

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ:
МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
І НАРОЩЕННЯ**

Монографія

Дніпро – 2017

Схвалено до друку Вченою радою Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 11/211 від 19 грудня 2017 р.).

Рецензенти:

- Лозинська Т. М.* – д-р держ. упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Полтавської державної аграрної академії;
- Кравченко Т. А.* – д-р держ. упр., професор, професор кафедри державного управління та земельного кадастру Класичного приватного університету;
- Чикаренко І. А.* – д-р держ. упр., доцент, професор кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

П 64 Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і нарощення : монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, М. А. Латинін [та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 362 с.

ISBN 978-617-7139-27-9

У монографії досліджено проблеми сталого розвитку територій в умовах децентралізації влади і модернізації місцевого самоврядування за рахунок зміцнення потенціалу розвитку системних складових регіонів шляхом покращення використання наявних ресурсів, надбання і розвитку нових. Розроблено теоретико-методологічні, організаційно-управлінські і практичні засади підвищення ефективності місцевого самоврядування за рахунок використання нематеріальних ресурсів розвитку.

Наведено складові та структуру ресурсного потенціалу. Здійснено наукове осмислення і змістовне наповнення поняття «ресурсний потенціал місцевого самоврядування» і його нематеріальних складових. Розвинуто понятійний апарат ресурсного потенціалу місцевого самоврядування. Визначено поняття і досліджено статусну основу управлінського, інформаційного, інституційного, адміністративного, кадрового, знаннєвого, інтелектуального, інноваційного і фінансового ресурсів і компетенції громадянського суспільства як ресурсу зростання соціально-гуманістичного потенціалу розвитку. Запропоновано інструменти формування цільових настанов щодо збільшення ресурсного потенціалу самоврядування, його використання і нарощення.

Розраховано на державних службовців, науковців та практиків регіонального та муніципального управління, докторантів, аспірантів, слухачів і студентів вищих навчальних закладів, представників громадських організацій.

ISBN 978-617-7139-27-9

УДК 352.71(477)
©Колектив авторів., 2017
©ДРІДУ НАДУ, 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ I. ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І НАРОЩЕННЯ	8
1.1. Сталий розвиток територій як базова ланка суспільного розвитку	8
1.2. Теоретичні підходи до управління сталим розвитком територій	20
1.3. Територіальні громади як об'єкти і суб'єкти розвитку	37
1.4. Концептуальні засади державної політики сталого розвитку сільських територій в Україні	49
1.5. Використання системного підходу в управлінні потенціалом розвитку територій	61
РОЗДІЛ II. РЕСУРСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ ЧИННИК РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ	78
2.1. Сутність і види ресурсного потенціалу сталого розвитку територій	78
2.2. Потенціал місцевого самоврядування як підґрунтя розвитку територій регіонів	93
2.3. Управлінський потенціал органів місцевого самоврядування і його роль у забезпеченні сталого розвитку територій	102
РОЗДІЛ III. РЕСУРСИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	114
3.1. Інституційний ресурс місцевого самоврядування	114
3.2. Адміністративний ресурс місцевого самоврядування	134
3.3. Кадрові ресурси місцевого самоврядування	148
РОЗДІЛ IV. РЕСУРСИ ЖИВЛЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	175
4.1. Знаннєві ресурси місцевого самоврядування	175
4.2. Інтелектуальні ресурси місцевого самоврядування	189
4.3. Інноваційні ресурси місцевого самоврядування	200
4.4. Інформаційні ресурси місцевого самоврядування	216
РОЗДІЛ V. СУСПІЛЬНІ РЕСУРСИ ПОТЕНЦІАЛУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	239
5.1. Еволюція формування громадянського суспільства: людські потреби та їх розвиток	239
5.2. Розвиток і реалізація компетенцій громадянського суспільства як гуманістичний ресурс розвитку територій	247
5.3. Механізми та інструменти функціонування громадянського суспільства та його взаємодії з органами місцевого самоврядування в контексті сталого розвитку територій	256
5.4. Корпоратизація територіальних громад як джерело формування потенціалу їх розвитку	265

РОЗДІЛ VI. ДЖЕРЕЛА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ	275
6.1 Фінансовий потенціал та фінансові ресурси розвитку територій	275
6.2. Інструменти управління фінансовими ресурсами територіальних громад	279
6.3. Особливості застосування фінансових інструментів органами місцевого самоврядування	289
РОЗДІЛ VII. ВПЛИВ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ НА ЕКОНОМІКО- ГУМАНІСТИЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЙ	304
7.1. Формування податкової політики на регіональному і місцевому рівнях за пріоритетності потреби територій та окремих громадян	304
7.2. Спеціальні теорії податків та їх роль у формуванні ресурсного потенціалу розвитку територій	310
7.3. Податкова культура як одна з громадянських компетентностей сприяння розвитку територій	320
РОЗДІЛ VIII. УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ	332
8.1. Процеси розвитку територіальних громад: базові поняття, чинники і параметри розвитку	332
8.2. Інформаційно-аналітичні основи управління процесами розвитку територій	340
8.3. Механізм системного управління процесами розвитку територій: концептуалізація конструювання і побудови	351
ВИСНОВКИ	360

ВСТУП

Глобальні проблеми людства та його подальше існування обумовили необхідність спрямування зусиль світової спільноти на вирішення проблем збалансованого розвитку територій з метою побудови суспільства сталого розвитку. Це дало поштовх початку етапу такого розвитку суспільства, де пануватиме новий соціальний порядок. Він відрізнятиметься від попередніх форм пріоритетним значенням і роллю людини в соціальній структурі суспільства. Усі шляхи розвитку будуть спрямовані на зміну ставлення суспільства окремо до людини, до навколишнього середовища, розуміння необхідності безпосередньої і активної участі кожного громадянина в процесах життєдіяльності. Саме такий аспект розвитку підкреслюється і враховується в концепціях сталого розвитку, прийнятих у багатьох розвинених країнах.

У науковому ракурсі проблема створення умов сталого розвитку країн розглядається в численних працях закордонних і вітчизняних учених. Сформовано понятійний апарат, запропоновано методи вимірювання сталості розвитку країн і регіонів, актуалізовано проблематику вирішення соціальних, економічних і екологічних суперечностей у територіальній і економічній площині функціонування адміністративно-територіальних одиниць і необхідності системної узгодженості і збалансованості соціоеколого-економічного розвитку.

У стратегії «Європа – 2020», яка об'єднала зусилля країн Європейського Союзу, однією із семи пріоритетних ініціатив колективної діяльності визначено «ресурсно ефективну Європу», а в складі базових пріоритетів програми передбачено стійке зростання, завдяки більш ефективному використанню ресурсів.

В Україні особлива увага до проблем сталого розвитку стала приділятися в період здійснення реформ у місцевому самоврядуванні на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, особливо на його базовому рівні – в територіальних громадах. Забезпечення ресурсної бази їх розвитку стало найголовнішим завданням, що актуалізує дослідження з визначення ресурсного потенціалу розвитку територій, питань його формування, використання і відтворення. Існуючих досліджень теоретико-методологічного забезпечення формування, використання і відтворення ресурсного потенціалу як підґрунтя й інструменту сталого розвитку територій адміністративно-територіальних одиниць поки недостатньо, тому є підстави для поглиблення досліджень цієї проблематики.

На сучасному етапі теорія сталого розвитку здебільшого зосереджена на логічному аналізі сутності і ролі цього явища, його формуванні та поширенні і значно менше на первісному базовому рівні його зародження – в територіальних громадах і їх потенціалі як продуктивної сили розвитку.

Децентралізація влади і модернізаційні заходи в місцевому самоврядуванні створили умови для розвитку територіальних громад, вияву

і використання творчого потенціалу місцевої влади, жителів, господарюючих суб'єктів і громадських організацій. Саме вони здатні прогнозувати й будувати власне майбутнє. Від них залежить вплив на рівень розвитку всіх систем існування громад і досягнення поставлених цілей, реалізація власних можливостей.

Досягнення успіхів на шляху сталого розвитку мотивує до підвищення адаптаційних здатностей громад і їх пристосування до змінюваних умов існування суспільства. Необхідно мати чіткі відповіді на низку запитань: який сьогодні рівень розвитку громади і можливості його потенціалу, від чого залежить його сталість, які чинники впливають на нього, які з них є керованими, які заходи і методи слід застосовувати, аби позитивно впливати на стан розвитку, чи достатній потенціал розвитку має громада, за рахунок чого можна нарощувати ресурси її розвитку, які методи й моделі керування цими процесами слід використовувати та ін.

