозицій громадян під час прийняття остаточного рішення. При налагодженні цього дієвого діалогу та плідного партнерства стане можливим врахування громадської думки та залучення населення до розв'язання місцевих проблем. А це, у свою чергу, сприятиме не лише підвищенню рівня довіри до органів місцевої влади, але й взагалі забезпечить докорінні зміни в управлінні територіальними громадами.

Провідну роль у реалізації громадянської освіти відіграють освітньо-виховні заклади (формальної і неформальної освіти). На становлення громадянської свідомості впливає також діяльність політичних партій, громадських організацій та асоціаціацій (молодіжних, жіночих, правозахисних, екологічних тощо). Сприяти досягненню цілей громадянської освіти значною мірою покликані різноманітні благодійні та філантропські організації та фонди на основі підтримки організації виховних заходів, конкурсів, семінарів, тренінгів, надання грантів для розроблення науково-методичних матеріалів, посібників, підручників, фінансової підтримки публікацій. Виконувати завдання громадянської освіти та просвіти мають також засоби масової інформації, пропагуючи ідеї громадянськості, публікуючи відповідні матеріали, випускаючи навчальні теле та радіо передачі тощо.

Для досягнення бажаного результату важливо усвідомити, що до розвитку громадянської компетентності особистості мають залучитись усі соціальні інститути: держава, громадянське суспільство, школа, місцева громада і громадські організації, сім’я, засоби масової інформації тощо.

У цьому контексті особливого значення набуває утвердження принципів демократичного врядування у місцевих громадах через поширення знань з освіти для демократичного громадянства та освіти з прав людини (ОДГ/ОПЛ). Освіта для розвитку демократії в Україні є комплексним напрямом державно-громадської діяльності, спрямованим на реалізацію впродовж життя людини широкого спектра підходів, програм, ініціатив, серед яких основне місце займають Освіта для демократичного громадянства (ОДГ) та Освіта з прав людини (ОПЛ).

В Україні реалізується низка ініціатив, спрямованих на посилення демократизації українського суспільства, розширення практики демократичного врядування. Однією з таких ініціатив є швейцарсько-український освітній проект «Розвиток громадянських компетентностей в Україні» (DOCCU), який реалізується в Україні в рамках Швейцарської стратегії співробітництва для України на 2011-2014 роки, а саме в рамках її напрямку «Місцеве самоврядування і публічні послуги». Головною метою проекту є підтримка сталого розвитку громадянського суспільства за допомогою поширення знань про освіту для демократичного громадянства та освіту з прав людини (ОДГ/ОПЛ) в Україні.

Проект DOCCU має на меті впровадити ОДГ/ОПЛ на національному, регіональному та місцевому рівнях серед державних службовців та освітян, поділившись відповідними знаннями та практичним досвідом, які стануть доступними широкому загалу за допомогою стаціонарних та дистанційних форм навчання, а також поширення знань через засоби масової інформації і випуск спеціальних публікацій для державних службовців, представників органів місцевого самоврядування та освітян.

Щодо форм освіти, то у багатьох випадках високоефективними на практиці є семінари-тренінґи. Серед методів розвитку демократії, активізації суспільства, формування культури прав людини, захисту та просування інтересів різноманітних суспільних груп все більшої популярності набуває форум-театр (А.Боаль, Народний Театр Пригнічених) [194]. Основною ідеєю форум-театру є показ суспільству необхідності участі кожної людини у побудові кращого майбутнього, роз’яснення людям, що у більшості випадків покращення їхнього життя і зміни соціальної ситуації у країні залежить від них самих.

Громадянська освіта є цілісним, безперервним процесом навчально-виховної роботи, спрямованим на формування громадянина, який розуміє і застосовує права та обов'язки, підтримує тих, хто реально може забезпечити його інтереси; вона зосереджена на питаннях функціонування основних сфер суспільного життя і відповідно структурних елементів суспільствознавства, є самодостатньою. Важливим у процесі громадянської освіти є усвідомлення громадянами своєї значущості та здатності діяти в контексті власних інтересів. Наслідком і результатом громадянської освіти має бути формування людини, яку характеризують відчуття власної гідності, шанування прав людини і вміння їх захищати. Про права людини не

достатньо лише знати, необхідно навчитися сприймати їх як беззаперечну цінність – власну і загальну [137].

Сутність демократичної громадянської освіти полягає у наданні кожній особистості знань, необхідних для існування й ефективного функціонування в сучасному суспільстві, які визначають його громадянську компетентність.

Ця освіта є базою, на основі якої зростає співпраця громадян, представників органів місцевого самоврядування і державної влади. Таке навчання допоможе подолати значну кількість труднощів та існуючих проблем побудови громадянського суспільства. Питання значення освіти для розвитку самоврядування передбачає необхідність школи соціального і громадського виховання: негативне ставлення до центральної влади, яка б підкорила націю єдиній волі, призводило і призводить до того, що самоврядування починає трактуватись як «самоуправство» або ж як «самодіяльність» у гіршому розумінні цього слова. Не менш серйозно питання громадянської освіти стоїть і для працівників органів місцевого самоврядування та державної влади. Це саме та сила, яка визначає напрям руху; від такої освіти значною мірою залежить незмінюваність напряму під впливом і натиском особистих інтересів та застарілих переконань [137].

Громадянська освіта спрямована на навчання і виховання громадян, їхню подальшу компетентну дієву участь у суспільному житті, є важливою складовою формування органами державної влади та основними суб’єктами громадської думки та позитивного ставлення до співпраці. Громадянська компетентність особистості як мета громадянської освіти включає в себе сукупність здібностей, що дозволяють активно, відповідально і ефективно реалізовувати весь комплекс громадянських прав і обов'язків у демократичному суспільстві [111, 137].

Нові можливості впливу на урівень громадянської компетентності Р. Даль бачить в зростанні значущості теоретичного осмислення даних проблем, розвитку почуття причетності громадян, де вирішальну роль відіграватимуть навчальні заклади і засоби масової комунікації [31]. Вчений підтримує ідею створення цивільних Асамблеї випадково відібраних громадян, які займалися б осмисленням, оцінкою подій і виробленням рекомендацій. На його думку, такі асамблеї можуть стати важливим інститутом громадської участі та засобом підвищення громадянської компетентності.

Багато дослідників висловлювали думку про те, що асамблеї випадково відібраних громадян, зайняті осмисленням, оцінкою подій і виробленням рекомендацій, можуть стати важливим інститутом громадської участі та засобом підвищення громадянської компетентності своїх членів. Більш того, подібні асамблеї можуть виступати в ролі сурогатів, які заслуговують на довіру, для переважної більшості громадян, які не можуть прийняти прямої участі в її роботі. даль

Суспільно-громадська активність, зокрема участь громадян в добровільних організаціях, є соціально-позитивною практикою, що сприяє розвитку особистої відповідальності, самовираження, громадянської гідності,

які, у свою чергу, формують соціальний капітал країни та її громадянське суспільство. В соціокультурній моделі інтерпретації саме ці цінності та відношення закладають основу для успіху соціально-економічних та політичних реформ та суспільного оновлення [125, с. 181 – 184].

Ще однією формою розвитку громадянських компетентностей є розробка та реалізації спільних проектів, що залучає більшу кількість населення до співпраці, підвищує зацікавленість населення до питань розвитку місцевого самоврядування, встановлює зворотній зв'язок із громадою. Розуміння особою своєї причетності до територіальної громади і можливості у зв’язку з цим брати участь у вирішенні питань місцевого значення є показником сформованого громадянського суспільства. Сьогодні питання використання проектних технологій набуває особливої актуальності, адже практика свідчить, що запровадження інструментів проектного менеджменту в органах влади здійснюється несистемно й нерегулярно [23].

Досвід країн західної демократії демонструє, що саме проектний підхід займає в реалізації стратегій місцевого розвитку надзвичайно важливе місце. Саме він допомагає впорядковано і системно реалізувати стратегічні пріоритети розвитку території і досягти соціально-економічних вигод територіальної громади, особливо в умовах ресурсних обмежень. Адже розвиток місцевого самоврядування в Україні стримується, насамперед, економічними чинниками, відсутністю достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування.

Залучення громадян до проектів місцевого розвитку сприятиме підвищенню рівня довіри до роботи органів місцевої влади, таким чином роблячи значний внесок у покращення якості роботи місцевої влади. А це, у свою чергу, сприятиме створенню позитивного іміджу органу місцевого самоврядування.

Адже громада – це не скільки люди, що об’єднані територією постійного проживання, це група, об’єднана сталими взаєминами з метою покращення себе та світу, в якому вони живуть. Приналежність до громади побудована на відчутті, а не обов’язково на реальності. Проектний менеджмент, при втіленні його через громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства,здатен сформувати відчуття спільної з владою діяльності в інститутах громадянського суспільства, сприяти посиленню громадянської активності та відповідальності.

Розробка проектів соціального спрямування є одним з найважливіших елементів розвитку громадянських знань і вмінь, прояв власної активної позиції.

У країнах із розвинутою демократією існує велика кількість можливостей розвитку програмно-цільового підходу в управління місцевим розвитком. Програмно-цільовий підхід головним чином спирається на реалізацію проектів, які в сучасних українських реаліях значною мірою

пов'язані із залученням представників громадянського суспільства. До таких можливостей можна віднести наступні: механізм фонд громади; механізм організаторів громад; модель контрактування соціальних послуг; діяльність організацій міжнародного співробітництва; бюджетні конкурси проектів; конкурси проектів благодійних організацій.

Механізм фонд громади (community foundation). Цей механізм спирається на створення в конкретній територіальній громаді благодійної організації – Фонду громади. Фонд громади – це неурядова благодійна структура, призначення якої полягає в підвищенні якості життя громад, на території яких поширюється їхня діяльність. Фонди громад визначають потреби місцевої громади, заохочують благодійні пожертви і накопичують кошти, з яких надають гранти на впровадження проектів з вирішення соціально важливих місцевих проблем. Найбільший розвиток цей механізм отримав в США та Німеччині. На цей час в усьому світі діє приблизно 1850 фонди громади, а в Україні діє 25 організацій, які позиціонують себе, як фонд громади. Один з найбільш вдалих фондів громад України Івано-Франківська організація «Платформа «Тепле місто».

Механізм організаторів громад (community organazing). Механізм організаторів громад представляє собою процес, в якому люди, що мешкають в безпосередній близькості один до одного, об'єднуються в організацію (часто неформальну), яка діє для їх загальної користі. Цей механізм передбачає залучення експерта – організатора громади, який допомагає мешканцям визначити актуальну проблему, згуртувати навколо неї людей, виявити та надихнути лідерів серед ініціативної групи, розробити проект та якісно його реалізувати, внаслідок чого формується самодостатня досвідчена організація, здатна самостійно проводити власну діяльність. Цей механізм набув широкого розвитку в США та Великобританії. Важко казати про масштаб розповсюдження цього механізму, адже велика кількість організацій не формалізуються та залишаються із статусом ініціативної групи. В Україні існує така юридична категорія, як орган самоорганізації населення (ОСН) вони віддалено нагадують ті форми організацій, що мають формуватися механізмом організаторів громад, але за своєю суттю нічого спільного із цим механізмом не мають.

Модель контрактування соціальних послуг. Під категорією «соціальне контрактування», яка є широковживаною у соціально розвинутих країнах світу, розуміють механізм впровадження державних соціальних програм, між секторальне співробітництво щодо надання соціальних послуг, вирішення соціальних проблем. Вирішення цих питань оплачується, як правило, за рахунок бюджетних коштів, які надаються недержавним організаціям за результатами проведеного державою (або за її дорученням) відкритого конкурсного відбору (тендеру) з подальшим укладанням договорів (контрактів). Обов'язковою умовою соціального контрактування є делегування державою вказаним організаціям ресурсів, повноважень в обсягах, достатніх для реалізації доручених соціальних програм, а також

взяття ними на себе зобов'язань щодо відповідальності за ефективність і якість їх виконання [222].

Модель має повний комплект інструментарію для визначення спільної і прозорої системи державних послуг на замовлення організації, вибору режиму застосування та визначення параметрів, які мають бути отримані в разі реалізації послуги, моніторингу надання послуги, а також самого процесу реалізації.

Модель контрактування соціальних послуг отримала значне поширення в таких країнах Європи: Польща, Угорщина, Румунія, Болгарія. На цей час триває реалізація пілотного проекту із впровадження цієї моделі в Дніпропетровській та Львівській областях, попередньо модель контрактування соціальних послуг отримала схвальні відгуки експертів та науковців у сфері державного управління.

Діяльність організацій міжнародного співробітництва. Країни із розвинутою демократією створюють на національному рівні установи міжнародного співробітництва з метою підтримки та розвитку демократії в країнах, що розвиваються. Ці організації існують також для підтримки дружніх стосунків між державами та з метою досягнення глобальних міжнародних цілей. Серед таких організацій, що діють на території України найбільш відомими є:

– USAID – Агентство США з міжнародного розвитку. Головна місія USAID в Україні полягає у наданні допомоги в процесі переходу країни до демократії та ринкової економіки. USAID також підтримує діяльність, спрямовану на зменшення негативних наслідків перехідного періоду для найвразливіших верств населення.

– GIZ – Німецьке товариство міжнародного співробітництва. GIZ є федеральною установою, що підтримується та фінансується Урядом Німеччини. Глобальною метою ГІЦ є підтримка людей та спільнот у країнах, що розвивається. Мета організації в Україні – сприяння міжнародній співпраці задля сталого розвитку та проведення міжнародної освітньої роботи.

– CIDA – Канадська агенція міжнародного розвитку. Метою діяльності CIDA є сприяння країнам, що розвиваються у їх прагненні досягти сталого економічного та соціального розвитку у відповідності до їхніх потреб шляхом проведення спільних заходів, спрямованих на розвиток, надання гуманітарної допомоги і, таким чином, сприяння поширенню соціальної справедливості, міжнародної стабільності та довготривалих відносин на користь світової спільноти, що відповідає політичним та економічним інтересам Канади за кордоном [136].

Треба відмітити, що останнім часом активізували свою діяльність на території України Японське агентство міжнародного співробітництва (JICA) та «Польська допомога» (Polish Aid).

Наведені вище організації надають фінансування лише в проектний спосіб та підтримку отримують тільки високоякісні проекти розвитку. До цієї ж категорії можна віднести різноманітні програми міжнародної технічної

допомоги. Тому діяльність таких організацій та їх програм на території певної територіальної громади дає значний поштовх для впровадження проектного підходу в управління місцевим розвитком.

Бюджетні конкурси проектів. В Україні існує власний досвід проведення конкурсів проектів, так з 2003 року проводився Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування. За 10 років проведення Конкурсу участь у ньому взяли більше трьох тисяч органів місцевого самоврядування, які розробили 4238 проектів та програм, 1068 з яких стали переможцями та отримали державне фінансування. Державна підтримка проектів – переможців конкурсу за 10 років склала 173,5 млн. грн., виділених з Державного бюджету. Слід зауважити, що за умовами цього фінансування з державного бюджету не повинно перевищувати 80 % від загальної вартості проектів, відповідно з місцевих бюджетів та за рахунок організацій партнерів – не менше 20 %. Проте за 10 років існування Конкурсу частка фінансування проектів – переможців Конкурсу з місцевих бюджетів збільшилася до 47 %, що свідчить про головний ресурс Конкурсу – посилення відповідальності органів місцевого самоврядування щодо самостійного вирішення проблемних питань розвитку територіальних громад.

Отже, одним із показників ефективності Конкурсу є той факт, що органи місцевого самоврядування завдяки Конкурсу посилюють інвестиційну привабливість територій, що сприяє наповненню місцевих бюджетів та збільшенню їх внеску у підтримані державою проекти. Фактично, результатом конкурсу є консолідація зусиль територіальних громад, місцевих органів влади, бізнес-структур для вирішення конкретних питань розвитку територій, які можливо реалізувати лише за участі і дольової фінансової підтримки держави. Як результат, завдяки Конкурсу підвищується спроможність територіальних громад, формується інституційна сталість місцевих органів влади, забезпечується кооперування зусиль органів місцевого самоврядування у різних сферах муніципальної діяльності [18].

Але це не єдиний успішний досвід впровадження моделі бюджетних конкурсів проектів, на території Дніпропетровської області щорічно проводяться обласні конкурси проектів за різними напрямками, серед таких конкурсів необхідно виділити обласний конкурс міні-проектів з енергоефективності та енергозбереження серед локальних громад та обласний конкурс проектів з регіонального розвитку та розвитку громадянського суспільства серед громадських організацій.

Модель бюджетних конкурсів виявилася на стільки вдалою, що навіть деякі районні ради Дніпропетровської області проявили ініціативу для проведення власних конкурсів, хотілося б підкреслити, що особливу вагу цим конкурсам додає обов’язкова участь представників громадянського суспільства у проектах, що значною мірою сприяє розвитку громадянського суспільства взагалі та формуванню в нього проектних компетентностей.