Сталий розвиток територій потребує ефективного управління ресурсами, яке створює умови для рівнозначної взаємодії і взаємовпливу найбільш важливих внутрішніх факторів розвитку і зосередження зусиль влади на найсуттєвіших результатах діяльності.

Щоб розвиток був стабільним і не припинявся навіть тоді, коли здається, що вичерпані всі матеріальні ресурси, насамперед необхідно розглянути його нематеріальні чинники. Слід системно розкрити проблемні аспекти розвитку, ідентифікувати всі види діяльності стосовно їх мобілізації, реалізації та консолідації для досягнення поставлених цілей за рахунок нематеріальних ресурсів. Це дозволить отримати уявлення про шлях, який треба пройти, щоб з існуючого стану розвитку територіальна громада перейшла на бажаний рівень, визначити види й обсяги необхідних ресурсів, оволодіти новими ґрунтовними знаннями стосовно складу нематеріальних ресурсів розвитку, методами і технологіями організації управління ними та набути багато інших колективних та індивідуальних компетенцій зі створення ефективної ресурсної бази розвитку місцевого самоврядування і громад у цілому.

Мета дослідження – створення комплексу теоретичних науково-методичних і практичних рекомендацій щодо організації системного ресурсного забезпечення управління побудовою і плинном процесів розвитку на базовому рівні територій регіону і їх складових – територіальних громад.

Під час дослідження ресурсних складників потенціалу розвитку зі складу ресурсного потенціалу розвитку територій для предметного дослідження були обрані нематеріальні ресурси, які мають відносно невелику вартість, оскільки можуть використовуватись одночасно в різних сферах, здатні до самовідтворення, практично не мають фізичного зносу і продовжують зберігатись навіть коли менше використовуються. Будучи базою для появи їх нових різновидів, нематеріальні ресурси розглянуті в

дослідженні як сукупна цілісність, на взаємодії якої будуються продуктивні процеси розвитку.

Для уточнення змісту, технології, організаційних схем і механізмів, а також осучаснення систем управління ресурсами територій використовувалась уся наявна інформація і велика кількість характеристик, що аналізуються і зрізів функціональної діяльності органів місцевого самоврядування стосовно організації та управління ресурсами розвитку. Методичні засади системного аналізу стану процесів розвитку окремих систем і громади в цілому використовувались для розкриття змісту функцій органів місцевого самоврядування і поглиблення аналітичного підґрунтя розробки стратегій, планів, модернізаційних заходів щодо удосконалення процесів сталого розвитку територій регіону.

Це дозволило отримати відповіді на поставлені запитання в контексті ноосферної концепції розвитку суспільства і національної парадигми сталого розвитку України стосовно її первісних ланок.

У підготовці монографії брали участь авторський колектив: д-р держ. упр., проф. О. Ю. Бобровська (вступ; 1.2; 1.3; 2.1; 2.2; 2.3; 4.1; 4.2; 4.3; 5.4; 8.1; 8.2; 8.3; висновки), д-р держ. упр., доц. Т. А. Крушельницька (5.1; 5.2; 6.3; 7.1; 7.2; 7.3), д-р держ. упр., проф. М. А. Латинін (1.4), д-р держ. упр., проф. Н. А. Липовська (3.3), д-р держ. упр., проф. В. М. Дрешпак (4.4), д-р держ. упр., проф. Л. М. Івашова (5.3), к. е. н., доц. Т. О. Савостенко (1.3; 2.1; 2.3), к. е. н., доц. Л. Г. Шевченко (1.5), к. е. н., доц. О. В. Курінний (1.5), к. держ. упр., доц. О. В. Антонова (3.2), к. держ. упр., доц. І. Д. Шумляєва (3.1), к. держ. упр. О. Ю. Матвеева (1.1; 5.2; 6.1; 6.2), к. держ. упр. А. Ю. Мунько (6.2); асп. К. О. Липовська (4.2), Я. В. Горобець (2.3), В. А. Чернятіна (1.4).

РОЗДІЛ I

ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І НАРОЩЕННЯ

1.1. Сталий розвиток територій як базова ланка суспільного розвитку

Забезпечення сталого розвитку територіальних громад, що передбачає невинищувальне природокористування на користь соціальному благополуччю нинішніх та майбутніх поколінь, зорієнтованих на посилення економічної спроможності господарських комплексів, здобула останніми роками стрімкого розвитку. За минулі десятиріччя інституціями ООН було розроблено і проголошено ряд концепцій глобального розвитку, спрямованих на подолання системної соціо-еколого-економічної кризи у її глобальному вимірі [1]. Сформована у результаті концепція сталого розвитку спрямована на паралельне вирішення трьох основних завдань – забезпечення росту енерго- та ресурсоощадної економіки за умови одночасного покращення екологічної ситуації та вирішення ряду соціальних питань, передусім, подолання бідності (рис. 1).

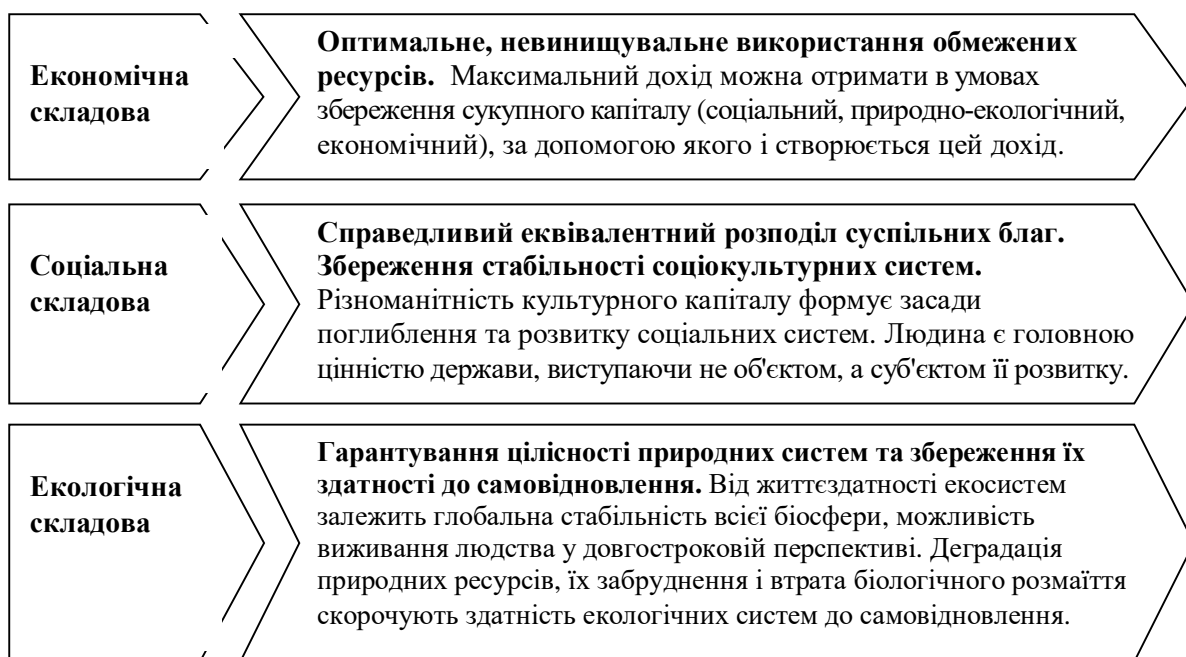


Рис. 1. Складові концепції сталого розвитку

Аналізуючи засади запропонованої концепції, сталий розвиток як концепт якісних суспільних перетворень можна представити у вигляді класичної тріади компонентів – екологічної, економічної та соціальної – що мають однаково важливе значення для забезпечення безпечності, стійкості та збалансованості процесів еволюційного розвитку територіальних систем (рис. 2).

Представляючи класичну тріаду компонентів сталого розвитку територіальних громад у вигляді ієрархічної піраміди (рис. 3), можна візуалізувати основні концептуальні положення теорії сталого розвитку, в основу якої покладено забезпечення соціо-еколого-економічної рівноваги територіальної системи.

На вершині піраміди – додана вартість (різниця між вартістю продукції, що випускається, вартістю засобів виробництва та здобутою ринковою вартістю, що включає в себе вартість очікувань потенційних покупців від цієї продукції та ціну бранда).



Рис. 2. Декомпозиція складових компонентів тріади сталого розвитку територіальних громад: класичний підхід

У широкому розумінні під доданою вартістю розуміють таку ринкову вартість, що перевищує затрати на виготовлення продукту (товар чи послуга) за рахунок використання факторів високої споживчої цінності, іміджу виробника / надавача послуги та бранду. Це поняття відбиває зміст завдання економії природних ресурсів та посилення ваги інтелектуальної праці у ціноутворенні, що визначає вартість регіонального продукту, створюваного територіальними громадами, максимізує дохід їх бюджетів. Тоді завдання управління потенціалом сталого розвитку в узагальненому

формулюванні зводиться до всебічного сприяння максимізації сукупного доходу за рахунок економії наявних ресурсів та посилення ролі інтелектуального капіталу в їх використанні у господарській діяльності територіальних громад.

Виходячи з таких міркувань, управління потенціалом сталого розвитку ґрунтується на відповідних принципах, що відбивають зміст та сутність ощадливого використання обмежених природних ресурсів та безмежність інтелектуальних, що можуть мати не меншу соціальну значимість та максимізувати сукупний дохід (рис. 4).



Рис. 3. Ієрархічна піраміда тріади компонентів управління сталим розвитком територіальних громад¹

Зміст наведених принципів реалізації основ концепції сталого розвитку дозволяє глибше зрозуміти сутнісну природу цього всеохоплюючого поняття еволюції соціогосподарських систем. У межах сучасних дослідницьких підходів поняття «сталий розвиток» (від англ. «sustainable development») є предметом ґрунтовного аналізу вчених у сфері природничих і гуманітарних наук і буквально перекладається як «тривалий розвиток на власній основі», «сам себе підтримуючий тривалий розвиток» [4]. Тому у науковій думці

¹ Узагальнено на основі [1; 2; 3]

сформувалася значна кількість визначень сутності поняття «сталий розвиток», якими вченими неодноразово було описано процеси розвитку та рівні територіальних систем (біологічних, соціально-економічних, політичних, географічних). Так, на думку З. Греффа, «сталий розвиток – це концепція, ідеологія, реакція світового співтовариства на кризові явища у біосфері, економіці, сфері міжнародних відносин» [4]. З огляду на це, сталий розвиток як нова форма соціальної динаміки стосується всіх сфер соціально-господарського буття і потребує науково-методологічного розроблення моделей і механізмів його запровадження у практику господарювання. Найменш розробленими його аспектами наразі залишається проблема формування ефективних систем державного управління в умовах прагнення до формування сталого розвитку територіальних громад, перехід суспільств до принципів такого розвитку, формування та застосування механізмів досягнення зазначеного стану та управління ним з метою його збереження.

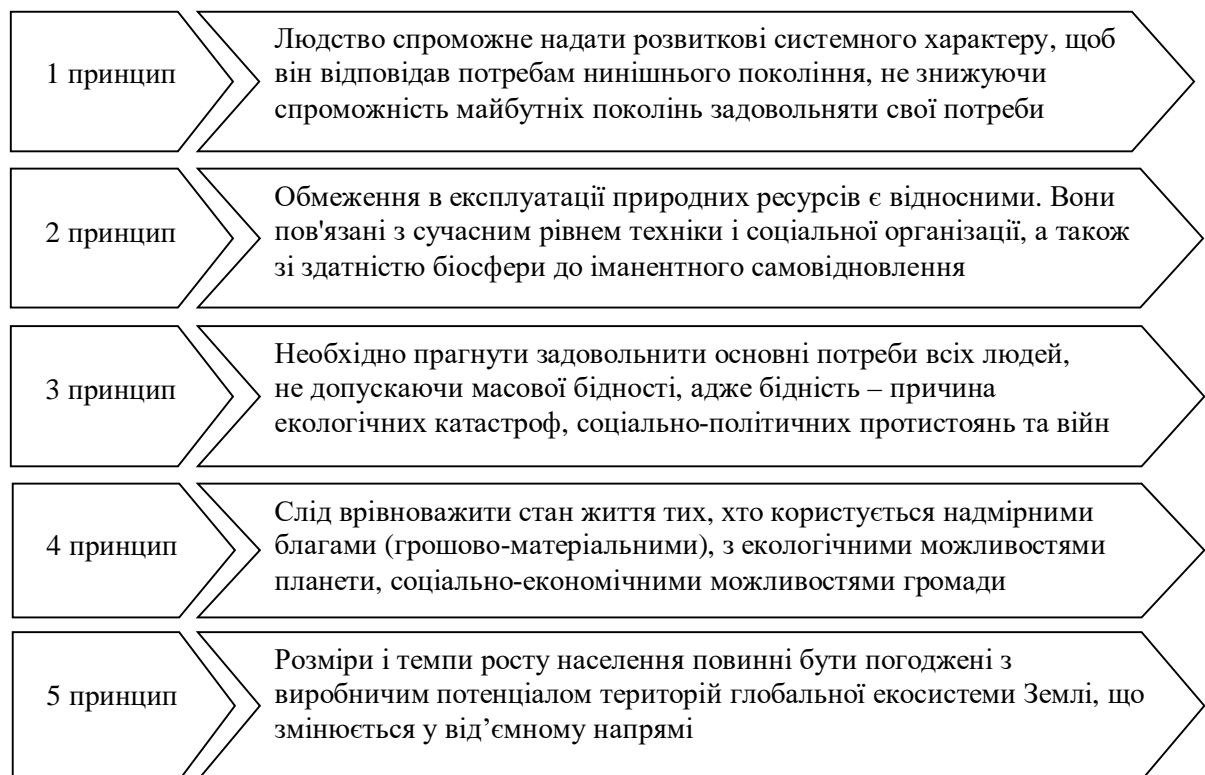


Рис. 4. Основні принципи управління сталим розвитком територіальних громад²

У контексті дослідження проблеми сталого розвитку для переважної більшості вчених першочергове значення мало обґрунтування та розробка відповідних сценарних методик переходу територій до його умов. Важлива роль у даному напрямі належить «базовому сценарію інерційного розвитку», який включає обґрунтування конкретних заходів для забезпечення умов сталого розвитку. В протилежному випадку, відсутність

² Узагальнено на основі [1; 2; 3]

такого «сценарію» призведе до ресурсної кризи [15], для попередження якої було виокремлено нову форму соціальної організації – «стале суспільство», покликане забезпечувати його стаціонарний стан розвитку. Ця думка підтримувалася такими вченими як Д. Туркотт, Д. Сорнетте, на переконання яких «процес переходу суспільства до сталого розвитку є своєрідною формою руху від несталості до сталості суспільства, він потребує масштабних, глибоких та багатогранних дій: від перегляду філософських та світоглядних концепцій, перебудови політичних систем та держав на всіх організаційних рівнях» [5]. Тому для людства на сучасному етапі його глобалізаційного поступу першочерговим питанням є розроблення ефективних оптимізаційних інструментів забезпечення швидкого переходу до концепції сталого розвитку. Стратегічно важливими з цієї позиції виступають механізми державного управління, які мають не лише забезпечити перехід нації до сталого розвитку, але й гарантувати належне й ефективне управління таким розвитком, протистояти ймовірним ризикам, які матимуть місце якщо суспільство протягом короткого відрізка часу не досягне відповідної сталості у розвитку екологічної, економічної й соціальної підсистем території.

Не менш цікавим у методологічному сенсі є підхід Д. Стигліца, в межах якого сталий розвиток розглядається як «розвиток, який має дозволити людству уникнути можливого передчасного зникнення з обличчя Землі в результаті самознищення під впливом власних варварських дій стосовно оточуючої дійсності» [6, с. 43]. На думку експертів ООН, сталий розвиток являє собою такий «розвиток, який задовольняє потреби теперішнього часу, але й не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти їх потреби» [7]. Виходячи з цього, основу забезпечення сталого розвитку суспільств становить реалізація двох рівнів потреб, серед яких: реалізація потреб найбільш вразливих прошарків населення та потреби турботи про соціальну справедливість з боку заможних прошарків [8]. Таке розуміння змісту запропонованої концепції також підтверджується програмними документами ЮНЕСКО, де чітко сформульовано основні завдання сталого розвитку: «розквіт, справедливість та здорове оточуюче середовище, що є мрією для кожної сучасної людини... сталий розвиток робить можливим реалізацію цієї мети за допомогою правильно здійсненого вибору та правильної політики держав, спрямованих на вирішення трьох взаємопов'язаних завдань: підтримання економічного росту, охорона оточуючого середовища; досягнення соціальної справедливості» [9].