Конкурси проектів благодійних організацій. Благодійність – безкорисливе надання допомоги потребуючим, які не є пов'язаними

з благодійником. Благодійна діяльність часто реалізується через благодійні фонди, що є посередником між благодійниками та безпосередніми набувачами такої благодійності. Останнім часом спостерігається перехід від цільового фінансування фондами до системи грантів, коли на конкурсній основі визначаються найліпші проекти, які й отримують грантову підтримку. В країнах із розвинутою демократією таким організаціям надаються значні податкові переваги навіть створюються системи по сприянню наповненню таких фондів.

Так у Великобританії кожен громадянин може спрямувати частину своїх податків на фінансування діяльності певної неурядової організації. А влада Німеччини спрямовує на фінансування неприбуткового сектору 4 % ВВП, що є дуже великим показником, особливо порівнюючи з українськими реаліями (0,05–0,1 %). Разом з суттєвою фінансовою підтримкою громадські організації мають відносно високий рівень політичної незалежності [75].

В Україні створена організація «Український форум благодійників» – це перша в Україні професійна асоціація благодійних фондів, організацій і бізнес–компаній, які займаються благодійністю. Вона об'єднала зусилля найбільш відомих благодійних фондів, що спираються у своїй діяльності на проектний підхід, серед них: Міжнародний фонд «Відродження, ICAP «Єднання», Фонд Східна Європа, Фонд Чарльза Стюарта Мотта, Міжнародний благодійний Фонд «Карітас Україна» та ін.

Напевне це не повний перелік можливостей впровадження проектного підходу в управлінні місцевим розвитком, але можна впевнено стверджувати, що наведені механізми є найбільш популярними в країнах із розвинутою демократією.

Отже, перелік наведених вище механізмів можливо класифікувати наступним чином: за походженням залучених ресурсів (внутрішні, зовнішні); за суб'єктом впровадження (громадянські організації, органи державного управління, міжнародні інституції); участь органів державного управління (обов'язкова, непотрібна); за терміном дії (постійні, циклічні, одноразові); за механізмом діяльності (на конкурсній основі, поза конкурсні, змішані).

За результатами проведеного дослідження стає очевидним, що формування громадянських компетентності відбувається при використанні програмно-цільового підходу – з одного боку, а з іншого боку – впровадження програмно-цільового підходу потребує розвитку громадянських компетентностей. Застосування програмно-цільового підходу до управління місцевим розвитком та формування громадянських компетентностей територіальних громад є нерозривно пов'язаними елементами функціонування місцевого самоврядування та ефективного управління місцевим розвитком.

3.7. Громадський моніторинг забезпечення якості публічних послуг

Громадський моніторинг розглядають частіше як похідну, різновид громадського контролю, хоча різниця між ними є, переважно, не змістовною, а термінологічною. Громадський моніторинг розуміють як постійний або тимчасовий, систематичний або разовий збір громадськими організаціями або ініціативними групами громадян інформації щодо дотримання прав і законних інтересів громадян органами державної влади, місцевого самоврядування, господарюючими суб'єктами; як систематичне спостереження з боку громадських об'єднань за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування з метою виявлення її відповідності законодавству, прагненням громадян, встановленим нормам та правилам, а також проголошеним цілям та їх реалізації.

Основними цілями громадського моніторингу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є такі: збір інформації (даних, фактів) про об'єкт моніторингу; системний контроль за діяльністю органів влади й управління, вибраних в якості об'єктів для моніторингу; моніторинг якості надання послуг населенню; моніторинг виконання стратегій, планів або програм розвитку відповідними органами влади з метою забезпечення прав і свобод громадян, пріоритетів і інтересів тих або інших соціальних груп, дотримання законності тощо; розробка на підставі результатів проведеного моніторингу рекомендацій, спрямованих на поліпшення діяльності відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Важливим напрямом громадського моніторингу є якість послуг, що надаються населенню з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Цілями такого моніторингу є: проведення оцінки й аналізу відповідності фактичних значень параметрів, що характеризують якість та доступність надання послуг громадянам і організаціям, нормативно встановленим; виявлення проблем, що склалися і недоліків надання послуг; розробка та вжиття заходів, спрямованих на усунення виявлених проблем і недоліків, в цілях підвищення якості державних послуг, що надаються.

Громадський моніторинг якості надання послуг спрямовується на: аналіз динаміки звернень громадян за наданням послуг; оцінку рівня задоволеності одержувачів послуг, їх доступністю, повнотою та якістю їх надання.

Основні критерії оцінки якості послуг та питання, які використовуються при проведенні громадського моніторингу: рівень задоволеності послугою в цілому; тривалість очікування щодо отримання послуги; можливість отримання повноцінної консультації щодо процедури отримання послуги; якість організації процедури надання послуги; способи інформування про надання послуги, наскільки задоволені цим споживачі; зручність розташування структурного підрозділу, який надає послугу; зручність графіку роботи; відношення до споживачів послуги з боку тих, хто

її надає, уважність персоналу; компетентність/некомпетентність, організованість/неорганізованість співробітників; чи мають місце побори з боку співробітників, вимагання хабарів; чи своєчасно надається послуга тощо.

Наведене вище дає підстави стверджувати, про значну змістовну схожість громадського контролю та громадського моніторингу. Відмітимо також важливу статусну ознаку, що їх з'єднує – рекомендаційний характер результатів здійснення (крім окремих випадків громадського розслідування). Виходячи з цього, далі використовуємо термін «громадський моніторинг», який на нашу думку більш точно відображує демократичну суть і зміст «втручання» громадськості до процесу публічного управління.

Надамо авторську дефініцію громадського моніторингу: це спеціальним чином організована як постійна, регулярна (періодична за певними віхами) або однократна (разова, за ініціативою, за замовленням) діяльність, що виконується як дослідження процесів надання муніципальних послуг, здійснюється громадськістю або інституціями громадянського суспільства і має на меті отримання інформації щодо реальної якості послуг, рівня задоволеності громадян та здійснення впливу на місцеву владу з метою покращання ситуації.

Сьогодні залучення заінтересованих сторін (стейкхолдерів) до процесів вирішення питань місцевого самоврядування знаходиться в центрі уваги ідеологів і практиків публічного управління. Так, Міжнародна асоціація громадянської участі (International Association for Public Participation, IAP2) визначає п'ять рівнів участі громадян: інформування; консультування; залучення; співпраця; розширення повноважень для реалізації прав (пряма участь) [193]. Ця проблема знаходить відображення у документах міжнародного рівня, якими систематизуються і рекомендуються до використання методи та інструментарій забезпечення успішності публічного управління а також участі громадськості в цих процесах [262 263, 274, 284, 294]. Проте, слід ще багато зробити на шляху до побудови відносин у форматі заінтересованих сторін. Це стосується і суб'єктів надання публічних послуг, і громадян, і суспільства у цілому.

Можна констатувати, що в Україні останніми роками досягнуто певного прогресу в русі до належної якості публічних послуг. Проте стверджувати, що громадяни повною мірою відчувають себе клієнтами публічних послуг ще не правомірно.

Уявляється за доцільне систематизувати сучасні технології та практики проведення громадського моніторингу, які вже широко застосовуються у передових країнах світу та пройшли відпочаткову апробацію в Україні завдяки реалізації проектів міжнародної технічної допомоги. Систематизацію зроблено на основі використання наукових публікацій, а також матеріалів ПРООН [263; 233; 114; 247].

Найбільш широко відомими інструментами громадського моніторингу, що рекомендовані Всесвітнім альянсом громадської участі CIVICUS, є: звітні картки громадян; звіти за результатами опитування зацікавлених сторін;

система показників громади; моніторинг та оцінювання з боку громади; соціальні аудити.

Звітні картки громадян (Citizen Report Cards) – це метод, який базується на опитуванні лише прямих клієнтів публічних послуг і подальшому оприлюдненні результатів опитувань з метою забезпечення прозорості, відповідальності та підзвітності. При цьому підвищення рівня поінформованості громадськості щодо якості обслуговування спонукає громадян до проактивного вимагання більшої відповідальності, доступності та оперативності від суб'єктів надання публічних послуг. З'являється можливість визначити пріоритетні напрями бюджетних витрат, проаналізувати рівень виконання та посилити партнерство із громадянами й представниками неурядових організацій, що сприяє формуванню «соціального капіталу» території, об'єднанню громади навколо вирішення спільних питань.

Обмеження та ризики цього методу такі: побоювання представників влади проведення опитувань громадян як прямих клієнтів, тому необхідною є підготовка управлінців на спеціальних тренінгах; ймовірним є опір чиновників щодо необхідності здійснення відповідних змін у наслідок оприлюднення думки громадян; можливим є ситуація «дискредитації ідеї» і розчарування громадськості у разі відсутності значущих змін щодо поліпшення якості послуг. Про це має бути попереджена громадськість на початковому етапі процесу для запобігання радикальної критики, це змушує підвищувати роль комунікацій і підтримки процесу засобами масової інформації під час його проведення і на завершальному етапі.

Звіт за результатами опитування зацікавлених сторін (Stakeholder Surveys) базується на опитуванні не лише безпосередніх клієнтів публічних послуг, але й інших зацікавлених сторін, які задіяні в процесах надання послуг та/або відчувають відповідні наслідки цієї діяльності. Метод застосовується для збирання інформації щодо планування й прийняття рішень.

Стосовно цього методу автори роботи [247] відмічають: «Залучення широкого кола зацікавлених сторін сприяє підвищенню якості, масштабів та глибини дослідження із одночасним отриманням корисних, актуальних та достовірних результатів. Підвищується прозорість і створюється атмосфера довіри з боку громадян (споживачів послуг/клієнтів) до суб'єктів надання публічних послуг, зміцнюється підзвітність та відповідальність суб'єктів надання публічних послуг. Під час розробки звіту фіксуються різноспрямовані перспективи та інтереси як підґрунтя узагальнень для реалізації більш масштабних організаційних змін і удосконалення процесів надання послуг».

Проте, акцентується на обмеженнях та ризиках цього методу, серед яких: значна тривалість проведення, яка може негативно впливати на рівень мотивації учасників; значна вартість із урахуванням необхідності комбінування методів збирання даних; необхідність узгоджувати різноспрямовані погляди, сприйняття та інтереси, а також можливу

результуючу напругу у відносинах; можлива байдужість зацікавлених сторін до проблеми, яка вивчається; недостатній рівень компетентності персоналу органу публічної влади для проведення такого типу досліджень. Тому з огляду на значну складність, тривалість і вартість застосування методу, необхідність залучення фахових експертів для розроблення програми дослідження та коректної інтерпретації результатів його доцільне застосовувати лише під час розроблення стратегічних рішень щодо прийняття комплексу національних або муніципальних стандартів публічних послуг, адаптації інноваційних підходів до організації процесів надання послуг тощо.

Система показників громади (Community Score Cards) є методом, який базується на розробці представниками громади системи показників («таблиці громадського вимірювання»), яка використовується для самооцінювання суб'єктів надання публічних послуг. Цей метод часто називають оцінюванням «голосу громади» (або «Голос громади»).

Реалізація методу передбачає виявлення та організацію навчання місцевих лідерів та представників громадських організацій, посадових осіб місцевого самоврядування, які можуть стати опорою вивчення «голосу громади». На другому етапі здійснюється розроблення системи показників у вигляді «таблиці громадського вимірювання», для чого у фокус-групах ідентифікуються індикатори результативності/якості у запитаннях, індикаторам присвоюються кількісні значення із відповідним обґрунтуванням і виробляються пропозиції для поліпшення послуги, які базуються на визначених критеріях виконання. Далі суб'єкти надання послуги розробляють систему індикаторів для самооцінювання, яким присвоюються і обговорюються кількісні значення із відповідним обґрунтуванням. На четвертому етапі проводиться зустріч представників громади й суб'єктів надання послуг, на якій кожна з груп презентує результати власного оцінювання, здійснюється обговорення результатів, узгоджуються можливі дії для розв'язання виявлених проблем. На завершальному етапі виконуються дії за результатами оцінювання «голосу громади», проводиться документування у стислому та прозорому форматі, поширюються результати у ЗМІ та у громаді, впроваджуються результати у процеси політики, здійснюється корегування дій, заходи щодо повторної реалізації проекту.

До переваг методу відносяться: побудова механізмів прямого та зворотного зв'язку між клієнтами та суб'єктами надання публічних послуг; підвищення самооцінки суб'єкта надання публічних послуг у позитивних випадках; підвищення відповідальності публічного сектору на тлі зміцнення контактів з громадою. Крім того, завдяки реалізації проектів оцінювання «голосу громади» створюється система критеріїв результативності для бенчмаркінгу якості публічних послуг, яка може надалі бути використана для систематичного моніторингу.

Обмеження та ризики методу системи показників громади: для підвищення взаємопорозуміння представників суб'єктів надання публічних

послуг та громадян з огляду на виявлені проблеми мають бути визначені сильні та слабкі сторони пропозицій щодо змін, забезпечена зосередженість не на проблемах, а досягнутий консенсус щодо здійснення змін; необхідне залучення керівництва органів публічної влади до процесів налагодження зворотного зв'язку та комунікацій для забезпечення можливості суб'єктам надання публічних послуг прийняття потрібних рішень та здійснення змін; з метою уникнення завищених очікувань забезпечити для членів громади розуміння проблем, з якими стикаються надавачі послуг; ризик розчарування обох сторін, коли прийняті рішення не виконуються або подальші оцінювання свідчать про погіршення результатів; для зменшення побоювання суб'єктами надання публічних послуг подібних проектів слід акцентувати їх увагу на цінності та практичній значущості участі населення у моніторингу надання послуг; з метою розвинення професійної компетентності представників суб'єктів надання публічних послуг та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування до участі в навчанні у межах проектів оцінювання «голосу громади».

Моніторинг та оцінювання з боку громади (Community Monitoring & Evaluation) є методом, реалізація якого передбачає як збирання інформації щодо діяльності органів публічної влади, так і міцні зв'язки з громадськістю з метою інформування громадян стосовно їх прав, а також намірів влади, інструментів реалізації як отриманих прав, так і обіцяного. Даний метод акцентує на перетворенні громадських організацій з надавача послуг на представника інтересів, захисника прав людей через залучення громадськості. Ще одна зона уваги донорів – впевнитись, що допомога фондів досягає бенефіціарів і це приводить до бажаних результатів.

Застосування методу передбачає використання різноманітного інструментарію, як то дерево проблем, фокус-групи, карта стейкхолдерів, визначення цілей (SMART), розробка індикаторів та обґрунтування їх базових значень або градації, збирання інформації (якісні, кількісні методи або їх поєднання), планування та реалізації дій за результатами моніторингу.

До слабких сторін методу слід віднести таке: встановлення міцного контакту з тими, хто буде об'єктом моніторингу, з огляду на забезпечення доступу до необхідної інформації та забезпечення адекватної реакції людей на висновки дослідження; доступ до інформації може стати проблемним унаслідок несприятливої позиції влади або неможливості зібрати інформацію; потрібне широке залучення громадськості до розроблення цілей та індикаторів моніторингу для гарантії їх відповідності пріоритетам і інтересам громади; необхідна спеціальна робота щодо запобігання конфліктів партнерів (за причинами різного ступеня впливовості, відмінностях в підходах до аналізу політики тощо) і побудови довіри між ними (а підхід є більш результативним, якщо здійснюється в партнерстві декількох неурядових організацій); необхідно відшукати методи урахування думки меншин, хоча усі дані мають збиратись «у розрізі» демографічних та соціальних особливостей респондентів для запобігання дисбалансу.

Соціальний аудит (Social Audits) – має завданням отримання доказів, що проект чи послуга відповідають встановленим критеріям соціальної ефективності / суспільної корисності для всіх заінтересованих сторін. Це якісний метод дослідження, який базується на систематичному вивченні документів попередніх періодів та спостережень. Соціальні аудити можуть проводитись як самим органом публічної влади, так і спільно з урядовими структурами сфери державного контролю, незалежними аудиторськими установами, організаціями громадянського суспільства чи територіальними громадами.

Часто для органів публічної влади результати соціальних аудитів доповнюють результати фінансових: наприклад, чи дійсно за цільовим призначенням використано бюджетні кошти і чи дала профінансована з бюджету діяльність належний соціальний ефект чи позитивний вплив на якість надання публічних послуг?

Соціальні аудити сприяють розвитку спроможності до колективного прийняття рішень та підсилюють розуміння політиками проблем заінтересованих сторін. Додатковою перевагою соціальних аудитів є підвищення прозорості через створення попиту на інформацію та допомогу у реалізації права на доступ до інформації щодо планування та надання публічних послуг.