Відповідно до зазначених положень цих документів, одним і найбільш відомих на пострадянському просторі ідеологів утвердження концепції сталого розвитку В. І. Даніловим-Данільяном, а також його послідовником К. С. Лосєвим, було запропоновано визначення сталого розвитку: «такий розвиток, який не виводить глобальну цивілізацію за межі господарчої ємності біосфери... він не викликає у біосфері процесів руйнування,

результатом якого може стати виникнення умов, для людини принципово неприйнятних» [10, с. 158]. Проте більш конкретизовано розуміння цього терміну представлено у концепції А. Д. Урсула, яка визначає, що «сталий розвиток – це керований системно-збалансований соціо-природний розвиток, який не руйнує природне середовище, забезпечує виживання та безпечно довге існування цивілізації» [11, с. 43].

Особливої уваги в цьому сенсі заслуговує концепція безпеки сталого розвитку, в межах якої сформульовано основні принципи подолання та уникнення викликів, загроз, ризиків і небезпек, об'єктивно обумовлених відсутністю або слабкістю національних систем безпеки в межах адекватних моделей державного управління, здатних до розроблення та застосування ефективних інструментів, які б не дозволяли критичних відхилень від «закономірного природно-історичного розвитку людських системних утворень» [12, с. 185]. У такому контексті розглядаються нові пріоритети діяльності органів державної влади у сфері національної безпеки, які покликані забезпечувати умови стало-безпекового розвитку, досягнути якого можливо лише «шляхом переведення всього суспільного розвитку з небезпечних, несприятливих шляхів на безпечні та сприятливі» [2, с. 194]. Виходячи з цього, під сталим розвитком слід розуміти безпеку будь-якого розвитку, досягнення якої уявляється можливим лише шляхом оптимізації процесів розвитку сучасного суспільства та узгодження їх із його природно-історичними й гео-політичними закономірностями функціонування. У підтвердження цього А. Д. Урсул та Т. А. Урсул під сталим розвитком розуміють «не лише системну єдність економічних, соціальних та екологічних видів та аспектів діяльності, але й іманентних взаємозв'язків розвитку та безпеки, скоріше забезпечення безпеки через розвиток і розвиток через забезпечення безпеки» [14, с. 26]. У такому розумінні завдання реалізації принципів та механізмів забезпечення сталого розвитку має належати не лише органам державної влади у сфері національної безпеки, але й органам місцевого самоврядування і всім інститутам соціальної діяльності, які покликані охороняти соціальну, екологічну й економічну безпеку через розвиток діяльності у певному предметному напрямку [4]. Відповідно до даного підходу, А. Д. Урсул та Т. А. Урсул наполягають на необхідності «формування глобальної безпеки, яка загалом має здійснюватися посередництвом «захисних» структур та форм діяльності» [14, с. 219].

Водночас теоретико-методологічне обґрунтування поняття сталого розвитку знайшло певне відчуження у концепції відомого пострадянського вченого з питань глобальної динаміки Н. Н. Моїсеєва. На його думку «вислів «sustainable development» важко перекладається на інші мови, а найправильнішим його перекладом є «розвиток, узгоджений зі станом природи та її законами» [17, с. 74]. При цьому, автор цього висловлювання наголошує на принциповій неприпустимості використання поняття «сталий розвиток», оскільки у такому варіанті його перекладу він містить певний алогізм, що безпосередньо пов'язано із тим, що «поняття розвиток – антипод

поняття сталості та стабільності... сталого розвитку просто не може бути, адже якщо є «розвиток», то «стабільності» вже не має» [17, с. 98]. Саме тому, продовжуючи таку думку, висловлюється пропозиція замінити поняття «сталий розвиток суспільства» поняттям «структурна сталість», під яким учений розуміє «якісну тотожність (правильно визначена мета функціонування системи та віднайдені відповідні їй засоби, які слугують досягненню кінцевої мети) систем при зміні їх різних параметрів» [19, с. 57].



Рис. 5. Теоретичні підходи до розуміння поняття «сталий розвиток»³

Загалом, переважна більшість учених у сталому розвитку вбачає складну систему факторів та компонентів, важливими характеристиками якої є: несистемна комплексність, цілеспрямованість; неадитивність; еквіфінальність; емерджентність прагнення до створення та підтримання стану гомеостазу. Ця система обумовлюючих факторів безпосередньо характеризує сталий розвиток як відкриту динамічну систему, здатну до

³ Узагальнено на основі [4; 6; 11; 19]

самозабезпечення сталості процесів динамічної трансформації його складових елементів. Тому сталість як критеріальний атрибут забезпечення сталого розвитку може бути виражена «через здатність системи до самозбереження», спроможність «обумовлення життєздатності та адаптації системи до мінливих умов зовнішнього середовища» [20]. Із цього приводу також було зазначено, що сталість соціальних систем може розглядатись як «інваріант, стан системи або структура, спосіб функціонування чи траєкторія саморозвитку. Вибір інваріанту залежить як від властивостей системи, так і від цілей розвитку. Сталою є система, здатна зберігати інваріант протягом певного періоду, який перевищує стан зміни інваріанту (перехідний період)» [21, с. 53]. Такий підхід дозволяє чітко ідентифікувати принципову методологічну відмінність умов сталого розвитку та умов перехідного періоду у розвитку сучасного суспільства.

Аналіз концепцій та теорій розуміння змісту сталого розвитку дозволяє виокремити 7 основних підходів (рис. 5), які відіграли важливу теоретико-методологічну роль у розробленні предметного поля даної проблематики в межах розуміння емерджентного динамізму поняття розвитку як такого. Паралельний розвиток декількох (рис. 5) підходів до розгляду поняття сталого розвитку привів до появи значної кількості досліджень з цього напрямку, аналіз яких дозволив виокремити різні тлумачення аналізованого концепту (табл. 1).

Таблиця 1

Трактування концепту «сталий розвиток» крізь призму основних теоретичних підходів (вітчизняні та зарубіжні дослідники)⁴

Автор	Трактування концепту «сталий розвиток»
Антропоцентричний (класичний) підхід	
Доповідь ООН (базове визначення) [22]	задоволення потреб нинішнього часу, що не перешкоджає здатності майбутніх поколінь задовольняти їх потреби
Новий Британський стандарт, 2016 р. [23]	зважений, гармонічний, збалансований підхід до економічної діяльності, розвитку суспільства та охорони довкілля
Веріан Х.Р. [24, с. 214]	форма безконфліктності, несуперечливості гармонійних відносин системної тріади «людина – суспільство – природа»
Всесвітній Банк [25]	управління сукупним капіталом суспільства в інтересах збереження та примноження людських можливостей
Міжнародна комісія з охорони навколишнього природного середовища та розвитку [25]	задоволення потреб нинішнього покоління, що не знижує спроможності майбутніх поколінь задовольняти їх потреби
Брундтланд Г.Х. [26]	розвиток, що задовольняє потреби сучасного покоління і не ставить під загрозу життя майбутніх поколінь

⁴ Складено та узагальнено автором за джерелами [22 – 59]