До обмежень та ризиків соціальних аудитів можна віднести такі: проблематичний доступ до публічної інформації в залежності від стосунків з представниками влади, для подолання чого потрібно прийняття відповідних законопроектів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації та архівів; часта відсутність належного архівування в органі публічної влади, з огляду на що потрібне сприяння поліпшенню документування у часі; з огляду на існування загроз владі від процесів соціального аудиту слід уникати прямої критики особистостей, а спрямовувати її до установи/системи в цілому; здійснення аудиту вимагає належного рівня компетентності і суттєвої технічної підтримки; некоректно проведені соціальні аудити можуть призвести до конфлікту, тому доречним є завчасне управління конфліктами.

За результатами дослідження передових практик громадського моніторингу та з урахуванням міркувань авторів даного дослідження можна сформувати пропозиції щодо запровадження комплексу форм громадського моніторингу якості публічних послуг. Пропозиції базуються на постулаті, що моніторинг як тривале спостереження може реалізовуватися безперервно або регулярно, у контактній формі або дистанційно.

Моніторинг в його різноманітних формах пропонується розглядати не лише як процес інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень (контрольних, діагностичних, оцінних), а і як комплексний засіб виявлення різноманітних ризиків виникнення негативних явищ у сфері надання публічних послуг.

Зазначене можливо на основі отримання владою зворотного зв’язку з громадськістю (сигналів) через комунікативні аспекти управління. Йдеться

про обмін інформацією й думками з приводу забезпечення належної якості публічних послуг не лише у професійному середовищі, а й з залученням інформації, отриманої від безпосередніх клієнтів послуг з урахуванням рівня задоволення їх потреб, від представників громадськості й громадських організацій, професійних і громадських експертів – тобто представників усіх зацікавлених сторін.

Громадський моніторинг пропонується здійснювати у таких формах (рис. 3.4):

– офісний поточний моніторинг (для адміністративних послуг);
– офісний регулярний (комплексний) моніторинг (для адміністративних послуг);
– масовий моніторинг-опитування для узагальненого оцінювання ситуації;
– проблемний (одноаспектний) моніторинг;
– багатоаспектні моніторингові дослідження;
– ситуаційний моніторинг;
– таємний клієнт;
– галузевий громадський моніторинг;
– моніторинг ситуації через спільноти практиків;
– експертний громадський моніторинг;
– спеціальні форми моніторингу – громадське розслідування, соціальний аудит;
– тематичні громадські слухання;
– тематична рубрика в засобах масової інформації.

Офісний поточний моніторинг якості адміністративних послуг – здійснюється для прямих клієнтів послуги після безпосереднього контакту в місці надання послуги (ЦНАП, інший офіс надання послуг) з використанням звітних карток громадян і полягає у заповненні клієнтом звітної картки (спрощеної анкети), в якій процес надання послуги оцінюється в оперативному режимі у максимально спрощеній формі (табл. 3.3) (з використанням матеріалів [248]). За такою формою моніторингу визначається узагальнений рівень задоволення громадян процесом надання послуг та їх якістю.

Офісний регулярний (комплексний) моніторинг якості адміністративних послуг – здійснюється з установленою періодичністю і передбачає більш дослідницький характер проведення моніторингу з використанням комплексної анкети (табл. 3.4), заповнення якої виконується за правилами соціологічного дослідження.

Масовий моніторинг-опитування – масові опитування населення з приводу визначення узагальненого рівня якості публічних послуг у цілому в муніципальному утворенні, на території.

Проблемний (одноаспектний) моніторинг – реалізується як дослідження окремих проблем надання публічних послуг, або як дослідження окремих сфер муніципальної діяльності, або як дослідження окремих аспектів надання публічних послуг.

Рис. 3.4. Форми громадського моніторингу у взаємодії з адміністративним моніторингом

Таблиця 3.3

Картка оцінки якості послуги

Назва послуги_____

Поставте позначку у колонці, назва якої відповідає вашій оцінці якості послуги:

повністю незадоволений	скоріше незадоволений, ніж задоволений	важко визначитися	скоріше задоволений, ніж ні	повністю задоволений

Таблиця 3.4

Анкета оцінки якості адміністративної послуги

Назва послуги_____

Шкала оцінок:	
1 – повністю незадоволений	**3 – важко визначитися**
2 – скоріше незадоволений, ніж задоволений	**4 – скоріше задоволений, ніж ні**
	5 – повністю задоволений

Критерій якості	Оцінюваний показник	Оцінка якості послуги споживачем за шкалою (позначте відповідне)				
Результативність	Націленість на отримання споживачем очікуваного результату, орієнтація на цілісність послуги	1	2	3	4	5
Своєчасність	Дотримання установленого законом терміну надання послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи	1	2	3	4	5
Доступність (фактична можливість звернутися за отриманням послуги)	територіальна віддаленість	1	2	3	4	5
	зручність транспортного сполучення	1	2	3	4	5
	наявність вказівних знаків	1	2	3	4	5
	наявність і достатність місць для паркування	1	2	3	4	5
	можливість безперешкодного доступу до приміщення	1	2	3	4	5
	можливість безперешкодного отримання бланків	1	2	3	4	5
Зручність (врахування інтересів та потреб споживачів послуг)	зручність способу звернення з огляду на можливість чи неможливість звернення телефоном, поштою, електронною поштою (укажіть найбільш зручний для Вас спосіб:_____)	1	2	3	4	5
	прийнятність графіку прийому	1	2	3	4	5
	зручність оплати з урахуванням можливості чи неможливості оплати на місці	1	2	3	4	5
Відкритість (наявність та доступність інформації, необхідної для отримання послуги)	задоволеність якістю інформації паспорту послуги	1	2	3	4	5
	задоволеність якістю інформації на стендах	1	2	3	4	5
	можливість отримання необхідної інформації поза межами організації (телефон, буклети, веб-сайт, офіційні видання і т.п.)	1	2	3	4	5
	можливість отримання консультативної допомоги	1	2	3	4	5

Повага до особи	ввічливість (шанобливість)	1	2	3	4	5
	готовність працівників допомогти	1	2	3	4	5
	рівне відношення до всіх	1	2	3	4	5
	побутові зручності (роздягальня, туалет, місця для очікування, вказівні таблички)	1	2	3	4	5
Професійність	рівень необхідної кваліфікації працівників	1	2	3	4	5

Багатоаспектні моніторингові дослідження (можливі форми – звітні картки громадян, звіт за результатами опитування зацікавлених сторін; система показників громади – «Голос громади»; моніторинг та оцінювання з боку громади) – здійснюються з метою дослідження проблем забезпечення якості, що містять відчутну невизначеність і відрізняються значними масштабами залучення суб'єктів та респондентів, складними анкетами комплексного характеру, необхідністю дотримання правил соціологічних опитувань, розробки програми дослідження. Часто реалізуються як окремі проекти з декількома етапами і спеціальним фінансуванням.

Найбільш універсальною формою проведення такого моніторингу в аспекті забезпечення якості публічних послуг уявляється така форма як «Система показників громади» (Community Score Cards), яка ще зветься з урахуванням її змісту «Голос громади» [248]. Зазначена форма передбачає:

– розробку системи індикаторів («таблиця громадського вимірювання»);

– присвоєння індикаторам кількісних значень «від імені» громадськості;

– попереднє навчання місцевих лідерів та представників громадських організацій, місцевих управлінців;

– здійснення самооцінювання суб'єктів надання публічних послуг;

– використання фокус-груп та інших методів колективного прийняття рішень при обґрунтуванні кількісних значень індикаторів;

– зустрічі представників громади й суб'єктів надання послуг з для обговорення результатів оцінювання якості послуг кожною стороною;

– узгодження можливих спільних дій для розв'язання виявлених проблем тощо.

Такий підхід має не тільки потенціал підвищення якості публічних послуг, а й показує значний потенціал подолання проблем спільними зусиллями.

Ситуаційний моніторинг – здійснюється за необхідністю, що диктується ситуацією (при появі сигналів щодо невиконанні встановлених вимог і надходженні скарг громадян щодо значного погіршення якості певних послуг або у конфліктних випадках). Реалізується спеціально створюваними на базі громадських організацій профільними групами (з участю осіб, які мають певну компетентність або достатню обізнаність у даній сфері надання послуг) як робота із споживачами даної послуги в спеціально організованих фокус-групах громадян з подальшим опрацюванням пропозицій щодо виходу з

ситуації, що передаються в органи влади й управління, та звітністю перед громадою.

Таємний клієнт – відомий із зарубіжних практик метод громадського моніторингу, коли спеціально підготовлений представник громадськості під виглядом пересічного клієнта одержує послугу, особисто досліджує ситуацію й виявляє відхилення від стандартів обслуговування та інші недоліки надання послуги.

Галузевий громадський моніторинг – здійснюється громадськими організаціями за сферами муніципальної діяльності й надання муніципальних послуг (житлово-комунальне господарство, транспорт, освіта, охорона здоров'я й зовнішнього середовища, культура тощо) шляхом проведення регулярних (принаймні, раз на квартал) опитувань клієнтів щодо якості послуг у даній галузі з подальшим оприлюдненням результатів у засобах масової інформації та доведенням отриманих результатів моніторингу до органів влади й управління. При цьому для визначення стану якості послуг бажано використовувати кількісні індикатори, нормальний рівень яких встановлено заздалегідь (наприклад, періодичність вивезення сміття, температура обігріву, інтервал руху транспорту й т.п.), а опитуваннями виявляти відхилення від них.

Моніторинг ситуації через спільноти практиків – здійснюється як змішаний професійно-громадський на спеціальних електронних платформах з використанням дистанційних засобів електронних комунікацій. Його учасниками є як професійні практики, тобто працівники місцевих органів управління, що мають відношення до проблеми якості публічних послуг, так і представники громадських організацій або окремі активні громадяни як клієнти певних послуг. На платформі відбувається постійне обговорення спільних / споріднених проблем підвищення якості публічних послуг. При цьому представники органу влади отримують можливість довготривалого постійного контакту з громадськістю і мають нагоду сформувати адекватне уявлення про ступінь задоволення якістю послуг, аби донести таку інформацію до органу управління з метою спрямування діяльності на пріоритетні напрями подолання слабких місць, удосконалення роботи. Одержані в спільнотах практиків оцінки ситуації можна вважати особливою формою експертних оцінок.

Експертний моніторинг – здійснюється також як ситуаційний за необхідністю (за ситуаційною потребою, за сигналами громадян, за дорученням громадян тощо) незалежними (професійними) зовнішніми по відношенню до громади експертами, запрошеними громадською організацією. Ситуаційна потреба залучення незалежних зовнішніх експертів може також визначатися на підставі вивчення профільними громадськими організаціями адміністративно-управлінської, аналітичної, статистичної, бенчмаркінгової інформації, результатів громадського моніторингу-опитування та інших джерел, які свідчать про високу ймовірність виникнення негативних ситуацій або у випадку їх настання.

Спеціальні форми громадського моніторингу: громадське розслідування й соціальний аудит. Громадське розслідування – збір та аналіз

інформації й фактів щодо порушення прав та законних інтересів громадян, зловживання владою з боку посадових осіб. Громадське розслідування як правило здійснюється у разі виявлення певних суттєвих порушень з боку влади, зловживання нею. Важливою умовою ефективного проведення громадського розслідування є готовність органів державної влади та місцевого самоврядування співпрацювати з громадськістю у проведенні розслідування. Соціальний аудит – отримання доказів щодо відповідності послуги встановленим критеріям соціальної або економічної ефективності (суспільної корисності) для всіх заінтересованих сторін. Часто для органів публічної влади результати соціальних аудитів доповнюють результати фінансових. Метод базується на систематичному вивченні документів попередніх періодів та спостережень, може проводитись органом публічної влади або спільно з урядовими структурами сфери державного контролю, незалежними аудиторськими установами, організаціями громадянського суспільства чи територіальними громадами.

Тематичні громадські слухання – здійснюються за тематикою надання публічних послуг як «точкові» (однократні) засоби дослідження ситуації через колективне обговорення проблем, потенційних ризиків та попередження виникнення негативних ситуацій.

Тематична рубрика в засобах масової інформації (у місцевій пресі або на сайті місцевого органу управління, на телебаченні) для постійного колективного обговорення проблем надання публічних послуг.

У той же час, слід відзначити певну обмеженість громадського моніторингу. За своєю суттю він спирається на міркування населення як клієнтів стосовно конкретних поточних проблем, тобто базується на виявленні симптомів проявлення проблем, а не на їх сутнісних причинах. Звідсі випливає необхідність поєднувати громадський моніторинг з професійним моніторингом, який повинен проводитись дещо під іншим кутом зору, а саме з метою формування інформації для майбутнього професійного (експертного) аналізу причин проблем.

Тому є доцільним поєднувати запровадження запропонованих видів громадського моніторингу з адміністративним (професійно-експертним) моніторингом.

Такий моніторинг здійснюється, по-перше, в межах системи адміністративного управління, зокрема в рамках систем управління якістю і відповідно до регламентів СУЯ.

По-друге, має здійснюватися внутрішній професійний поточний моніторинг – виконується виробником публічної послуги у сфері власної відповідальності (на робочому місці), постійно, у реальному масштабі часу (он-лайн), на засадах самоорганізації і професіоналізму, відповідно до службових обов'язків, передбачених посадовою інструкцією.

По-третє, має передбачатися внутрішній адміністративний регулярний моніторинг, який здійснюється у структурних підрозділах керівниками різних рівнів структури управління в реальному масштабі часу (он-лайн) на підставі безпосередніх спостережень і оперативної інформації у сферах

відповідальності, закріплених в положеннях про системі управління якістю, посадових інструкціях і положеннях про структурні підрозділи.

Створення системи моніторингу якості публічних послуг, зокрема громадського, є однією з ключових задач становлення об'єднаних територіальних громад, оскільки саме моніторинг формує найбільш адекватний зворотній зв'язок із членами територіальної спільноти щодо оцінювання стану справ. Саме за результатами взаємодії із інститутами громадянського суспільства і вивчення зон уваги громадського моніторингу можна сформувати перелік відповідних проблем і визначити їх пріоритетність.

Громадський моніторинг надає унікальну можливість виявлення специфічних, притаманних лише даній території або населеному пункту проблем розвитку, виявлення яких іншими інструментами не представляється можливим. Як правило, результати громадського моніторингу концентрують увагу на актуальних проблемах розвитку, які мають високий ступінь гостроти і вимагають швидкого розв'язання.

3.8. Краудсорсинг: використання колективного інтелекту громадськості

Сучасні виклики висувають нові вимоги до процесів прийняття управлінських рішень на всіх рівнях. Дуже часто, «суперпрофесіоналізм» фахівців не дозволяє подивитися на вирішення проблем, на ситуацію під іншим кутом зору. Все це знижує ефективність та оптимальність прийнятих рішень, тобто традиційні підходи вже не спрацьовують.

Саме з названих причин виникла ідея звертатися за допомогою до «колективного розуму». Так з'явилося поняття «краудсорсинг». Уряд Великобританії, що встановив в 1714 р. нагороду за знаходження точного методу визначення довготи на морі, набагато випередив свій час. Замість того, щоб оплатити відповідні пошуки якійсь одній людині, він запропонував взяти участь у її вирішенні всім, хто був на це здатен. Метод, який використала влада Великобританії, 300 років потому назвали краудсорсингом, тобто генеруванням ідей «народом».

Термін «краудсорсинг» був введений письменником Джефом Хау (англ. Jeff Howe) і редактором журналу «Wired» Марком Робінсоном (англ. Mark Robinson). У порівнянні з аутсорсингом, де певні функції компанії виконуються сторонньою організацією на підставі угоди за гроші, в краудсорсинґу платити ні за що не потрібно (або виплачуються мінімальні суми). Усю необхідну роботу роблять неоплачувані або малооплачувані фахівці-аматори, які витрачають свій вільний час на створення контенту, розв'язання проблем або навіть на проведення досліджень та розробок. Вводячи сам термін, Д. Хау підкреслював, що коли говорять про краудсорсинг, мається на увазі ситуація, в якій компанія ініціює проект,

котрий буде розміщено на відкритому Інтернет-майданчику і який буде реалізовуватися невизначеною групою людей [236].

Особливо важливим питання прийняття управлінських рішень постає сьогодні на рівні територіальних громад, які повинні навчитися оцінювати ситуацію, визначати пріоритети і обирати адекватні методи та інструменти вирішення проблем місцевого розвитку. Повноваження прийняття управлінських рішень від імені жителів певної території в процесі реформування місцевого самоврядування в Україні, в результаті добровільного об'єднання територіальних громад покладається на формальних лідерів громад – сільського, селищного, міського голову та старосту. Особлива роль належить старості, який є посадовою особою місцевого самоврядування, що представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради, сприяє жителям села, селища у підготовці документів, які подаються до органів місцевого самоврядування, бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища, вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб.

Серед основних обов'язків старости: шанобливо ставитися до жителів села (селища) та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування; здійснювати моніторинг за станом довкілля, станом об'єктів інфраструктури, громадським правопорядком; здійснювати моніторинг за дотриманням прав і законних інтересів жителів села (селища) у сфері соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації права на працю, медичну допомогу та ін. Також староста як посадова особа місцевого самоврядування, що представляє інтереси жителів населених пунктів громади, виступає розробником та ініціатором реалізації проектів розвитку населених пунктів, співпрацює з організаціями, установами, підприємствами, розташованими на території села, дбає про інвестиційну привабливість села тощо.

Дані, необхідні для прийняття рішень, староста отримує в результаті комунікації. Комунікація – процес обміну інформацією (фактами, ідеями, поглядами, емоціями тощо) між людьми, спілкування за допомогою вербальних і невербальних засобів із метою передавання та одержання інформації. Комунікації старости відрізняються множинністю об'єктів, серед яких можна виділити: виконавчий комітет, місцевих депутатів, територіальні управління органів влади та комунальні служби, засоби масової інформації, громадськість та представників бізнесу.

Коло питань, з яких здійснюються комунікації, досить широке. Відносини староста-виконком потребують комунікацій з питань роз'яснення політики та пріоритетів ради, постановки завдань та встановлення зворотного зв'язку, створення команди та ін. Відносини староста-депутати – з питань

підготовки сесії, обговорення ключових питань життєзабезпечення громади та розроблення плану соціально-економічного розвитку території, підготовка та розгляд бюджету, прийняття рішень та ін. Відносини староста-територіальні управління ЦОВ та комунальні служби – з питань погодження інвестиційних та інфраструктурних проектів, охорони громадського порядку, життєзабезпечення громади та безпеки, надання послуг населенню та ін. Відносини староста-ЗМІ – з питань інформування про діяльність та звітування, оголошення про масові заходи, початок і результати конкурсів та проектів, діалогу з громадою з питань життєзабезпечення, пріоритетів розвитку та ін. Відносини староста-громада, бізнес – з питань вирішення наявних проблем території, стратегія розвитку, залучення громади до розвитку території, створення умов для розвитку бізнесу на території, участі громадян у розробці та прийнятті рішень тощо. Підкреслюючи, що староста є виразником та представником інтересів жителів певної території, головний акцент треба зробити на комунікаціях старости саме з представниками активної громадськості.

Однією з форм комунікацій з громадою виступають консультації з громадськістю, які проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні громадою, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність виконавчого комітету ради, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності старости. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу старости з жителями села чи селища, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань місцевого розвитку з урахуванням громадської думки.

Все більш популярною стає соціальна комунікація влади і громади за допомогою нових медіа. Мати у друзях в соціальних мережах мерів, депутатів різних рівнів, відомих людей, вільно коментувати їх блоги, дописи, скаржитися або хвалити їх – робити все це нам дають можливість нові медіа. Завдяки комунікації через нові медіа політика стає набагато доступнішою і відкритішою. Серед сучасних інструментів комунікацій старости можна зазначити: офіційні представницькі веб-сайти органів місцевого самоврядування; персональні веб-сайти; блоги; соціальні мережі; інформаційні веб-сайти (новинарні інтернет-видання); спільноти практики/практиків, краудсорсинг.

Сьогодні краудсорсинг вже вийшов за рамки бізнес-сфери, де його активно використовують, наприклад, для просування брендів компаній, пошуку ідей для розробки нових товарів та послуг. Необхідність інновацій в сфері місцевого розвитку розкривають перспективи застосування краудсорсингу як інструмента місцевого самоврядування. Якщо потрібно вирішити якесь завдання, то можна звертатися за допомогою не лише до своїх співробітників і радників, ефективність яких і підходи до рішення завдань перевірені і звичайні, а й до звичайних людей, які мають ідеї, можуть з іншої сторони подивитись на наявні проблеми. Серед «непрофесіоналів» обов’язково виявлять себе ті, які допоможуть вирішити саме ту задачу, що виникла. Причому велика ймовірність того, що пропозиції щодо вирішення

будуть незвичними і інноваційними в порівнянні з традиційними методами. Таким чином, серед представників громадськості можна знайти так званих «громадських експертів», що у подальшому складуть актів громади і команду старости.

Краудсорсинг в державному секторі виступає як інструмент ефективної взаємодії органів влади та громадянського суспільства. Особливе значення краудсорсинг набуває в контексті удосконалення форм, методів та інструментів здійснення консультації з громадськістю. Перевагою проведення громадського обговорення є можливість залучення активної громадськості, експертів та спеціалістів до створення проектів нормативно-правових актів, формування стратегій розвитку, пошуку рішення гострих проблем території та ін., а також те, що для цього не потрібно жодних додаткових витрат із бюджету.

З одного боку, консультації з громадськістю – це передбачений законодавством, простий у користуванні інструмент участі громадянина в управлінні справами, з іншого – дешевий, посильний для бюджету органу влади спосіб отримання інформації про потреби, інтереси, бажання населення.

Безпосередні зустрічі старости з громадськістю та неформальне спілкування є набагато ефективнішими з точки зору і отримання вичерпної інформації про думку громадськості, і налагодження співпраці та порозуміння.

Провідні лідери світу заявляють про необхідність залучення простих громад до управління. Наприклад, 44-й президент США Барак Обама відмічає: «Моя адміністрація дотримується курсу на створення безпрецедентного рівня відкритості уряду. Ми об’єднуємо свої зусилля для того, щоб створити систему інформаційної прозорості, суспільної участі і співпраці… Прозорість слугує запорукою відповідальності і є основою інформованості громадян про те, що робить уряд. Інформація, що надається федеральним урядом, є національним надбанням. Уряд повинен бути побудований на принципах громадянської участі, що підвищує ефективність його роботи і покращує якість рішень, що приймаються. Знання розподілено в суспільстві; доступ до цього розподіленого знання виступає важливим ресурсом для держави. Департаменти й агентства повинні надати американським громадянам можливості для участі у прийнятті політичних рішень і розширити можливості уряду шляхом покращення доступу до інформації та експертного знання» [283].

Мова йде про те, що треба якомога ширше використовувати можливості сучасних технологій громадської експертизи, а межах якої пропозиції та рішення може пропонувати кожен користувач Інтернету без будь-яких обмежень. Не тільки уряд, а й всі державні установи повинні створювати умови для громадської участі на основі наявних інструментів. На рівні місцевого самоврядування здійснити кроки на зустріч активним громадянам достатньо просто і корисно, бо кожен мешканець громади

зацікавлений у вирішенні проблем місцевого розвитку, що призведе до покращення його добробуту.

Активне застосування в публічному секторі технології краудсорсингу пов'язано з розвитком сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, соціальних мереж і різних діалогових Інтернет-майданчиків. Краудсо́рсинг (англ. crowdsourcing, crowd – «натовп» і sourcing – «використання ресурсів») – практика отримання необхідних послуг, ідей або контенту шляхом прохань про сприяння, звернених до великих груп людей, особливо – до он-лайнового співтовариства на відміну від звичайних співробітників або постачальників [87]. Краудсорсинг виходить з того, що є люди, готові працювати безкоштовно. Люди вносять свій вклад, тому що їм це цікаво – це здоровий людський інстинкт. Головний принцип краудсорсинга – не треба просити людей зробити щось для вас. Навпаки – це ви повинні дати їм те, що їм треба і цікаво [236].

Схематично краудсорсинг виглядає наступним чином:

- визначається проблема;
- про проблему надається «повідомлення» натовпу;
- натовп, на відповідь, презентує рішення (варіанти/альтернативи);
- найактивніші учасники натовпу голосують та обирають рішення;
- оголошується про перемогу ідентифікованого рішення;
- повідомлювач про проблему приймає рішення та реалізує його.

Зазвичай краудсорсинг реалізується як проект, що включає наступні етапи (своєрідні блоки, що мають ітераційний зв'язок):

- визначення мети проекту (мозковий штурм, експертиза, комунікація, участь у розробці стратегії, зворотній зв'язок з системою управління та інфраструктурою);
- вибір майданчика та інструментів краудсорсингу;
- формування спільноти (натовпу) шляхом інформування, мотивації, фільтрації;
- запуск платформи краудсорсинга та управління її роботою (формування тем, напрямок експертів, модерування пропозицій й коментаріїв);
- аналіз та вибір представлений спільнотою (натовпом) пропозицій, аналіз учасників;
- нагородження переможців, прийняття рішення про закриття або продовження роботи крудсорсингової платформи;
- формування алгоритмів впровадження пропозицій (обраних рішень) [8].

Мало отримати хорошу ідею, її ще треба втілити в життя. Безумовно, для цього потрібні люди, які зможуть успішно транслювати ідеї та їх реалізовувати. Коли мова йде про запровадження краудсорсингу як інструменту управління розвитком територій, то додатковим бонусом буде формування спільноти активних членів громади, які, запропонувавши шляхи вирішення проблеми, будуть готові брати участь у їх реалізації.

Краудсорсинг дозволяє органам публічної влади, органам управління об'єднаних територіальних громад, старостам приймати ефективніші управлінські рішення з урахуванням думок, вимог, пропозицій населення через залучення до вирішення завдань, що зачіпають його інтереси, шляхом надання можливості висловлювати, обговорювати і оцінювати ці пропозиції.

Краудсорсинг може бути активно використаний як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Під регіональним краудсорсингом розуміється технологія залучення споживачів державних, регіональних владних послуг (населення, бізнес та ін.) в процес соціальної взаємодії з органами управління і передача їм функцій співучасті в процесі розробки і ухвалення рішення, що відносяться до різних напрямів їх життєдіяльності [69]. Під місцевим – технологія залучення мешканців громади до співучасті у розвитку території.

Хоча краудсорсинг знаходиться на початковому етапі розвитку, ця концепція явно дозріла для широкого застосування. Краудсорсинг змінює підхід до рішення складних проблем. Він повністю перевертає уявлення про те, як повинні розроблятися продукти, вирішуватися проблеми і прийматися рішення.

Краудсорсинг може виступати основним інструментом формування стратегій розвитку територій. Важливе завдання краудсорсингових проектів – це перевірка тих ідей, які закладаються в стратегії розвитку, на спроможність, визначення наскільки вона правильна (реальна) і буде реалізовуватися. Стратегія розвитку може обговорюватися широко у рамках дискусійних майданчиків, де учасники зможуть надати альтернативні сценарії розвитку. В якості прикладу може служити проведення стратегічних сесій в декількох містах України громадською платформою «Нова країна», під час яких активні громадяни мали змогу сформувати стратегічне бачення розвитку свого регіону [186].

Розглядаючи краудсорсинг як специфічну технологію управління соціально-економічним розвитком територій, необхідно виділити пріоритетні напрями його використання. До них відносяться:

- залучення інвестицій в місцеву економіку;
- розробка соціально-економічних стратегій розвитку;
- підтримка і розвиток малого бізнесу на території;
- створення нових високотехнологічних робочих місць.

Для впровадження технології краудсорсинга в практику управління варто здійснити наступні дії:

– прийняти єдині стандарти забезпечення відкритості для публічних органів усіх рівнів, включаючи прозорі процедури зворотного зв'язку і обліку (врахування) думки громадян при прийнятті рішень;

– опрацювати базові правила систем «Громадський контроль», «Народна експертиза» та ін.;

– створити портал відкритих даних, аналогічний державним/приватним порталам інших країн;

– стимулювати подальше створення громадських краудсорсингових проектів на основі відкритих даних і через запуск Інтернет-майданчиків для діалогу між владою і громадянами.

Першими, хто активно почав використовувати методи краудсорсингу в Україні, були програмісти, організатори добродійних акцій, у тому числі по очищенню довкілля від сміття.

Яскравим прикладом є застосування підходів краудсорсингу в Миколаєві, де громадські активісти вирішили не просто створити Інтернет-ресурс і розміщувати на ньому інформацію про ідеї і проекти міського розвитку, а й якнайширше різними методами інформувати про них і притягати однодумців, тим паче, що вже зараз в місті є насущна потреба працювати над важливими для розвитку документами з використанням різних інструментів спільної роботи. Треба максимально використовувати можливості платформи «Відкрите місто» [127], зробити достатньо інноваційною та інтерактивною, щоб знизити загрозу перетворення її в «книгу скарг», не підкріплену процедурою обов'язкового реагування на звернення жителів міста органами влади. Таким чином можна працювати, наприклад, над Правилами благоустрою або Стратегією стійкого розвитку міста до 2030 р.

Використання краудсорсингу в державному управлінні та місцевому самоврядуванні надає змогу визначення «болючих» точок, швидкої і безкоштовної оцінки реакції громадян на діяльність органів влади, виявлення народних експертів. Однак при цьому ймовірні й певні його небезпеки: з'являються умови для легкого маніпулювання суспільною свідомістю; підвищується можливість появи зайвої інформації та її дублювання; може спостерігатися відсутність досвіду необхідної експертизи у громадян для прийняття рішень; дуже часто «помітний самий голосний, а не самий розумний.

Запроваджувати краудсорсингові проекти у публічному секторі треба дуже обережно. Для успіху таких проектів треба створити відповідні умови та дотримуватися декілька правил.

Краудсорсинг не треба трансформувати в політичну кампанію виконання доручень перших осіб держави і адміністративну процедуру формального впровадження інновацій, в «бонус» передвиборчої кампанії і т.п. Краудсорсинг не може мати постійний характер, оскільки упродовж тривалого періоду часу проблематично забезпечити активність і мотивацію громадських експертів. Краудсорсинг має виходити з уявлень про стан, проблеми і специфіку діяльності конкретного органу влади, діюче нормативне оточення, прийняту систему і структуру управління і т. д. Без цих знань, якщо ґрунтуватися тільки на результатах громадської експертизи, підвищуються ризики формального підходу до рішення проблем розвитку. Краудсорсинг передбачає превентивну позицію при постановці в органі влади нового механізму взаємодії з суспільством. Модель краудсорсингу повинна включати апробовані засоби боротьби з інформаційним шумом, інструменти захисту від спаму і «роботів», фільтри проти потоку ідей, що

виходять за грань здорового глузду. Краудсорсинг – це активний режим роботи, який припускає щоденний моніторинг пропозицій, що поступають, постійний діалог з експертами, підтримку їх зацікавленості, забезпечення прозорості результатів обговорення. Активний режим роботи із зверненнями експертів, що поступають, покликані забезпечити так звані фасилітатори, тобто помічники у вигляді штатних або притягнених фахівців, що володіють методологією і технікою краудсорсингу. Впровадження краудсорсингу потребує спеціального програмного забезпечення. Його стихійне впровадження може привести до порушень правил інформаційної безпеки [186].

Результатами впровадження краудсорсинга для органів влади можуть стати [56]:

– формування позитивного політичного іміджу за рахунок поліпшення взаємодії із споживачами;

– формування позитивного управлінського іміджу за рахунок впровадження сучасних управлінських технологій;

– створення банку інноваційних і реалістичних ідей;

– підвищення якості нормативних і методичних документів за рахунок результатів громадської експертизи;

– формування команди професійних і громадських експертів;

– оптимізація термінів пошуку нових рішень і підготовки документів, що мають принципове громадське і професійне значення;

– підвищення ефективності бюджетних витрат за рахунок заміни дорогих професіоналів на колективний розум.

У масштабі країни впровадження краудсорсингу в публічному секторі сприятиме створенню громадянського суспільства, в якому активність громадян, громадська експертиза і народний контроль (у його правильному розумінні) стануть представляти невід'ємні характеристики процесу ухвалення важливих управлінських рішень.

3.9 Соціальна відповідальність як засіб створення гармонійного середовища взаємодії влади, бізнесу та громадськості

В умовах децентралізації влади все актуальнішою стає реалізація соціальної відповідальності органів усіх рівнів влади і управління, інститутів громадянського суспільства, кожного члена територіальної громади.

Органи місцевого самоврядування за своїм призначенням та відповідно до чинного законодавства повинні бути соціально відповідальними. Але на практиці діяльність органів місцевого самоврядування має ряд певні проблеми у цій сфері. По-перше, не використовуються стандартизовані практики, звітність та інші елементи систем соціальної відповідальності, які ще не унормовані у законодавстві України, але є поширеними в міжнародній

практиці. І тому, незважаючи на природну соціальну відповідальність органів місцевого самоврядування, постає питання підвищення соціальної відповідальності в публічному управлінні. На сьогодні необхідно усвідомлення соціальної відповідальності на новому якісному рівні, як з позиції господарюючих суб'єктів, органів влади, так і громади.