Автор	Трактування концепту «сталий розвиток»
Герасимчук З.В., Поліщук В.Г. [27, с. 31]	узгодження дій у таких пов'язаних і одночасно різних сферах життєдіяльності населення як суспільство, економіка та екологія; процес постійного перетворення якісних та кількісних характеристик регіональної соціо-еколого-економічної системи, спрямованого на досягнення динамічної рівноваги між суспільством, економікою та довкіллям, що забезпечує при цьому добробут нинішніх та майбутніх поколінь
Неокласичний підхід	
Дж.С. Мілль [28, с. 75]	«стаціонарний стан» капіталу та населення, що на його думку, не обмежує можливості людства для духовного самовдосконалення
Дейлі Г. [29, с. 34]	Розвиток, що відповідає трьом умовам, за яких мають споживатися сировина та енергія у фізично стабільному суспільстві: 1) темпи споживання відновлювальних ресурсів не повинні перевищувати темпів їх відновлення; 2) темпи споживання не відновлювальних ресурсів не повинні перевищувати темпи розроблення їх стійкого відновлювального заміщення; 3) інтенсивність викидів забруднюючих речовин не повинні перевищувати можливостей оточуючого середовища їх поглинати.
Парасій- Вергуненко І.М. [30, с. 228]	послідовне покращення одного стану якісно новим на основі тривалого зростання та збалансованості складових економічної системи в довготривалому періоді
Подолінський С. [31, с. 17 – 47]	єдність економічного, фізичного, соціального, біологічного та космічного
Садовенко А.П., Середа В.І., Масловська Л.Ц. [32, с. 23]	розвиток, що є не тільки підтримуваним, а й таким, що підтримує
Інфраструктурний підхід	
Медоуз Д. Х. [29, с. 47]	формування стійкого суспільства, яке характеризується не фізичним, а якісним зростанням; розширення або реалізація потенційних можливостей більш інтенсивного поліпшення свого стану
Бун Е. [33, с. 769]	Розв'язання проблем розвитку за рахунок використання та глобального розповсюдження комунікаційних технологій як «рушіїв соціально-економічного розвитку»
Кастельс М. [34, с. 494]	Перехід від індустріальної стадії цивілізаційного розвитку до постіндустріальної (інформаційної), в якій - провідним є вплив знання на самосвідомість як головне джерело продуктивності
Бабінцев В.П. [35, с. 42]	тип прогресивно спрямованих, внутрішньо детермінованих змін об'єкта, пов'язаних із підвищенням рівня його організації
Трегобчук В. [36, с. 34 – 35]	розвиток країни поряд з радикальною структурною і техніко-технологічною перебудовою суспільного виробництва на основі прискорення темпів НТП, зокрема у напрямі всебічної екологізації не лише базових галузей економіки, а й усіх сфер людської діяльності
Ожегов С.І. [37, с. 422, 458]	розвиток, що не піддається і не підлягає коливанням, стійкий, твердий; процес переходу з одного стану в інший, більш досконалий стан, перехід від старого якісного стану до нового, від простого до складного, від нижчого до вищого
Еволюційно-циклічний (цивілізаційний) підхід	
Урсул А.Д. [38, с. 22]	новий тип існування і розвитку світової цивілізації, який заснований на радикальних змінах історичних орієнтирів в практично усіх параметрах існування: економічних, соціальних, екологічних, культурологічних тощо.
Корнійчук Л. [39]	краще майбутнє, але «не просто прагматична, футурологічна концепція, а наукова теорія збереження й розвитку світової цивілізації»
Білопольський М. [40, с. 13]	предмет енвіроніки – науки про розвиток і вдосконалення суспільства та світу, що має бути здобутком колективної творчості вчених як єдина наукова теорія розвитку світу; такий розвиток передбачає створення єдиного координуючого центру – ООН.

Продовження табл.1

Автор	Трактування концепту «сталий розвиток»
Письмак В. П. [41, с. 11]	суб'єктивне перетворення середовища людиною, при цьому людська діяльність – не економічна, а супсонічна, тобто спрямована на перетворення середовища відповідно до законів фізики, а не економіки
Дж. Роддік [42, с. 771 – 772]	нова парадигма управління процесами розвитку останнього десятиліття; глобальна регуляція економіки та торгівлі
Дорогунцов С., Ральчук О. [43, с. 1]	оптимальна керована самоорганізація соціоприродних систем, яка є реальною тільки за умови дії головної гуманістичної константи сталого розвитку – діалогу, порозуміння між природним та культурним початками систем
Корнійчук Л., Шевчук В. [44, с. 14]	принципово нова траєкторія цивілізаційного розвитку, що несумісна з концепцією інформаційного суспільства та пропагуванням цінностей ринку, а відводить особливе місце соціальній формації
Теорія динамічної рівноваги	
Львов Д.С. [45, с. 22]	екологічна стійкість у вузькому сенсі, а у широкому розумінні це поняття включає всі види стійкості: демографічну, економічну, соціальну, техногенну
Малік М.Й., Хвесик М.А. [46, с. 4]	стан динамічної рівноваги системи, який складається з двох підсистем «людина» і «біосфера»
Юзвішин І.І. [47, с. 210]	використання засад інформаціології, за рахунок якої буде вирішено всі нагальні проблеми соціально-економічного розвитку
Оманн І., Спенгенберг Дж. Х. [25, с. 2]	досягнення екологічних і економічних цілей на основі широкого громадського схвалення та стійкості парадигми збереження ресурсів; етичний імператив забезпечення всім, всюди і в будь-який час можливість вести гідне життя в суспільстві; інтеграція економічних, соціальних, екологічних та організаційних цілей в єдину стратегію захисту інтересів кожного, розподіл справедливості між країнами в області економіки, торгівлі
Системний (управлінський) підхід	
ООН, 2015 р. [48]	нова система взаємоузгоджених управлінських заходів за економічним, соціальним та екологічним (природоохоронним) вимірами, спрямована на формування суспільних відносин на засадах довіри, солідарності, рівності поколінь, безпечного навколишнього середовища
Сизоненко О.А. [49, с. 7]	збалансоване функціонування економічної, екологічної та соціальної підсистем; стійкість до незапланованих деформацій в процесі функціонування та розвитку будь-якої з підсистем; такий розвиток, при якому поліпшення його економічних показників не погіршує екологічних показників і навпаки, що забезпечує збалансованість досягнення еколого-економічних цілей та гарантує соціальну гармонію
Семенов В.Ф. [50]	паритетність відносин у тріаді людина – господарство – природа, що забезпечує перехід до такого способу взаємодії природи і суспільства, який характеризується як епоха ноосфери
Серьогін С.М. [51, с. 4]	взаємодія, взаємовплив та інтеграція економічних, соціальних і екологічних вимірів. Ця тріада має оконтурюватися масштабними інвестиційними реформами, опорою на інноваційні процеси, демократію та громадянське суспільство, інформаційні технології, модернізаційні проекти, поліпшення ресурсовикористання
Шаров Ю.П. [52, с. 28 – 31]	розвиток, який підтримується певними управлінськими важелями або керований розвиток
Чикаренко І.А. [53, с. 20]	концепція інноваційного розвитку, яка чітко кореспондує з парадигмою керованого стійкого розвитку та забезпечує перехід до вищого рівня розвитку суспільства – інформаційного
Маматова Т.В. [54, с. 167]	рівень розвитку суспільства, що зумовлює необхідність впровадження у діяльність органів муніципального управління, крім стандартів менеджменту

Закінчення табл.1

Автор	Трактування концепту «сталий розвиток»
	якості (ISO 9001, 9004), стандартів екологічного менеджменту (ISO 14001) та менеджменту соціальної відповідальності (ISO 26000). З урахуванням вимог перерахованих стандартів, стратегічного планування та програмно-цільового бюджетування можна побудувати сучасну інтегровану систему управління відповідного органу муніципального управління, спрямовану на концепцію сталого розвитку
Бобровська О.Ю. [55 – 57]	процес розширення вибору надійних і обґрунтованих шляхів і можливостей людства для розвитку нинішніх поколінь і незмінності цих умов у майбутньому. Для створення таких умов необхідні збалансовані політика, стратегії, програми і плани розвитку всіх об'єктів, що розвиваються
Матвєєва О.Ю. (авторський підхід)	процес досягнення цілей спрямованої еволюції людства, що передбачає його кероване сприяння підтримці здатності природних систем до самовідновлення та збереження ресурсів, від яких залежить економічний та соціальний розвиток нинішнього та майбутніх поколінь. Це – неоформаційна парадигма здійснення економічних і соціальних змін таким чином, щоб експлуатація природних ресурсів, орієнтація науково-технічного розвитку, розвиток особистості та організаційно-інституційні зміни в управлінських системах узгоджувалися між собою і сприяли зміцненню наявного і майбутнього потенціалу територіальних громад для задоволення потреб людини, підвищення якості життя соціуму в багатстві, рівності та соціо-еколого-економічній, інформаційній і геополітичній безпеці
Інституціональний (нормативістський) підхід	
Глушенкова Є.І. [30, с. 227]	передбачає регулювання умов життя на базі чотирьох принципів: 1) задоволення основних потреб всіх людей; 2) рівні стандарти цього задоволення для всього населення планети; 3) ощадне ставлення до природи та використання природних ресурсів; 4) збереження можливостей реалізації основних запитів майбутніх поколінь. Усі принципи мають важливе значення, проте пріоритетним вважається третій, в основі якого лежить ідея обмеженості здатності природних комплексів до господарських навантажень (<i>carrying capacity</i>)
Дятлов С.А. [58, с. 200]	забезпечення цілісного безпечного існування й розвитку з протидією та відображенням нових інформаційних загроз для особи, держави й суспільства
Шкарлет С., Ільчук В., Лисенко І. [59, с. 4]	процес гармонізації продуктивних сил, забезпечення задоволення необхідних потреб усіх членів суспільства за умов збереження й поетапного відновлення цілісності природного середовища, створення можливостей для рівноваги між його потенціалом і потребами людей усіх поколінь

Тому сьогодні сталий розвиток, як правило, розглядається у найширшому сенсі, – як процес досягнення цілей спрямованої еволюції людства, що передбачає його кероване сприяння підтримці здатності природних систем до самовідновлення та збереження ресурсів, від яких залежить економічний та соціальний розвиток нинішнього та майбутніх поколінь. Це – неоформаційна парадигма здійснення економічних і соціальних змін таким чином, щоб експлуатація природних ресурсів, орієнтація науково-технічного розвитку, розвиток особистості та організаційно-інституційні зміни в управлінських системах узгоджувалися між собою і сприяли зміцненню наявного і майбутнього потенціалу територіальних громад для задоволення потреб людини, підвищення якості

життя соціуму в багатстві, рівності та соціо-еколого-економічній, інформаційній і геополітичній безпеці. *З економічної точки зору*, сталий розвиток – це формування економіки нового, інформаційно-постіндустріального типу, що базується на синтезі накопичених та оновлених знань й здатності їх застосування для максимізації економічного ефекту від господарської діяльності за мінімізації екологічних та соціальних витрат; орієнтація господарських систем територіальних утворень на формування продуктів та послуг високої доданої вартості, що значно перевищує натуральну. *Із соціальної точки зору*, сталий розвиток – це керована еволюція суспільства, базована на знаннях та стійкій спроможності до розвитку інтелектуального потенціалу націй. *З екологічної точки зору*, сталий розвиток – це усталений процес забезпечення екологічної безпеки територій як захист від втручання людей в її екосистемний організм в процесі соціально-господарської та економічної діяльності.

У загальному розумінні, в умовах глобалізованих соціально-економічних трансформацій та загострення екологічних дисбалансів, сталий розвиток слід представити процесом досягнення цілей спрямованої еволюції людства, що передбачає його кероване сприяння підтримці здатності природних систем до самовідновлення та збереження ресурсів, від яких залежить економічний та соціальний розвиток нинішнього та майбутніх поколінь. Із позиції державного управління це поняття описує процес «розумного» управління ресурсами держави та її територій (людські, інтелектуальні, природні багатства та корисні копалини, економічні, фінансові): побудова ефективної економічної системи, орієнтованої на виготовлення готової продукції високої доданої вартості в режимі орієнтації на побудову завершених циклів виробництва; сприяння максимальному енерго- та ресурсозбереженню; справедливий / еквівалентний докладеним зусиллям розподіл національного багатства.

Таким чином, комплексний перехід у режим підтримки сталого розвитку завжди відбувається на системному рівні (державний) через проголошення такого наміру в Стратегії національного розвитку та відображення основних його напрямів у відповідних програмних документах, внесення релевантних змін у законодавче поле. Тому ініціатором структурних перетворень в цьому напрямі виступає держава, навіть коли такий вибір продиктований геополітичними умовами, рішеннями міжнародних спільнот та альянсів. І тільки потім – ініціатива належить громаді та органам місцевого управління й самоврядування провідникам зазначених соціальних, політичних, економічних трансформацій. Так, сталий розвиток територій стає базовою ланкою суспільного розвитку у відповідності з вимогами світової спільноти, національними потребами та місцевими можливостями соціо-еколого-економічної системи. Сталий розвиток територій, на теренах яких формуються процеси розвитку суспільства, оконтурює форми цих процесів, задаючи їм вектори позитивних перетворень та трансформацій.

Розглядаючи сталий розвиток територій у трьох його вимірах – соціальному, економічному та екологічному, – слід орієнтуватися на врівноваження умов та зменшення дисбалансів у побудові зазначених форм та виборі стратегічних векторів руху держави її територій, розвитку інноваційно-орієнтованої економічної системи та свідомого громадянського суспільства.

1.2. Теоретичні підходи до управління сталим розвитком територій

Терміном «розвиток» визначають рушійну силу будь якої-системи. В економічних, соціальних, технічних та інших системах знань існує понад декілька десятків його трактувань. Теоретичний аналіз цього терміна дозволяє виділити загальні межі, з якими погоджуються більшість авторів. Розвиток розглядається як вищий тип позитивного необоротного руху досягнення вищої якості матерії, свідомості людини, структури системи, об'єктів, елементів, локальних процесів або їх сукупності, що несуть нову якість, кріплять життєдіяльність і протистоять руйнівним силам. Процес сталості розвитку є системою інтегрованих компонентів, їх взаємозв'язку і відносин, що відображають його основний зміст. Зміст цього широко використовуваного терміна застосовується щодо розвитку різних типів систем підприємств, організацій, окремих сфер і явищ, напрямів діяльності, сьогодні і в майбутньому. Термін «розвиток» в понятійному апараті категорій різних наук і пізнань уживається разом з багатьма іншими термінами – «стан», «зміна», «причина», «чинник», «наслідок», «результат» та ін. Його хід розглядається «в часі» і «за напрямками». Це дозволяє стверджувати, що кількість теоретичних визначень феномену «розвиток» значно випереджає практичні пропозиції стосовно технології його «вбудовування» в заходи розвитку, передбачення його дії в практичних засобах діяльності і використання можливостей управління його впливом на очікувані результати.

Недостатньо уваги при визначенні видів, властивостей, тенденцій, закономірностей, форм прояву, показників та інших меж розвитку приділяється характеристикам розгляду складових цього явища і умов, які формують і здатні забезпечити підвищення міри прояву цього явища в конкретному середовищі або оточенні людського існування. Зміст терміна «розвиток» стосовно соціально-економічних систем засвідчує його кумулятивний характер і численні чинники формування його інтенсивності.

Для конкретних систем, галузей, підприємств чи організацій поняття «розвиток» складається з окремих елементів і характеристик, які відображають його специфічні риси в певній сфері.

В Україні проблеми сталого розвитку в контексті загальносвітового бачення і створення його передумов стали обговорюватись з 1992 р. Попередньою домінантою розвитку було явище економіко-технологічного розвитку, жорсткого адміністрування, що призвело країну до падіння її

господарських досягнень, і, відповідно, залежного від цього соціального та економічного добробуту. І хоча в Україні за роки незалежності постійно робляться кроки для поліпшення економічного стану країни, ще й досі значних позитивних результатів у цьому напрямі не досягнуто. Відсутнє стійке зростання, сталість процесів розвитку. Стабілізаційні заходи, які вживає влада, дають короткострокову підтримку процесам розвитку і не охоплюють більшість чинників, які на них впливають. Швидкі трансформаційні зміни і тенденції глобалізації охоплюють різноманітні аспекти прояву суспільного життя, змінюють характер відносин і формують нові чинники впливу на стан суспільства.

Уявлення про поле і чинники формування й підтримки розвитку соціально-економічних систем регіонів надають праці багатьох дослідників. Так, В. М. Лексін, О. М. Шевцова і З. М. Бурик головною ознакою сталості вважають тривалість збереження умов відтворення потенціалу територій (соціального, природно-ресурсного, екологічного, господарського та ін.) у режимі збалансованості та сталої орієнтації. Під збалансованістю вони розуміють дотримання пропорцій між складовими потенціалу і їх гармонізацію [3]. Х. Босель стверджував, що сталість забезпечується базовими орієнтирами систем, для чого необхідно зберігати їх життєздатність і стабільність існування. Система, на його думку, повинна бути сумісна з оточенням та його характерними властивостями. Базовими орієнтирами він вважав ефективність діяльності, свободу дій, безпеку і співіснування [4].

Проблеми забезпечення сталого розвитку на всіх ієрархічних рівнях наразі стають значно складнішими. Необхідно враховувати дії численних чинників впливу на розвиток, які в змінюваних умовах навколишнього середовища перебувають у стані постійного руху і неврівноваженості. При цьому складові економічної та екологічної систем і їх характеристик залишаються відносно постійними і прогнозованими.

Необхідність пошуку напрямів, обґрунтування заходів, програм підвищення і підтримки сталості розвитку країни мотивувало появу широкого кола досліджень стосовно оцінювання фактичного стану розвитку і методології його вимірювання. Для визначення найбільш впливових чинників та індикаторів (критеріїв) оцінювання досягнутих результатів і поширення здобутого прогресивного досвіду в цьому напрямі працювали і продовжують працювати відомі міжнародні організації, зарубіжні й вітчизняні вчені. Вони запропонували низку методологічних підходів до оцінювання стану розвитку суспільства за окремими складниками, за рівнями і процесами формування.