В останні десятиріччя все більшого значення набувають вимоги світового співтовариства і практично всіх держав до соціальної складової діяльності організацій. Це рівною мірою відноситься до організацій всіх типів, розмірів і форм власності незалежно від їх географічного розміщення, сфери діяльності, культурних і національних традицій. Відповіддю органів місцевого самоврядування на зазначені сучасні виклики демократизованого суспільного середовища може стати залучення до власних систем управління складових соціальної відповідальності, яка за міжнародним стандартом ISO 26000:2010 розглядається як відповідальність організації за вплив своїх рішень та діяльності на суспільство і навколишнє середовище, що реалізується через прозору і етичну поведінку, відповідає сталому розвитку та добробуту суспільства, враховує очікування заінтересованих сторін, поширена в усій організації і не суперечить відповідному законодавству і міжнародним нормам поведінки [99]. Водночас, такий підхід сприятиме зусиллям щодо пошуку важелів підсилення взаємної відповідальності у трикутнику «влада-бізнес-громада» під час формування та реалізації політик і громадських ініціатив, яка наразі в Україні фактично відсутня.

Очевидними є складність і багатовимірність процесів у сфері соціальної відповідальності Проте у світі існують значні теоретичні й практичні напрацювання, що можуть бути адаптовані до вітчизняної практики місцевого самоврядування. На даному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні можна констатувати, що органи місцевого самоврядування незначною мірою використовують потенційні можливості упровадження положень концепції соціальної відповідальності, зокрема внаслідок того, що їх системи управління не пристосовані до розв'язання відповідних завдань, а форми, методи та процедури діяльності не спрямовані на розбудову ефективної співпраці із заінтересованими сторонами. Отже, існую потреба розвитку соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування як основи зростання взаємної відповідальності у трикутнику «влада-бізнес-громада» під час формування та реалізації політик і громадських ініціатив, спрямованих на забезпечення сталого розвитку території.

Початок XXI сторіччя визначений подальшим розвитком і імплементацією у практиці публічного управління здобутків концепцій «Нове публічне управління» і «Належне врядування» із поширенням на місцевому рівні інтересу до реалізації основних положень концепції «Розумне місто», визнанням провідної ролі концепції «Сталий розвиток», активним упровадженням інструментів Всеохопного управління на основі якості у практиці діяльності органів публічної влади. На основі проведеного дослідження сучасних викликів демократизованого суспільного середовища

та тенденцій розвитку муніципального управління можна стверджувати, що сьогодні реалізація основних положень зазначених ключових підходів уможливлюється дотриманням принципів і практик соціальної відповідальності. Це зумовлює інтегруючу роль концепції соціальної відповідальності по відношенню до підходів із забезпечення сталого розвитку території, які оточують її за принципом «співпроникнення», утворюючи базисний рівень системи, що сприятиме поширенню практик соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування [73].

Здійснення комплексного аналізу особливостей становлення системи поглядів та підходів щодо соціальної відповідальності в Україні дозволило виокремити три фази її розвитку: 1996-2005 рр. – формування засад соціальної відповідальності в Україні; 2005-2010 рр. – розвиток системи соціальної відповідальності бізнесу; 2010-2014 рр. – розвиток концепції соціальної відповідальності у сфері публічного управління [73]. До основних змістовних ознак третьої фази належать: ініціювання наукових розробок з розвитку соціальної відповідальності в органах державного управління та місцевого самоврядування, поширення міжсекторного та міжмуніципального співробітництва, соціального партнерства та соціального підприємництва.

Усі механізми американської, європейської та азіатської моделей соціальної відповідальності, апробовані в умовах розвинутих ринкових економік і відповідної стійкої сформованої законодавчої бази із визнанням провідної ролі у розвитку соціальної відповідальності органів публічного управління, як на державному так і на регіональному рівні. Вітчизняна нормативна база у сфері соціальної відповідальності знаходиться на етапі становлення: розроблений проект Концепції Національної стратегії соціально відповідального бізнесу в Україні, підписано Меморандум про соціально відповідальний бізнес в Україні, існує проект ДСТУ «Системи управління соціальною відповідальністю. Вимоги», прийнято Закон України «Про соціальний діалог в Україні». Поступово формується спільнота соціально-відповідального бізнесу.

Ці позитивні зрушення відбивають і дані щодо кількості вітчизняних організацій, що приєднались до Глобального договору ООН. Тому, окрім розробки і впровадження законодавчих норм щодо соціальної відповідальності, важливою складовою подальшого становлення соціальної відповідальності в Україні має стати добровільне дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування принципів соціальної відповідальності, реалізація відповідних стандартизованих практик та їх підзвітність основним заінтересованим сторонам.

Виходячи з позицій корпоратизму, муніципальне утворення має розглядатись як специфічна корпорація, тому соціальну відповідальність у сфері місцевого самоврядування нами пропонується розглядати як єдність трьох взаємопов’язаних й взаємообумовлюючих складових [197]:

– «корпоративна соціальна відповідальність територіальної громади» – відповідальність, яка виражається у взаємоповазі та взаємній підтримці кожного громадянина, у моральній поведінці та дотриманні норм соціальної

етики у відносинах з іншими людьми, з владою, з бізнесом, з природою, активній участі та життєвій позиції громадян щодо відстоювання інтересів території, спонуканню влади та бізнесу до дій, врахуванні не особистих вигод, а проблем території;

– «соціальна відповідальність органу місцевого самоврядування» – відповідальність, що формує сучасний демократичний стиль діяльності представницьких і виконавчих органів самоврядної влади й управління, який прямим чином і опосередковано (через втілені принципи, організаційну культуру, засоби взаємодії з громадою тощо) передбачає вимогу щодо наявності у всіх управлінських рішеннях вектору спрямованості на сталий розвиток та добробут членів територіальної громади, бізнесу на відповідній території, персоналу управління та суспільства в цілому;

– «соціальна відповідальність посадової особи місцевого самоврядування» – відповідальність, яка виявляється через усвідомлення працівником обов'язку перед суспільством і державою, розуміння та дотримання місії діяльності, бажання допомагати територіальній громаді і кожному громадянину, якісно виконувати свою роботу та активно сприяти сталому розвитку території.

Настанови щодо імплементації апробованих й визнаних міжнародною спільнотою практик соціальної відповідальності уміщено у кількох міжнародних нормативних документах: Глобальна ініціатива звітності (GRI); міжнародний стандарт перевірки звітності (AA1000); міжнародний стандарт соціальної відповідальності ISO 26000; міжнародний стандарт корпоративної відповідальності КСО-2008 [99]. Спираючись на положення визначених основних міжнародних нормативних документів у сфері соціальної відповідальності, розроблено матрицю принципів соціальної відповідальності в муніципальному управлінні, за допомогою якої сформульовано основні принципи соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування [198]: прозоре надання якісних послуг, які відповідають потребам територіальної громади; виконання норм національного законодавства, а також тих міжнародних норм, які є важливими для забезпечення сталого розвитку і добробуту територіальної громади; розбудова всебічної та підзвітної взаємодії з усіма заінтересованими сторонами; активна участь у формуванні громадянського суспільства через партнерство «влада-бізнес-громада», соціальних та благодійних проектів; створення робочих місць з достойним рівнем оплати праці та соціальних пільг, належним рівнем професійної безпеки, можливостями щодо всебічного розвитку та підвищення компетентності працівників; реалізація проактивного лідерства у вирішенні екологічних проблем, сприяння поширенню екологічної відповідальності; протидія будь-яким формам корупції. Комплекс наукових положень щодо розвитку концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні, що утворює методологічну складову концептуальної моделі інституціоналізації соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування, представлено на рис. 3.5 [73; 102].

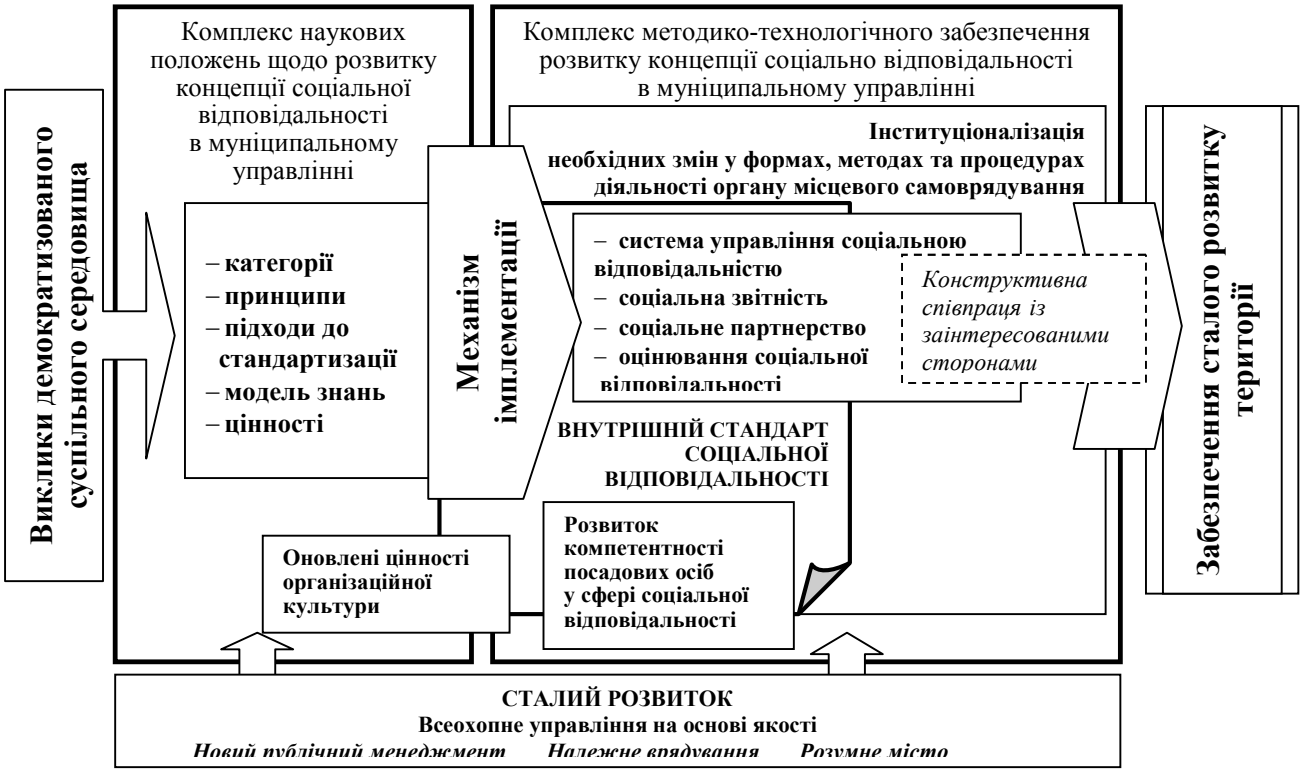

Рис. 3.5. Концептуальна модель інституціоналізації соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування

Метою моделі є підвищення спрямованості органу місцевого самоврядування на забезпечення сталого розвитку територій на основі конструктивної співпраці із заінтересованими сторонами. Методологічна складова моделі опрацьована у частині визначення категорій, принципів, підходів до стандартизації. Комплекс наукових положень щодо розвитку концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні також має уміщувати модель знань у сфері соціальної відповідальності для посадових осіб місцевого самоврядування і представників громадських об'єднань та відповідну систему цінностей. Зазначене передбачає і здійснення заходів з оновлення цінностей організаційної культури органу місцевого самоврядування.

З метою визначення ступеню обізнаності заінтересованих сторін щодо принципів соціальної відповідальності та актуальності розвитку концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні у листопаді 2013 р. було проведено експертне опитування понад 100 активних учасників спільноти практик на платформі «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування». На думку респондентів, соціально відповідальними повинні бути майже всі суб'єкти господарювання, а також усе суспільство взагалі, а не його окремі інститути. При тому найбільш соціально відповідальними повинні бути органи державної влади (73 %) та місцевого самоврядування (60 %).

Результати опитування підтвердили потребу в інституціоналізації соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування, а також необхідність проведення додаткових заходів з підвищення компетентності у цій сфері всіх заінтересованих сторін [73].

Основою адаптування стандартизованих практик соціальної відповідальності, що визнані міжнародною спільнотою, й внесення змін у форми, методи та процедури діяльності вітчизняних органів місцевого самоврядування має стати механізм імплементації стандартизованих практик соціальної відповідальності.

Як складові механізму імплементації стандартизованих практик соціальної відповідальності в муніципальному управлінні визначено чотири види діяльності: упровадження систем управління соціальною відповідальністю в органах місцевого самоврядування; оприлюднення соціальних звітів; налагодження соціального партнерства (через застосування методології програмно-цільового планування, укладання соціальних контрактів, сприяння розвитку соціального діалогу); оцінювання соціальної відповідальності. Запропоновано зв'язок між складовими зазначеного механізму реалізовувати на основі циклу Шухарта-Демінга (PDCA: плануй (plan) – виконуй (do) – перевіряй (check) – дій, коригуй (act)), де кожен з чотирьох елементів циклу поділяється на складові фази [73].

Так, упровадження систем управління соціальною відповідальністю в органах місцевого самоврядування має забезпечити належне планування (P), реалізація запланованих заходів через застосування методології програмно-цільового управління, укладання соціальних контрактів, сприяння розвитку соціального діалогу уможливлюють налагодження соціального партнерства на відповідній території (D), оприлюднення соціальних звітів і оцінювання соціальної відповідальності ініціюють процеси контролю (C), за результатами якого реалізуються коригувальні та запобіжні дії (A). Запропонований механізм набуває інституціоналізації через розробку стандарту соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування.

Для органів місцевого самоврядування, які вже успішно упровадили системи управління якістю на основі вимог міжнародного стандарту ISO 9001, інтеграцію елементів системи управління соціальною відповідальністю необхідно здійснювати шляхом створення моделі інтегрованої системи управління, де системи управління якістю виконує роль базової системи. Для зазначених органів місцевого самоврядування у роботі запропоновано настанови щодо створення відповідної системи документування та переліки додаткових документів, а також визначено завдання та обов'язки уповноваженого з соціальної відповідальності, які можуть бути додані до функціональних обов'язків уповноважених з системи управління якості.

Оцінювання соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування у частині визначення ступеню зрілості у сфері соціальної відповідальності як основи постійного вдосконалення за цим напрямом

діяльності може бути здійснено через спільне застосування у комплексній моделі оцінювання вибірково залучених релевантних складових основних міжнародних настанов щодо внутрішнього оцінювання соціальної відповідальності та досконалості органів публічного управління: ISO 26000, ДСТУ ISO IWA 4 та модель CAF [72]. Три варіанти самооцінювання послідовно здійснюються із зростанням ступеня розвиненості соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування через опрацювання стандартизованих практик.

Соціальний звіт органу місцевого самоврядування має уміщувати докази того, що він сприяє сталому розвитку території, зокрема у таких аспектах, як: покращення діалогу з територіальною громадою; налагодження зв'язку з бізнесом та надання йому прикладу соціальної відповідальності; підвищення ступеню довіри заінтересованих сторін до органів місцевого самоврядування; підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування; покращення процесів стратегічного управління розвитком територіальної громади. Звіт має бути підготовлений у доступній та привабливій для членів територіальної громади та інших заінтересованих сторін формі.

Іінституціоналізація корпоративної соціальної відповідальності в муніципальному управлінні уможливлюється через упровадження внутрішнього стандарту соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування [103]. Розроблено проект внутрішнього стандарту, що визначає сферу його застосування, містить основні терміни та визначення, цілі, принципи і зміст соціальної відповідальності, настанови щодо самооцінювання.

Отже, сформований комплекс методико-технологічного забезпечення інституційного оформлення соціальної відповідальності в органах місцевого самоврядування може бути поданий у вигляді проекту внутрішнього стандарту соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування. У ньому розкрито основні положення концепції та принципи соціальної відповідальності в муніципальному управлінні, викладено настанови щодо реалізації обраних стандартизованих практик і оцінювання соціальної відповідальності органу місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агранофф Р. Напрямки адміністративної реформи. – Режим доступу : http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/978-210-a5.visnyk. – Назва з екрану.

2. Административно-территориальное деление Финляндии. – Режим доступа : http://e-finland.ru/travel/general/administrativno-territorialnoe-delenie-finlyandii.html. – Загл. с экрана.

3. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Моноліт, 2009. – С. 146–177.

4. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с.

5. Алексюк А.М. Педагогіка вищої освіти України. Історія. Теорія: Підручник / А.М. Алексюк. – К. : Либідь, 1998. – 560 с.

6. Арапова О. Компетентнісний підхід як чинник підвищення конкурентоспроможності підприємства / О. Арапова, В. Фрідріф, В. Модирка // Економіка: реалії часу : електронний фаховий журнал– 2013. – №1(6). – Режим доступу : http://www.economics.opu.ua.