Так, методика розрахунку індексу сталого економічного добробуту в 1989 р. запропонували Коб і Делі (США) [5]. Вчені Йельського Колумбійського університету для Всесвітнього економічного форуму в Давосі запропонували оцінювання сталості розвитку за показником «індекс сталості навколишнього середовища» [6]. Для оцінювання окремих соціально-

економічних систем дослідниками Світового банку була розроблена методика оцінки «сталості» за показником «справжні накопичення». Його розрахунок пропонувалось здійснювати поетапно. Спочатку визначається величина внутрішніх заощаджень як різниця між ваговими внутрішніми заощадженнями і величиною знецінення виробничих активів. На другому етапі чисті внутрішні заощадження збільшуються на величину витрат на освіту та зменшуються на величину природних ресурсів і збитків від забруднення навколишнього середовища [7, с. 131].

Запропоновані дослідниками показники для оцінювання сталості розвитку розрізняються і за рівнями: світовий розвиток, національний і регіональний, розвиток міст, галузей тощо. Система індикаторів світового розвитку, яка пропонується світовим банком, включає 49 індикаторів, що отримуються на основі 550 показників. Щорічно банк надає «Зелений довідник», де містяться значення цих індикаторів для країн світу [1, с. 130]. Комісія сталого розвитку (ООН, 2006 р.) для оцінювання рівня світового розвитку запропонувала розширити систему індикаторів сталого розвитку до 96 індикаторів, з яких основними вважаються 50.

Надзвичайна складність оцінювання явища «розвиток» на світовому і національному рівнях зумовила поглиблення уваги науковців до оцінювання цього явища і на нижчих рівнях його формування та за його окремими системними складовими. Базовим рівнем переважно обирались регіони.

В Україні розроблені десятки різних концепцій розвитку країни, визначені основні сфери і запропоновані методи оцінювання сталості розвитку регіонів. Одними з найперших методологію оцінювання рівня сталості соціально-економічного розвитку регіонів України розробили вчені Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Для оцінювання економічного розвитку регіонів вони запропонували використовувати виробничо-економічні, інвестиційні, зовнішньо-економічні, науково-інноваційні показники інституціональних перетворень і розвитку підприємництва [9, с. 42; 10]. Для оцінювання використовувались «нормативні» значення індикаторів стосовно стійкого зростання економіки, які визначались експертним шляхом. За нормативні величини індикаторів приймалися їх значення за певний період відносно стабільного зростання. На момент оцінювання таким був 1990 р., коли дохід на душу населення в Україні становив 1 823 дол. США на рік [8, с. 160]. Загальна нормативна величина економічної стійкості регіонів виводилась із сукупності нормативних локальних показників стійкості. При цьому використовувались загальновідомі математичні методи згортання показників в їх інтегровану величину.

Колектив учених Інституту прикладного системного аналізу НАН України та МОН України запропонував систему факторів (індексів і індикаторів) сталого розвитку і розробив регіонів України метрику для вимірювання процесів сталості (МВСП). Головними вимогами до

зазначеної системи є її інформаційна повнота та адекватність представлення взаємопов'язаної тріади сталого розвитку [1, с. 6]. Оцінювання відповідно до запропонованої методики здійснювалось за інтегральними показниками «індекс сталого розвитку» та «індекс гармонізації розвитку». Показники, які релевантно відтворюють стан розвитку регіонів, сформовані за результатами досліджень зарубіжних і вітчизняних учених та практичних розробок з питань сталого розвитку. Глобальні індекси, що використовувались для обчислення, включали такі складники: індекс економічного виміру (4 категорії політики і 15 індикаторів), екологічний індекс (3 категорії політики і 13 індикаторів) і індекс соціально-інституційного виміру (4 категорії політики і 17 індикаторів).

Ознайомлення з теоретичною та емпіричною інтерпретацією проблеми оцінювання стану розвитку країн, регіонів і окремих систем дозволяє зробити висновок, що на сучасному етапі, зокрема в Україні, уже створено основи наукового підґрунтя для отримання об'єктивної інформації стосовно вимірювання і якісного оцінювання стану розвитку територій України в цілому і її регіонів зокрема, яка використовується для розробки програм і стратегій їх сталого розвитку, шляхом системного узгодження і балансу всіх складових. Так, Указом Президента України «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. затверджена Національна стратегія розвитку, в якій визначені мета, вектори руху, дорожня карта, першочергові пріоритети та індикатори належних соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення і розвитку України. У стратегії наголошено на проведенні 62 реформ, спрямованих на реалізацію національної ідеї України – ідеї гідності, свободи і майбутнього. Для забезпечення сталого розвитку держави головними векторами визначені: вектор безпеки, стандартів відповідальності і гордості, взаємної поваги і толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її культуру, науку, освіту та ін. [11]. Однак, як зазначає В. Т. Лагно [15], незважаючи на отриманий досвід і тривалий період формування концепції сталого розвитку, Україна так і не прийняла концепцію, без якої неможливо розробляти стратегії і програми сталого розвитку регіонів. Це не дозволяє ґрунтовно розробляти відповідні положення в регіональні стратегії і програми соціально-економічного розвитку [12, с. 110].

На сучасному етапі «ядром» розвитку для країни, що розвивається, вже не є матеріальне виробництво і отримання матеріальних благ (хоча для бідних країн воно залишається пріоритетним напрямом). Процеси розвитку сьогодні є значно важливішим напрямом, що сприяє створенню умов для безпеки життя: людське взаєморозуміння, забезпечення законності, соціальної рівноправності, справедливості, гуманності та вирішення інших загальнолюдських проблем життя. «Розвиток, в центрі якого стоїть тільки матеріальне виробництво, все більше ставиться під сумнів, що обумовлює

необхідність зміни усієї парадигми – від ідеології накопичення матеріального багатства на землі до ідеології «розумної достатності», від ідеології конкуренції до ідеології взаємодопомоги» [3].

На думку відомого вченого України Б. Е. Патона, «підвалини розкриття національної парадигми і стратегії сталого розвитку в Україні відбуваються під впливом світових тенденцій не тільки гармонійного розвитку людства, але навіть його виживання» [16, с. 4]. На жаль, сьогодні проблема «виживання» для українського народу вже не є досить віддаленою. На сучасному етапі соціальні аспекти розвитку суттєво знизили свої позиції, а економічний і природо-екологічний розвиток майже зупинився. Соціальні потреби українського народу задовольняються за заниженими стандартами, навіть відносно попередніх соціальних стандартів самої України. Пересічні громадяни, які не мають належної роботи або їх заробітна плата не дозволяє забезпечити первісні потреби, вже втратили віру у швидке досягнення європейських стандартів життя.

Не підлягає сумніву і те, що як негативні, так і прогресивні зміни в суспільстві залежать від самих людей, від їх мислення і розуміння залежності процесів розвитку суспільства від відносин між собою, з природою і навколишнім середовищем, від безпосередньої участі в підтримці сталого розвитку, усіх його складників, від рівня активності населення стосовно участі в громадських і політичних організаціях, від політичної свідомості, правильної оцінки ситуації в країні, активності і відповідальності на виборах, рівня довіри до влади.

У доповіді «Сталий розвиток у мінливому світі. Перетворення, інститути, зростання і якість життя» зазначалось, що «суспільні блага та зовнішні ефекти створюють проблеми координації колективних дій, що вимагає інститутів, які виконують низку спеціальних функцій: сприйняття сигналів (формування думки про зворотні зв'язки), узгодження інтересів, прозорість виконання погоджених рішень, здатність нести зобов'язання та ін. Завданням сталого розвитку було наголошено на необхідності створення таких інститутів, у т.ч. природних, які покликані реагувати на запити суспільства та координувати зусилля з подолання перешкод на шляху до сталого розвитку» [14].

Належна увага повинна приділятися і механізмам соціального контролю розвитку регіонів. Соціальні інститути, на думку Г. Спенсера, здійснюють найсуттєвіший вплив на середовище формування розвитку [6]. Такі інститути виконують функції – регулювальну, кумулятивну, інтегровану та інші – суттєво змінюючи силу свого впливу на суспільні процеси [1]. І саме соціальний вплив стає найсуттєвішим для розвитку «громадянського суспільства».

Досліджуючи причини зниження темпів розвитку, науковці доходять висновку стосовно необхідності надання розвитку не тільки сталості, а й інноваційності та орієнтації на існуючий потенціал ресурсів регіонів і їх конкурентноспроможність.