7. Арутюнов Ю. А. Формирование региональной инновационной системы на основе кластерной модели экономического региона / Ю. А. Арутюнов // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера : Вестн. научно-исслед. центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского гос. ун-та. – 2008. – № 4. – Режим доступа : http://koet.syktsu.ru/vestnik/2008/2008-4/1/1.htm.

8. Бавико О. Є. Формування інфраструктури інноваційного розвитку регіонального економічного простору на основі технологій краудсорсингу / О. Є. Бавико // Бізнес-навігатор : наук.-вироб. журнал. – 2013. – № 1 (30). – С. 59 – 66.

9. Батанов О. В. Феноменологія сучасного європейського муніципалізму та місцеве самоврядування в Україні / О. В. Батанов // Часопис Київського ун-ту права. – 2012. – № 4. – С. 77 – 81.

10. Безуглий Д. Укрупнення громад і можливості проектного підходу для забезпечення їх співробітництва та розвитку / Д. Безуглий, Ю. Шаров // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління:зарубіжний і вітчизняний досвід : матер. ІІІ наук.-практ. семінару. – 30.03 – 30.04.2015 р., м. Дніпропетровськ. – Режим доступу : http://dridu.dp.ua.

11. Бородін Є. І. Е-навчання: нові можливості для підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців / Є. І. Бородін, І. А. Чикаренко // Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 5 – 6 листоп. 2015 р., м. Київ. – К. : НАДУ, 2015. – С. 259 – 263.

12. Бородін Є. І. Розвиток інноваційних компетентностей публічних службовців: досвід проекту DESPRO / Є. І. Бородін, І. А. Чикаренко // Управління інноваційним розвитком території : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 листоп. 2015 р., м. Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 192 с. – С. 8 – 12. – Режим доступу : http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2015_11_30_mater_mup.pdf.

13. Бугай С. М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С. М. Бугай, Я. Ф. Жовнірчик. – Режим доступу : http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/5904/14-Bugaj.pdf?sequence=1. – Назва з екрану.

14. Булах І. Методи контролю та оцінювання рівня знань / І. Булах // Сучасні системи вищої освіти: порівняння для України / [заг. ред. В.Зубка]. – К. : Вид.дім «КМ Academia», 1997. – С. 169 – 186.

15. Бутко І. Децентралізація по-французьки / Ігор Бутко // Людина і влада. – 1999. – № 4 – 5. – С. 78 – 83.

16. Бюджетний Кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. −№ 2456-VI, прийн. ВРУ у ред. від 13 берез. 2015 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17. – Назва з екрана.

17. Ванагс Эд. Местное самоуправление в Латвии/ Эдвинс Ванагс, Инга Вилка. – Режим доступа : http://www.nala.ge/uploads/files/4de653e5b36b3.pdf. – Загл. с экрана.

18. Вілкул О. Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування як інструмент практичної реалізації державної політики щодо регіонального розвитку / О. Вілкул // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – № 2. – С. 5–7. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/mcrru_2013_2_4.

19. Волик В. С. Впровадження компетентнісного підходу у систему навчання та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні / В.С. Волик // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 3 (51) . – С. 159–162.

20. Волик В. С. Нормативно-правове забезпечення компетенційного підходу в управлінні державною службою / В.С. Волик // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – Вип. 1 (36). – С. 376–382.

21. Волик В. С. Управление персоналом государственной службы Украины: компетентностный подход / В. С. Волик // Вестник гос. и муницип. упр. : сб. науч. трудов. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2013. – Вип. 3 (39). – С. 130–135.

22. Вольльман Х. Пути развития и стимулы к реформам в муниципальных системах европейских стран / Хельмут Вольльман // Муниципальная Россия. – 2013. – № 4. – С. 83 – 92.

23. Ворона П. В. Досвід проектної діяльності органів місцевого самоврядування Полтавської області в рамках Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування за період 2011 – 2014 рр. / П. В. Ворона, Н. А. Костіна // Актуальні пробл. держ. упр. [Електронне

наукове фахове видання]. – 2014. – № 2 (46). – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/3/01.pdf.

24. Галан Н. І. Японські університети у «Потрійній спіралі»: приклад Тохоку / Н. І. Галан // Наука та інновації. – 2010. – Т. 6. – № 3. – С. 55 – 65.

25. Гончарук Н. Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти / Н. Т. Гончарук, Л. Л. Прокопенко // Публічне упр.: теорія та практика : зб. наук. праць асоціації д-рів наук з держ. упр., 2011 р. – Вип. 2(6). – С. 26 – 32.

26. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування у контексті європейського досвіду / Н. Т. Гончарук, Л. Л. Прокопенко // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матер. IX Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 27 листопада 2014 р. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – С. 108 – 113.

27. Государственный строй Латвии. – Режим доступа : http://www.ru.wikipedia.org/wiki/. – Загл. с экрана.

28. Гражданские позиции молодежи и студенчества в современной Украине (на примере Харьковского региона) : монография / авт. кол. : В. И. Астахова, Е. В. Астахова и др. ; под общ.ред. И. С. Нечитайло ; Нар. укр. акад. – Х. : Изд-во НУА, 2014. – 176 с.

29. Грицяк І. А. Форми державного устрою: зарубіжний досвід та перспективи України. – Режим доступу : http://www. nbuv.gov.ua. – Назва з екрану.

30. Громадянське суспільство і влада : урядовий інформаційно-комунікаційний ресурс. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua.

31. Даль Р. А. Проблемы гражданской компетентности [Электронный ресурс] / Роберт А. Даль // Политнаука. Политология в России и в мире. – Режим доступа : http://www.politnauka.org/library/teoria/dahl.php.

32. Данилишин Б. На сьогодні стратегічно важливим є забезпечення залучення інвестицій в реальний сектор національної економіки // Урядовий портал : прес-служба Мінекономіки. – 2008. – 11 грудня. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=170100332.

33. Дегтярьова І. О. Застосування креативних методів для пошуку ефективних рішень щодо територіального розвитку : практичне заняття / І. О. Дегтярьова // Застосування інтерактивних технологій у галузі знань «Державне управління» : зб. метод. матер. за результатами роботи Школи пед. майстерності, черв.-серп. 2013 р. / за заг. ред. М. М. Білинської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської. – К. : НАДУ, 2014. – С. 57 – 63.

34. Дежина И. «Тройная спираль» в инновационной системе России / И. Дежина, В. Киселева // Экономический портал. – Режим доступа : http://institutiones.com/innovations/265-q-q-.html. – Загл. с єкрана.

35. Денисов Г.А. Преимущества применения кластерного подхода в целях развития экономики региона / Г. А. Денисов // Вестн. Майкопского гос. ун-та. – 2010. – № 2. – С. 106 – 109.

36. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : монографія. – Д. : Стиль, 2011. – С. 12.

37. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации / Совместные исследования германских, российских, монгольских и киргизских ученых. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 384 с.

38. Децентрализация на распутье – европейские реформы в период кризиса. – Режим доступа : http://dialogs.org.ua/ru/cross/page36509.html. – Загл. с экрана.

39. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. – в 2 т. – Будапешт : Local Government and Public Servise Reform Instiative, 2000. – Т.1. – 484 с.

40. Децентралізація по-французьки. Чи можна замінити реформу адміністративно-територіального устрою міжмуніципальним співробітництвом? – Режим доступу : http://www.csi.org.ua/www/?p=2199. – Назва з екрану.

41. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

42. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2014 № 523/2014. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/523-2014-%D1%80.

43. Добрянська Н. Центри надання адміністративних послуг – шлях подолання бюрократії та корупції / Надія Добрянська // Дзеркало тижня. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/centri-nadannya-administrativnih-poslug-shlyah-podolannya-byurokratiyi-ta-korupciyi-.html.

44. Домбровский М. А. Методологические проблемы экономической кластеризации / М. А. Домбровский // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 2 (38). – Режим доступа : http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3623.

45. Дробот І. О. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід / І. О. Дробот, І. В. Шуляр. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11diouzd.pdf. – Назва з екрану.

46. Дробуш І. В. Укрупнення територіальних громад як необхідна умова реалізації соціальної функції місцевого самоврядування / І. В. Дробуш // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 2(10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n2/14divfms.pdf.

47. ДТЕК. Соціальне партнерство, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dtek.com/uk/corporate-social-responsibility/.../social-partnership.

48. Дуран Т. В. Теория социального управления : учеб. пособ. / Т. В. Дуран. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2011. – 191 с.

49. Експертна оцінка проекту Закону України про стимулювання та державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад. – Режим доступу : http://www.msdp.undp.org.ua. – Назва з екрану.

50. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ Ради Європи від 15.10.1985 : ратифіковано законом України №452/97-ВР від 15.07.97 р. // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – С. 450. – Ст. 718.

51. Єгоров І. «Потрійна спіраль» у МОНівській інтерпретації / Ігор Єгоров // Дзеркало тижня. – 2013. – 9 серпня. – № 28.

52. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальних реформ в умовах проведення децентралізації влади / Т. В. Забейворота. – Режим доступу :http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/5/03.pdf. – Назва з екрану.

53. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підруч. / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – 400 с.

54. Зарубежный опыт организации местного самоуправления. – Режим доступа : http://www.urbaneconomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220. – Загл. с экрана.

55. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Жак Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.

56. Иванов В. В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 383 с.

57. Илларионов А. Е. Антикризисное управление муниципальным образованием как хозяйственно-территориальным комплексом / А. Е. Илларионов // Экономика региона : электронный науч. журнал ВлГУ. – 2006. – № 8. – Режим доступа : http://joumal.vlsu. ru/index.php?id=847. – Загл. с экрана.

58. Илларионов А. Е. Стратегические кластеры в муниципальной экономике / А. Е. Илларионов // Экономика региона : электронный науч. журнал ВлГУ. – 2007. – № 18. – Режим доступа : http://journal.vlsu.ru/ index.php?id=723. – Загл. с экрана.

59. Іванов Ю. Поняття, класифікації кластерів в Україні. Міжнародний досвід // Ю. Б. Іванов, О. В. Аненкова // Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Vnulp/...14.pdf. – Назва з екрану.

60. Івченко В. Основи стратегії розвитку інноваційної системи України / Віктор Івченко // Державне агентство України з інвестицій та інновацій, 17 квітня 2009 р. – Режим доступу : http://www.sadgora.cv.ua/content/view/173/34. – Назва з екрану.

61. Інструментарій з управління знаннями: методики зберігання та поширення досвіду ; пер. з англ. М. Висоцької // Швейцарсько-український

проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 144 с.

62. Інфографіка про суть, механізми та очікувані результати децентралізаційних процесів // Децентралізація влади. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/ infographics/item/id/10.

63. Калашников В. Правові та організаційні засади місцевого самоврядування в ФРН / В. Калашников // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Вип. 2 (32). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 240–247.

64. Каплан Р. Организация, ориентированная на стратегию : Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей / Роберт Каплан, Дейвид Нортон. – М. : Олимп-Бизнес. 2004. – 416 с.

65. Каплан Р. Сбалансированння система показателей. От стратегии к действию / Роберт С. Каплан, Дейвид П. Нортон ; пер. с англ. ; 2-е изд., доп. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2003. – 320 с.

66. Квітка С.А. Методи соціального прогнозування // Грані. – 2003. – №5. – С. 107–112;

67. Киященко Л. П. Тройная спираль трансдисциплинарности в обществе знаний / Лариса Павловна Киященко // Знание. Понимание. Умение. – 2010. – № 3. – С. 67 – 74.

68. Кірєєва О. Спільноти практики та електронне навчання як інструменти професіоналізації публічних службовців / Ольга Кірєєва // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУНАДУ, 2014. – № 4 (23). – С. 181 – 191.

69. Книш П. В. Інноваційні соціальні технології: поняття та перспективи використання в системі державного управління / П. В. Книш. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua. – Назва з екрану.

70. Ковалевский В. Предпринимательский кластер как основа конкурентоспособности экономики муниципального образования / В. Ковалевский, В. Артемчук ; Брянский учебно-деловой центр «Морозовского проекта». – Режим доступа : http://www.library.ru/help/docs/n23078/ Kovalevsky.rtf. – Загл. с экрана.

71. Колодко Г. В. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн / Г. В. Колодко. – К. : Основні цінності, 2002. – С. 17 – 21.

72. Колповская А. Концептуальные подходы к оцениванию социальной ответственности органов местного самоуправления / А. М. Колповская // Государственное управление. Электронный вестник : электрон. научное издание / глав. ред. В. А. Никонов. – М. : МГУ им. М. В. Ломоносова. – 2014. – № 42. – С. 42 – 53. – Режим доступа : http://e-journal.spa. msu.ru/uploads/vestnik/2014/vipusk__42._fevral_2014_g._/problemi_upravlenija_ teorija_i_praktika/kolpovskaya.pdf.

73. Колповська А. М. Розвиток концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Колповська Антоніна Михайлівна ; ДРІДУ НАДУ. – Д., 2014. – 20 с.

74. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи : [Бібліотека з освітньої політики] / За заг. ред. О. В. Овчарук. – К. : «К.І.С.», 2004. – 112 с.

75. Кондратенко І. Громадянське суспільство та його вороги / І. Кондратенко // Український тиждень. – 2012. – №13 (230). – С. 13.

76. Кондратинський О.С. Ключові громадянські компетентності територіальних громад // Актуальні питання формування та розвитку громадянських компетентностей в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. – К. : НАДУ, 2016. – С. 129 – 133.

77. Кондратинський О.С. Термінологічний аналіз понять «громадянське успільство» та «територіальна громада» // Аспекти публічного управління. – Д.: 2015. – № 11–12. – С. 14–20.

78. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. // Відом. Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

79. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПП Міннауки України, 1998. – 62 с.

80. Концепція державної регіональної політики : указом Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.

81. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні // Про реформу місцевого самоврядування. – Режим доступу : http://bychkiv.com.ua/zvernennya-hromadyan/faq.

82. Концепція створення кластерів в Україні : проект розпорядження Міністерства економіки України від 29.08.2008 р. – Режим доступу : http://biznes.od.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=499&Itemid=33. – Назва з екрану.

83. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

84. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.

85. Кравчук І. Порівняння понять: «контроль», «оцінювання», «моніторинг» та «адміністративний аудит» / І. В. Кравчук // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – № 2. – С. 19 – 25.

86. Краснопьорова С. Предметний зміст поняття «професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування» / С.Краснопьорова // Вісник НАДУ при Президентові України.–К.: Вид-во НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 147 – 154.

87. Краудсорсинг – что это? – Режим доступу : www.palladanews.com.

88. Крушельницька Т.А. Управління податковою системою України в умовах міжнародної економічної інтеграції : монографія / Т. А. Крушельницька. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 412 с.

89. Куренна Т. В. Тренінгові технології у професійній підготовці управлінських кадрів / Т. В. Куренна // Застосування інтерактивнихз технологій у галузі знань «Державне управління» : збірн. метод. матер. за результатами роботи Школи пед. майстерності ; за заг. ред. М. М. Белинської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської. – К. : НАДУ, 2014. – С. 124 – 130.

90. Курочкин А.В. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // Полис. – 2003. – № 3. – С. 89 – 97.

91. Кушнірова Г. Визначення змісту підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування як чинника формування та розвитку їх професійної компетентності. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/

92. Кушнірова Г.П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. … канд. держ.упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Г.П.. Кушнірова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2011. – 20 с.

93. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Лелеченко Анжела Павлівна ; НАДУ при Президентові України. – К., 2006. – 18 с.

94. Лендьел М. О. Європеїзація політичного процесу в країнах Центральної та Східної Європи як чинник здійснення децентралізаційної реформи / М. О. Лендьел // Наукові записки. – Т. 82 : Політичні науки. – К., 2008. – С. 44 – 49.

95. Лендьел М.О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у Європі: досвід для України / М.О. Лендьел. – Режим доступу : http://samoorg.com.ua/blog/2013/03/04/pravovi-mozhlivosti-dlya-formuvannya-dopomizhnih-rivniv-ta-organiv-samoorganizatsiyi-u-yevropi-dosvid-dlya-ukrayini.

96. Лендьел М.О. Функціонування місцевої демократії у постсоціалістичних суспільствах Центральної і Східної Європи : автореф. дис... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Лендьел Мирослава Олександрівна ; Л. : Нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2011. – 36 с.

97. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А.Малярчук // Вісник ТАНГ. – 2012. – № 1. – С. 23 – 27.

98. Маматова Т. В. Особливості суспільної реалізації процесів об'єднання територіальних громад / Т. В. Маматова, Т. В. Серьогіна // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали VII наук.-практ. конф. 10 груд. 2015 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 272 с. – С. 51 – 53.

99. Маматова Т. Імплементація вимог міжнародних стандартів соціальної відповідальності в муніципальному управлінні / Т. Маматова, А. Рижко // Проблеми сучасного державного управління : зб. наук. пр. Донецького держ. ун-ту управління. – Донецьк : ДонДУУ, 2011. – № 193. – С. 145 – 155 (Серія : Державне управління).

100. Маматова Т. В. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями удосконалення / Маматова Т. В. // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1 (1). – С. 105 – 112.

101. Маматова Т. В. Е-платформа «Інновації та кращі практики місцевого самоврядування» як аутсорсинговий ресурс розвитку персоналу публічного управління / Маматова Т. В. // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2014. – № 4 (8). – С. 38 – 40.

102. Маматова Т. В. Розвиток концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні: теоретичні засади та практичні рекомендації щодо стандартизації / Маматова Т. В., Рижко А. М. // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2014. – № 1 (86). – С. 13 – 20.

103. Маматова Т. В. Стандарт соціальної відповідальності / Маматова Т. В., Рижко А. М. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ.упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін., 2011. – С. 432 – 433.

104. Маматова Т. В. Теоретико-методологічні засади реалізації функції державного контролю як публічної послуги : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Маматова Тетяна Валеріївна ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 36 с.

105. Маматова Т. В. Формування механізмів громадського моніторингу надання адміністративних послуг в Україні / Т. В. Маматова // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електронне наук. фахове вид ; Херсонський нац. техн. ун-т.– Херсон : ХНТУ. – 2014. – Вип. 1. – Режими доступу : http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/14.pdf.

106. Марку Жерар. Реформа місцевого самоврядування у Франції як поглиблення міжмуніципального співробітництва/ Жерар Марку// Вісник Академії муніципального управління. Серія «Право» – 2011. – Вип. 2. – С. 136–145.

107. Матвиенко А. С. Европейский опыт объединения муниципалитетов / А.С. Матвиенко // Молодий вчений. – 2015. – № 1 (16). – С. 186–189.

108. Матвієнко А. С. Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії / А. С. Матвієнко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 59. – С. 506 – 511.

109. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы/ С. Хэггрунт, К. Крунваль и др. – Стокгольм : Швед. Ин-т, 2000. – 120 с.

110. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» у

частині організації та юридичного оформлення співробітництва. Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/document.

111. Митина Е. В. Формирование гражданской компетентности учащихся в современной школе / Митина Елена Владимировна // Вестник ЧГПУ. – 2010. – № 7. – С.178 – 184.

112. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / уклад. : В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ [та ін.]. – К. : Фенікс, 2012. – 391 с.

113. Місцеве самоврядування в Україні : конспект лекцій / уклад. Н. Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 28 с.

114. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук.доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К.О.Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. :НАДУ, 2014. – 128 с.

115. Моніторинг прогресу реформ за 2015 рік – Режим доступу : www.prezident.gov.ua.

116. Музика-Стефанчук О. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О. Музика-Стефанчук // Юридичний вісник України. – 2012. – № 42. – 694 с.

117. Мюнклер Х. Гражданская компетентность. / Херфрид Мюнклер. – Режим доступу : http://www.academy.go.ru/Site/GrObsh/Publications/ Munkler1.shtml.

118. Нагорний С. «Перекроювання» у країнах Вишеградської групи: висновки для України. – Режим доступу : http://icps.newagelab.com.ua/ pub/files/113/79.pdf. – Назва з екрану.

119. Надання адміністративних послуг в Україні: погляд з регіонів : наук. видання / упоряд. М. Корявець. – Чернігів : Поліський фонд міжнар. та регіон. досліджень, 2015. – 118 с.

120. Науково-методичне забезпечення управління місцевим розвитком на засадах інноваційного менеджменту : наук. розробка / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.

121. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. – К. : ФОП Москаленко О.М, 2013. – 392 с.

122. Національна мережа фахівців та практиків з регіонального та місцевого розвитку РЕГІОНЕТ. – Режим доступу : http://regionet.org.ua/.

123. Нивен П. Р. Сбалансированная система показателей для государственнных и неприбыльных организаций / Пол Р. Нивен ; пер. с англ. ; под ред. О. Б. Максимовой. – Д. : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 336 с.

124. Новий закон про службу в органах місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади : Режим доступу: http://derajrada.at.ua/news/novij_zakon_pro_sluzhbu_v_organakh_miscevogo_samovrjaduvannja_v_konteksti_decentralizaciji_vladi/2015-05-06-446

125. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 30 трав. 2008 р. : у 3 т. / за заг . ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2008. – Т. 2. – 388 с.

126. Новое административно-территориальное деление Дании. – Режим доступа : http://geo.1september.ru/view_article.php?ID=200802410. – Загл. с экрана.

127. Новый Николаев: открытая прощадка. – Режим доступа : http://newnikolaev.com.ua/примеры.

128. О местном самоуправлении : закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. № I-533. – Режим доступа : http://www3.lrs.lt.

129. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства/ под общ.ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с фин. Е. Богданова. – СПб. : ИПК «Вести», 2011 – 128 с.

130. Оленковська Л.П. Інституційні проекти як механізм забезпечення інтегрованих форм діяльності на місцевому рівні / Оленковська Л.П., Шаров Ю.П. // Управління проектами: стан та перспективи : матер. IX міжнар. наук.-практ. конф., 17-20.09.2013. – Коблево, 2013. – С. 216–218.

131. Оленковська Л. П. Організаційно-управлінське забезпечення інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування / Оленковська Лариса Павлівна ; НАДУ. – Д., 2013 – 20 с.

132. Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування. Примірні положення структурних підрозділів // Практ. посіб. з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 3 // Асоціація міст України ; Проект USAID ДІАЛОГ у партнерстві з Проектом «Партисипативна демократія та обгрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні». – К. : 2015. – 45 с. – Режим доступу : http://www.auc.org.ua/sites/default/files/3.pdf.

133. Осауленко А. Модель інформаційної взаємодії в проектах регіонального розвитку / А. Осауленко // Управління розвитком складних систем. – 2012. – № 10. – С. 72 – 77.

134. Основы Европейской хартии местного самоуправления: метод. пособие / под ред. В. А. Черникова. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М. : Б.и., 2000. – 108 с.

135. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг, 13.01.15 / Фонд «Демократичні ініціативи». – Режим доступу : http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jijidjijijhrgjkj.htm. – Назва з екрану.

136. Перелік донорських організацій, міжнародний агенцій та груп, представлених в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rozvytok.in.ua/donors.

137. Пильгун Л. В. Громадянська освіта державних службовців як умова становлення і розвитку громадянського суспільства / Л. В. Пильгун // Народна освіта. – 2010. – № 2 (11). – Режим доступу: http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna_osvita/vupysku/11/statti/pilgun.htm.

138. Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України (проект) – Режим доступу: http://ww*w*.kievcity.gov.ua/.../ 2015/.../Proekty-postanov-K.

139. Підготовка посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення ефективного менеджменту на місцевому рівні : наук.-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук ; за ред. В. М. Князєва, М. О. Пухтинського. – К. : СПД-Петруненко В. В., 2009. – 398 с.

140. Підходи, інструменти та моделі менеджмент-орієнтованої діяльності в публічному адмініструванні : наук. розробка / [авт. кол. : Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова, Л. І. Лозовська]. – К. : НАДУ, 2011. – 64 с.

141. Пісоцький В. Польський досвід формування комунікативного простору територіальної громади з використанням засобів мережі Internet / Володимир Пісоцький // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 9-ї регіональної наук.-практ. конф., 17 трав. 2012 р., м. Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 115–117.

142. Пісоцький В. Комунікативна активність територіальної громади в процесі здійснення місцевого самоврядування в Україні / Володимир Пісоцький // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУНАДУ, 2013. – Вип. 4 (19). – С. 240 – 251.

143. Победин А.А. Перспективы межмуниципального сотрудничества при развити городских агломераций: опыт зарубежных стран и России/ А.А. Победин // Вестник Омского ун-та. Серия «Экономика». – 2013. – № 4. – С. 43–48.

144. Побірченко Н. Інтерактивне навчання в системі нових освітніх технологій / Н.Побірченко, Г. Коберник // Початкова школа. – 2009. – № 10. – С. 8–10.

145. Поже Жан-Люк. 25 років децентралізації у Франції: що є корисного для України/ Жан-Люк Поже // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. мат-лів та док-тів ; наук. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка-Н, 2006. – С. 350–358.

146. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки / В. Д. Полтавець. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/26.pdf. – Назва з екрану.

147. Понад 40 адміністративних послуг будуть надаватись органами місцевого самоврядування в єдиній мережі «прозорих офісів» / Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/administratywni-posluhy/1770-ponad-40-administratyvnykh-posluh-budut-nadavatys-orhanamy-mistsevoho-samovriaduvannia-v-iedynii-merezhi-prozorykh-ofisiv.html. – Назва з екрану.

148. Портер М. Конкуренция / Майкл Портер ; [пер. с англ.] – М. : ИД «Вильямс», 2001. – 495 с.

149. Послуги місцевого значення / Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/administratywni-posluhy/233-bazovi-administratyvni-posluhy/detsentralizats iia-bazovykh-posluh/1779-posluhy-mistsevoho-znachennia.html. – Назва з екрану.

150. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад // Проект ДІАЛОГ «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» ; Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу : http://www.auc.org.ua/sites/default/files/posibnik_gromadi_0.pdf.

151. Прес-конференція : Як українці оцінюють якість адміністративних послуг: чи змінилася ситуація за нової влади / Укрінформ. – Режим доступу : http://www.ukrinform.ua/ukr/news/2009532. – Назва з екрану.

152. Примірне Положення про старосту села (селища) сільської (селищної, міської) об'єднаної територіальної громади. – Режим доступу : http://oda.odessa.gov.ua/ofs-reform/prezent/dlya-obdnanih-gromad-dokumenti/

153. Про адміністративні послуги : закон України № 737 від 6 вер. 2012. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws.

154. Про внесення змін до Бюджетного Кодексу України щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування : Закон України від 26 листопала 2015 р. № 2981. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.ua.

155. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстраційний № 2217а): попередньо схвалено Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 636. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

156. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (реєстраційний) : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 2982. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

157. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (реєстраційний) : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 2983. – Режим доступу : http://www.zakon.rada.gov.ua.

158. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157 – VIII; зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

159. Про запровадження оцінки результатів діяльності Ради міністрів автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської державних адміністрацій. / Постанова КМУ від 09.06.2011 р. № 650.

160. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13.

161. Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013 – 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.2013 р. № 187 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 24. – С. 11. – Ст. 807.

162. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP150214.html.

163. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів, працевлаштування випускників Національної академії державного

управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013 – 2018 роках стажування слухачів Національної академії. – Режим доступу : http://sta-sumy.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/postanovi-km-ukraini/print-65707.html.

164. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Нацдержслужби України від 06 квітня 2012 № 65 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 37. – С. 319.

165. Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 186 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 91. – С. 126. – Ст. 3294.

166. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2015 № 856. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF/page.

167. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 №233. – Режим доступу : http://dfrr.minregion.gov.ua/Legal-base.

168. Про Методику формування спроможних територіальних громад (постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua.

169. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР 6 зі змінами станом на 12.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page.

170. Про місцеве самоврядування в Україні : проект нової редакції Закону України. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua

171. Про префектів: проект нової редакції Закону України. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.

172. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : закон України від 08.08.2011 р. № 3715-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2012. – № 19 – 20. – Ст. 166.

173. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України // Відом. Верховної Ради. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

174. Про рекомендації парламентських слухань на тему: «Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації» : постанова Верховної Ради України від 27.06.2007 р. № 1244-V // Відом. Верховної Ради України. – 2007. – № 46. – Ст. 525.

175. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України від 30 березня 2015 р.– Режим доступу : http://www.zakon.rada.ua.

176. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : закон України від 16.07.1999 р. № 991-XIV. – Редакція від 05.12.2012, підстава 5460-17 // Відом. Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 363.

177. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Відом. Верховної Ради. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.

178. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua.

179. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1198-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 92. – С. 54. – Ст. 3349.

180. Про формування та функціонування інноваційних кластерів в Україні : постанова Президії Національної академії наук України від 08.07.2009 р. № 220. – Режим доступу : http://www.nas.gov.ua/ infrastructures/Legaltexts/rubrics/Pages/innovations.aspx. – Назва з екрану.

181. Прогнозування розвитку територій. Бенчмаркінг : навч. посіб. з компакт-диском / К. М. Бліщук, А. С. Крупник, Є. Г. Матвіїшин, Ю. П. Шаров [та ін.] ; за заг. наук. ред. М. М. Білинської. – К. : К.І.С., 2014. – 120 с.

182. Про громадські об'єднання : закон України від 22 бер. 2012 р. № 4572-VI. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws.

183. Проект СРТ «Співробітництво адміністрації та неурядових організацій для надання соціальних послуг». – Режим доступу :http://www.dbuapa.dp.ua/mizhnarodn/news_2015 _02_1.htm.

184. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» / Мінрегіонбуд України. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/ regulatory/proekty-reguljatornyh-aktiv-dlja- miscev-905504. – Назва з екрану.

185. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 23 квітня 2015 р. № 2489: Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.

186. Проекти з розвитку громад та регіонів. – Режим доступу : http://www.novakraina.org/menu/proekti-z-rozvitku-gromad-ta-regioniv

187. Прокопенко Л.Л. Досвід реалізації функціональної концепції реформування місцевого управління в країнах ЄС. / Координати управління : збірник наукових праць / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 1. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – С. 100 – 107.

188. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень. – 2012. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz _gp_sus.pdf.

189. Прошко В. Залучення громадян – американське бачення / В. Прошко// Аспекти самоврядування. – 1999. – № 1 (3). – С. 18 – 22.

190. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.

191. Рач В. А. Инновационное развитие: модель тройной спирали в контексте системно-целостного видения / В. А. Рач, Е. М. Медведева, О. В. Россошанская, А. В. Евдокимова // Центр внедрения инноваций. – Режим доступа : http://lg.tcvin.snu.edu.ua/ru/nauka/262-innovacijnij-rozvitok-model-potrijnoi-spirali-v-konteksti-sistemnocilisnogo-bachennja. – Загл. с экрана.

192. Регіональні інноваційні системи: досвід розвинених країн і перспективи його використання в Україні : навч.-метод. посіб. – К. : ДП «Укртехінформ». – 2013. – 325 с.

193. Рекомендации: Recommendation CM/Rec (2009) 2 of the Committee of Ministers to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1418893.

194. Реуцький К. Використання театру в навчанні з прав людини [Електронний ресурс] / К. Реуцький. – Режим доступу: http://edu.helsinki.org.ua/index.php?id=1237831160

195. Реформа місцевого самоврядування в Данії. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/105. – Назва з екрану.

196. Реформа, децентралізація: прикладні аспекти реалізації : навч.-метод. посіб. / Ю. Б. Молодожен, О. В. Голинська, О. В. Гуненкова, О. Л. Ковинчук ; за заг. ред С. А. Попова – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 84 с.

197. Рижко А. Корпоративна соціальна відповідальність органу місцевого самоврядування : термінологічні аспекти / А. Рижко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХаРІ НАДУ «Магістр», 2013. – Вип. 1 (40) – С. 419 – 426.

198. Рижко А. Основні принципи соціальної відповідальності в муніципальному управлінні / А. Рижко // Ефективність державного управління : зб. наук. праць / за заг. ред. чл.-кор НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 32. – С. 167 – 172.

199. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Кук, В. О. Купрій, Е. Р. Рахімкулов; під ред. В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 261 с.

200. Розробка регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства : методичні рекомендації / Український незалежний центр політичних досліджень (УНПЦ)]. – К. : Агентство «Україна». – 86 с.

201. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 р. «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.gov.ua/rada.

202. Руководство к своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK®) – 4 изд. – Project Management Institute, 2008. – 463 с.

203. Сергієнко Е. О. Розвиток громадянських компетентностей в Україні / Е. О. Сергієнко // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком : матеріали VIII регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Б. Кірєєвої. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 306 – 308.

204. Серьогін С. М. Переосмислення традицій та інновацій в контексті модернізації державної служби України / С. М. Серьогін, О. В. Антонова // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – № 3 (6). – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10ssmdsu.pdf.

205. Серьогін С. М. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ / С. М. Серьогін, І. В. Письменний, І. І. Хожило, Н. А. Липовська та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.

206. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, // Аспекти публ. упр. – Д. : Грані, 2015. – № 4 (18) (квітень 2015) – С. 111 – 120.

207. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення : аналіт. дослідж., виконане в рамках Проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку» / авт. Тетяна Маматова, Олена Бортнік. – К. : ПРООН МПВСР, 2013. – 56 с.

208. Соколенко С. І. Стратегія конкурентоспроможності економіки України на основі інтеграційних систем – кластерів : наук. розр. / С. І. Соколенко. – Севастополь : ТОВ «Рібест», 2006. – 37 с.

209. Сороко В. Стандарти у сфері управління персоналом: від типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державної служби до профілів компетентності / В. Сороко, Н. Ходорівська, Т. Якименко // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 155–168.

210. Спільнота практик місцевого самоврядування : платформа проекту DESPRO. – Режим доступу : http://udl.despro.org.ua. – Назва з екрану.

211. Спільнота практик місцевого самоврядування. – Режим доступу : http://udl.despro.org.ua.

212. Спільнота практиків: інновації в місцевому самоврядуванні (на прикладі організації дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування) : навч. посіб. / О. Тертишна (кер. авт. колективу) [та ін.] ; за заг. ред. О.Рафальського, С. Малікова. – К. : Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, 2012. – 152 с.

213. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2011 роки : звіт за даними дослідження / авт.-упоряд. : Любов Паливода, Софія Голота. – К. : БФ «Творчий центр ТЦК», 2012. – 116 с. – Режим доступу : http://uniter.org.ua/data/block/ccc_ report_final.pdf.

214. Староста: експерти порадили з чого він має починати свою діяльність. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2332.

215. Стратегія та принципи здійснення реформ територіальної організації публічної влади в країнах ЄС: наук. розробка / уклад.: Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва [та ін.] – К. : НАДУ, 2013. – 52 с.

216. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / Авт.-упоряд. : Г. О. Андрощук, І. Б. Жиляєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко ; за заг. ред. проф. В. І. Полохала // Матер. Парлам. слухань у Верховній Раді України 17 черв. 2009 р. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.

217. Сухінін Д. В. Інтеграція підходів оцінювання, моніторингу та контролю в системах управління якістю на рівні місцевого самоврядування / Д. В. Сухінін // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1(9). – Режим доступу : http://dridu.dp.ua/zbirnik/2013-01(9)/13sdvrms.pdf.

218. Територіальні реформи як потенційна відповідь на економічний спад. – Режим доступу : http://asyan.org/potra/…/part-7.html. – Назва з екрану.

219. Тимощук В. Адміністративні послуги : посіб. / В. Тимощук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : Софія-А. – 2012. – 104 с.

220. Тимощук В. Бізнес-підходи уряду / Віктор Тимощук // Українська правда. – 26 бер. 2015 р. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/columns/2015/03/26/7062510/.

221. Ткачук А.Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Робочі записки / Анатолій Ткачук . – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2014. – 48 с.

222. Тофтісова-Матерон Р. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах / Р. Тофтісова-Матерон, М. Дімітрова, К. Ньюмен. – К. : Проект ТАСІС «Посилення рег. соц. послуг в Україні», 2006. – 225 с.

223. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства / А. А. Транин. – М. : Наука, 1984. – 145 с.

224. Трещов М. М. Місцеві фінанси та місцеві бюджети: точки дотику та відмінності понять / М. Трещов, А. Мунько // Ефективність державного управління : зб. наук.пр. / редкол. : В. С. Загорський (голов. ред.) та [та ін.]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 42. – С. 183 – 190.

225. Тройная спираль Милтона Эриксона // Лаборатория Психотехнологий Trimax. – Режим доступа : http://www.trimax.ru/troynaya-spiral.html. – Загл. с экрана.

226. Тулай О.І. Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливість його імплементації у вітчизняну практику / О.І. Тулай // Проблемы материальной культуры–экономические науки. − 2007. − № 99. − С. 93 − 97. – Режим доступу : http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/35284/28-Tulay.pdf?sequence=1– Назва з екрана.

227. Удод Є. Г. Методологічні засади розробки та реалізації пілотного е-курсу «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади»

/ Є. Г. Удод, Т. В. Маматова // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – № 4 (27). – С. 289 – 298.

228. 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.

229. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України «Про адміністративні послуги» за 2014 рік, 12.01.15 // Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dkrp.gov.ua/info/4081. – Назва з екрану.

230. Уперше в Україні відбулися вибори старост. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/press/news/upershe-v-ukrayini-vidbulisya-vibori-silskogo-starosti-u-smt-irdin-cherkaskoyi-oblasti.

231. Управління змінами в публічному адмініструванні : навч. посіб. / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова [та ін.] ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 148 с.

232. Участие ТУСУРа в формировании Тройной спирали // Ин-т инноватики тусура. – Режим доступа : http://2i.tusur.ru/index.php?page=97. – Загл. с экрана.

233. 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.

234. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран : Правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. – М. : МГИМО-Университет, 2004. – 401 с.

235. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти (версія для обговорення) / наук. керівник проекту акад. НАН України М. З. Згуровський // Міжнародна рада з науки (ICSU) ; Нац. техн. ун-т «Київський політехнічний ін-т» ; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України ; Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку. – К. : НТУУ «КПІ», 2015. – 36 с.

236. Хау Дж. Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса / Дж. Хау ; пер. с англ. – М. : Альпина Паблишер, 2012. – 288 с.

237. Хіменко О. Розвиток інноваційної інфраструктури, наукових та технологічних парків для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності : виступ на засіданні Громадської ради при Державному агентстві Україні з інвестицій та інновацій / О. Хіменко // Державне агентство України з інвестицій та інновацій, 8 вересня 2009 р. – Режим доступу : http://in.ukrproject.gov.ua/index.php...1539. – Назва з екрану.

238. Хмара К. Об’єднання територіальних громад у контексті пропозицій відповідного проекту Закону України / К. Хмара, Ю. Шаров // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. – 2013. – Вип. 3 (18). – С. 267 – 275.

239. Хміль Ф. І. Управління персоналом / Ф. І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.

240. Центр управління знаннями «Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку». – Режим доступу : http://rozvytok.in.ua.

241. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посібн. ; вид. 2-ге, доповн. і доопрац. / Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А. та ін. ; за заг. ред. Тимощука В. П. – К. : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

242. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика/ А. Черкасов. – М. : Форум – Инфра-М, 1998. – 168 с.

243. Чикаренко И. А. Модель тройной спирали в управлении инновационным развитием Украины / И. А. Чикаренко // Современное развитие славянских государств: возможности, ограничения и стратегические инициативы : матер. IV Славянского форума, 23 мая 2014 г., г. Орел / под общ. ред. О. П. Овчинниковой. – Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2014. – С. 181–188.

244. Чикаренко І. А. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад : монографія / І. А. Чикаренко. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 338 с.

245. Шаров Ю.П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Вісн. Акад.. митної служби України., Сер. «Державне управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 33 – 38.

246. Шаров Ю.П., Кравченко В.В., Газізова О.С. До питання щодо розробки Концепції муніципальної кадрової політики в Україні // Проблеми формування доброчинного належного врядування. – К.: Атіка, 2008. – С. 307 – 314.

247. Шаров Ю. П. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг / Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2 (2). – С. 69 – 76.

248. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : ТОВ «Видавничий будинок ММД», 2008. – 136 с.

249. Шаров Ю. П. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад / Ю. П. Шаров, Д. Г. Безуглий // Аспекти публічного управління : збірн. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2015. – № 9. – С. 64 – 70.

250. Шаров Ю. П. Реформа місцевого самоврядування: проблемні аспекти / Ю. П. Шаров // Аспекти публ. упр. – 2014. – № 5 – 6 (7 – 8). – С. 81 – 87.

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

252. Шахрай В. М. Громадянська компетентність особистості як проблема сучасного суспільства / В. М. Шахрай // Український соціум. – 2008. – №2 (25). – С. 123 – 134.

253. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO). – Режим доступа : http://despro.org.ua. – Назва з екрану.

254. Шпекторенко І. Компетентнісний підхід у щорічному оцінюванні професійної культури державного службовця / І. Шпекторенко, Н. Сидоренко // Публічне адміністрування: теорія та практика [Електронний ресурс]. – Д. : ДРІДУ, 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу : http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-01/index.html.

255. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. – Режим доступу :http://www.csi.org.ua/yak-provely-reformu-administratyvno-t/. – Назва з екрану.

256. Якименко О. Наука передусім повинна працювати на результат / Олександр Якименко // Дзеркало тижня. Україна, 2013. – 12 липня. – № 26.

257. Ярмистий М. Проблеми розвитку системи підвищення кваліфікації працівників місцевих органів державної влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування / М. Ярмистий // Режим доступу : http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j...Yj2zMrcSWXertRAxKlhJw.

258. Ярова І. В. Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні / І. В. Ярова, Ю. П. Шаров // Аспекти публічного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – № 8 (10). – С. 76 – 83.

259. Ярыгин О. Н. Метаморфозы понятий «компетентность» и «компетенция» в русскоязычной терминологии компетентностного подхода / О. Н. Ярыгин / «Педагогическая наука: история, теория, практика, тенденции развития» [Електронний ресурс]. – 2010. – № 4. – с. 3. – Режим доступу: http://intellect-invest.org.ua/rus/pedagog_editions_emagazine_pedagogical _science_vypuski_n4_2010_st_3.

260. Best Value Statutory Guidance. Department for Communities and Local Government. Eland House, Bressenden Place. London, 2011. – 7 p.

261. Biuletyn Informacji Publicznej [Źródło elektroniczne]. – Tryb dostępu: http://www.bip.gov.pl.

262. Citizens as Partners : OECD Handbook on Information, Consultation and Public hanbook_oecd.pdf.

263. CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation. – Accesses mode : http://www.pgexchange.org.

264. Communities of practice for public service. – Access mode : http://www.communities.idea.gov.uk/welcome.do. – Title from screen.

265. Community-based monitoring handbook. Lessons from the arctic and beyond. Gofman V.CAFF CBMP Report No. 21, October 2010. – 52 p.

266. CoPs leading the way in public service networking. – Access mode : http://steve-dale.net/wp-content/uploads/2010/11/Benefits-of-CoPs-Nov10.pdf.

267. Cordoba J. Communities and Evaluation of E-Government Services / Jose Cordoba. – Access mode : http://www.irma-international.org/ viewtitle/10461/.

268. Core Competencies: A Key Force in Business-Government-Civil Society Collaborations// Journal for Corporate Citizenship. Vol. 7: 43-56. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://networkingaction.net/wp-content/uploads/files/JCC-corecompetences.pdf.

269. Cuosa T. Practicing strategic foresight in government. The cases of Finland, Singapore and European Union / Tuomo Cuosa. – Singapore: S.Rajaratnam Studies, 2011. – 116 p.

270. Dale S. Communities of Practice: Conversations To Collaboration. – Access mode : http://www.slideshare.net/stephendale/cop-conversations-to-collaboration-presentation?src=related_normal&rel=200879.

271. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej [Źródło elektroniczne]. – Tryb dostępu : http://epuap.gov.pl.

272. Etzkowitz H. The dynamics of innovation: from national systems and «Mode 2» to a Triple Helix of university – industry – government relations / H. Etzkovitz, L. Leydcsdorff // Research Policy, 2000. – Vol. 29. – P. 109 – 123.

273. European Guide to Good Practice in Knowledge Management – Part 2: Organizational Culture (CWA 14924-2). – March 2004. – Pp. 53.

274. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services / OECD. –Paris Cedex : OECD Publishing, 2009. – 322 p. – Access mode : http://www.iadb.org/intal/intalcdi/ pe/2009/03785.pdf.

275. Government outsourcing / OECD // Government at a Glance 2011. – OECD Publishing. – 2011. – Access mode : http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-54-en.

276. King L. Why is separation of the three helices important? / L. King // The Institute for Triple Helix Innovation. – Access mode : http://www. triplehelixinstitute.org/?q=node/178.

277. Knight T. Knowledge Management: A Blueprint for Delivery / Tom Knight, Trevor Howes ; 1st Edition. – Oxford : Taylor & Francis Ltd, 2003. – 252 p.

278. Knowledge Hub. – Access mode : https://khub.net/.

279. Kreator MKUS. – Access mode : www.zlecaniezadan.pl.

280. Kwidzyn [Źródło elektroniczne]. – Tryb dostępu : http://www.kwidzyn.pl.

281. Lipiec M. Strategia promocji samorządów w Internecie / Marcin Lipiec // Komunikacja spoleczna i public relations w samorządzie. – Rzeszów : Newsline, 2008. – S. 29 – 39.

282. Miasto Malbork [Źródło elektroniczne]. – Tryb dostępu : http://www.urzad.malbork.pl.

283. Obama and Crowdsourcing: A Failed Relationship? // Wired Magazin. – Access mode : www.wired.com/2009/04/obama-and-crowd.

284. Participation in Policy-Making / OECD. – Paris Cedex : OECD Publishing, 2001. – 112 p.

285. Performance Management in the Public Sector : Second Edition / W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan. – L. : Routledge, 2015. – P. 6 – 8.

286. PI «Od partnerstwa do kooperacji». – Access mode : http://projekt.zlecaniezadan.pl.

287. Pudkova V. Elements of success for government, industry and university relations in Siberia / V. V. Pudkova, A. F. Uvarov // 7th Biennial International conference on University, Industry and Government Linkages, June 2009. – Glasgow, UK, 2009. – P. 48 – 50.

288. Rregiosuisse. – Access mode : http://www.regiosuisse.ch/.

289. Should a Public Service 'Community of Practice' be open to everyone in government? – Access mode : http://www.deltapartners.ca/en/blog/entry/182.

290. Słupsk [Źródło elektroniczne]. – Tryb dostępu : http://www.slupsk.pl/

291. Smart cities – Ranking of European medium-sized cities : final report / The Centre of Regional Science at the Vienna University of Technology (lead partner); http://www.smartcities.eu/download/smart_cities_ final_report.pdf.

292. Sołtys. – Tryb dostępu : https://pl.wikipedia.org/wiki/Sołtys.

293. Starogard Gdański [Źródło elektroniczne]. – Tryb dostępu : http://www.starogard.pl.

294. Suggett D. Citizen and Stakeholder Participation: Strategies and Challenges for the Australian Public Sector / Dahle Suggett // Paper for IPAA South Australia, A Focus on Customer and Citizen Participation and Partnerships, March 2012. – PTR CONSULTING, 2012. – 17 p. – Access mode : http://www.sa.ipaa.org.au/Events/Downloads/20120306_IPAA_HPF1_Dahle_Suggett.pdf.

295. Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų: įstatymas Lietuvos Respublikos 1994 m. liepos 19 d. Nr.I-558. – Access mode : http://www3.lrs.lt.

296. The Common Assessment Framework (CAF). Improving an organization through self-assessment. – European institute of Public Administration, 2002 // http://www.eipa.nl/CAF/Introduction_2004.pdf. – 20.10.2004.

297. Triple Helix Systems: an analytical framework for innovation policy and practice in the knowledge society / Marina Ranga and Henry Etzkowitz // Triple Helix Research Group, Stanford University, 12 – 16 November 2012. – Access mode : http://triplehelix.stanford.edu/images/Triple_Helix_Systems.pdf.

298. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. – Access mode : http://www.pozytek.gov.pl/Ustawa,o,dzialalnosci,pozytku,publicznego,i,o,wolontariacie,405.html

299. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. – Tryb dostępu : www.sejm.gow.pl.

300. Uvarov A. The entrepreneurial university in Russia: from idea to reality / A. F. Uvarov, E. V. Perevodchikov // Procedia – Social and Behavioral Sciences, V. 52. – 2012. – P. 45 – 51.

301. European Interoperability Framework 2.0 [Electronic resource] – Access mode : http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf.

302. United Nations E-government Survey 2014 [Electronic resource] – Access mode : https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf.

303. Wenger E. Cultivating a Community of Practice: A quick start-up guide / E. Wenger. – Access mode : www.ewenger.com/theory/start-up_guide_PDF.pdf.;

304. Wenger E. Cultivating Communities of Practice / E. Wenger, R. McDermott and W. M. Snyder. – Boston : MASS, Harvard Business School Press, 2002.

305. Wenger E. C. Communities of Practice: The Organizational Frontier / Etienne C. Wenger, William M. Snyder // Harvard Business Review. – January-February 2000. – Access mode : http://hbswk.hbs.edu/archive/1317.html.

Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти

Монографія

Авторський колектив: С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук, В. М. Дрешпак, Т. А. Крушельницька, О. М. Кужман, Н. А. Липовська, Т. В. Маматова, Л. Л. Прокопенко, О. А. Тертишна, І. А. Чикаренко, С. А. Квітка, О. Б. Кірєєва, А. М. Колповська, Е. О. Сергієнко, Т. В. Серьогіна, Д. В. Сухінін, О. О. Чикаренко, Т. Чубара, І.Д. Шумляєва, Д. Г. Безуглий, О. А. Вискуб, Н. В. Мохорт, С. В. Сельдіна, А. С. Денисенко, О. С. Кондратинський

В авторській редакції

Підписано до друку 27.05.2016. Формат 60х84 1/16. Папір № 1. Ум. друк. арк. 15,37. Обл.-вид. арк. 14,56. Тираж 300 пр.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної Академії державного управління при Президентові України
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29