Стан сталості розвитку країни залежить від законодавчих, політичних, економічних, соціальних, інституційних та інших зовнішніх впливів, які здатні порушувати попередньо задані чи досягнуті параметри розвитку. Для запобігання цим впливам під час формування стратегій сталого розвитку регіонів необхідно використовувати загальнонаукову теорію організації – синергетику, яка пояснює взаємодію елементів у процесах створення порядку, а також явища самоорганізації в природі і суспільстві, що дозволяє передбачати характер поведінки складних систем в умовах невідомих правил їх переходу з одного стану в інший. Це створює умови запобігання негативним змінам у суспільстві за рахунок своєчасного визначення характеру поведінки внутрішніх елементів системи в установлених межах їх розвитку.

Очевидним є визначення як ключового чинника розвитку регіонів пріоритетності розвитку низових ланок – територіальних громад, підвищення відповідальності всіх гілок влади за його досягнення, використання сучасних ефективних інструментів формування інтелектуального інноваційного підґрунтя для створення сприятливого середовища. Ним може стати корпоративність органів місцевої влади і територіальних громад, корпоративна організаційна культура, корпоративна соціальна відповідальність влади, населення і суб'єктів господарювання, запровадження корпоративних організаційно-правових форм управління природними ресурсами і їх капіталізація, формування гнучких адаптивних систем господарювання з урахуванням принципів і тенденцій національних і регіональних програм і планів розвитку.

Водночас суспільне життя в Україні продовжує набирати негативних тенденцій. Втрачаються загальнолюдські соціальні й моральні цінності, погіршуються показники політичної свідомості і відповідальності влади, погіршується групова емерджентність та інші соціокультурні й соціальні духовні цінності. Зазначене зумовлює гостру необхідність поглиблення парадигмального бачення підтримки сталості розвитку України та її регіонів.

При розгляді парадигми сталого розвитку української держави як категорії моральності, духовності й цивілізованості з'ясовано, що вона потребує невідкладної уваги до її серйозного осмислення на кожному етапі розвитку суспільства з урахуванням історичного досвіду, особливостей менталітету українського народу і задоволення його постійно зростаючих потреб на первісному рівні – територіальних громад. Призначення парадигми – визначення першооснов існування суспільства (економічних, соціальних, екологічних) з використанням світоглядної бази цивілізованих відносин, суспільної злагоди і взаєморозуміння з урахуванням пріоритету закону моральності та інших цивілізованих основ для задоволення сьогоденних і майбутніх потреб людей.

У сучасних умовах постає проблема доповнення парадигми домінуючими ідеями нарощування ресурсного потенціалу, соціокультурного,

соціоетичного й соціодуховного вдосконалення, стратегічно виваженого бачення, новими ідеями і новими завданнями розвитку шляхом підвищення громадського розуміння власних реальних можливостей, досягнення суспільних благ і якості економіко-соціоекологічного зростання на території проживання. Стає очевидним, що осучаснена модель сталого розвитку територій регіонів і їх базових ланок – територіальних громад повинна включати не тільки три взаємопов'язаних нероздільних складники, а й інноваційні та інституційні управлінські компоненти, соціогуманні та соціокультурні. Упорядкування їх складної взаємодії забезпечить взаємозв'язок і взаємопідтримку цілісності розвитку територій. Основою розвитку України стає згуртованість народу й інтеграція в напрямі формування цивілізованої громадської позиції власного існування і подальшого розвитку, укріплення духовної першооснови кожної людини і її залучення до суспільного життя, розвитку світоглядних демократичних уявлень людей і орієнтації на спільне майбутнє, урівноваження та гармонізації процесів життєдіяльності.

Слід чітко усвідомити, що спектр тенденцій, які необхідно враховувати під час формування процесів сталого розвитку, суттєво розширився. Особливо привертають увагу тенденції використання природного ресурсного потенціалу територій, що наближається до недозволених меж за майже повної відсутності уваги до відновлення, і усе вагомішими стають нематеріальні чинники розвитку.

Перехід до сталого розвитку регіону – це інтегрований процес, до якого повинні бути залучені всі міста, селища, територіальні громади та інші структурні складники суспільно-громадського просторового комплексу регіону. Це процес, в якому всі види діяльності і кожний їх структурний елемент має скоординувувати і спрямовувати свої дії на підтримку побудови і реалізації удосконалених моделей суспільного розвитку на кожному ієрархічному рівні. Сценарії розвитку повинні спиратися на прогресивні рушійні програми діяльності стосовно забезпечення всіх видів безпеки людей і процесів життєдіяльності з урахуванням особливостей їх базових територіальних одиниць. Діалектичний зв'язок і спорідненість використовуваних ресурсів усіх складників систем регіонів обумовлює нерозривність процесів їх життєзабезпечення і розвитку в просторі, часі, забезпеченні, споживанні і відтворенні ресурсів, управлінського супроводу й управлінських впливів, що обумовлює розгляд їх шляхів до сталого розвитку за спорідненими напрямками, стратегіями і концепціями.

Наприкінці ХХ ст. серед пріоритетів сталого розвитку суспільства виділено два головні: забезпечення людського потенціалу як основної мети і головного чинника розвитку (щорічна доповідь ПРООН) та забезпечення сталого розвитку як безальтернативної умови подальшого розвитку людської цивілізації. Вони обрані як ключові пріоритетні напрями багатьма розвиненими країнами і країнами колишнього СРСР – республіка Білорусь, Киргизстан, Узбекистан, Казахстан та ін. Україна не залишилась

осторонь загально визначеного курсу розвитку. Але Проект Закону «Про концепцію сталого розвитку України» на засіданні Верховної Ради від 7 березня 2002 р. так і не був прийнятий. Стратегії розвитку, розроблені для окремих галузей, виконуються на 20 – 30 %, визначені в їх межах показники і цілі не виконуються, а завдання не вирішуються [18, с. 60].

Головною передумовою і засобом реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» визначено суспільний договір між владою, бізнесом і громадянським суспільством, в якому виокремлена відповідальність кожної зі сторін. Втім, упевненості в успішній реалізації цієї стратегії українське суспільство не має [16]. Сумніву піддається переобтяженість державного управління, можливість підвищення його ефективності й отримання економічного розвитку і навіть можливість економічних стрибків в умовах системної кризи [17]. Поки не вирішені і питання забезпечення підвищення ролі регіонів і їх територіальних громад і модернізаційні заходи в напрямі їх розвитку. Хоча сумніву в тому, що перехід на рейки сталого розвитку країни слід починати з базових територіальних одиниць регіонів немає. Однак незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженням сталого розвитку на рівні країни, засади сталого розвитку територіальних громад як низових ланок регіонів не розглядаються.

Для формування і підтримки постійності розвитку економічних і соціальних систем і процесів у територіальних спільнотах, можна виділити ряд напрямів і видів розвитку, які повинні забезпечуватися самоврядною діяльністю в межах організаційно-управлінських функцій органів місцевого самоврядування. Вони враховуються як чинники розвитку при розробці довгострокових і поточних планів діяльності (табл. 2).

У складі структурних джерел розвитку виділяється розвиток на основі факторів виробництва, розвиток на основі інвестицій, розвиток на основі соціалізації та ін. При стратегічному плануванні розвитку складних систем і вирішенні системних проблем розвитку виникає потреба в їх системному перегляді і обґрунтуванні вибору для опанування всіх або більшості типів розвитку в їх сукупності.

Поглиблення уявлення про суть формування передумов сталого розвитку і сукупності вирішуваних завдань територій мотивує об'єднання в спеціальний вид діяльності, яка повинна провадитися органами місцевого самоврядування, що дозволить істотно розширити можливості управлінського впливу на темпи економічного і соціального зростання та підвищити обґрунтованість розробки рішень, що приймаються.

Визначення вмісту функцій, завдань, технологій і процесів розвитку в місцевому самоврядуванні відносно розвитку територій створює інформаційну базу для оновлення вмісту обов'язків і відповідальності державних службовців, формує мотиваційні важелі й інструменти управління якістю їх праці, вимоги до змісту програм і планів оновлення професійних знань.

Типи розвитку територій і діяльність щодо їх забезпечення

Передумови формування	Завдання органів місцевого самоврядування щодо створення умов і забезпечення плинності процесів розвитку
Розвиток, який формується на теренах використання «концепції економіки знань»	Формування стратегій, програм, планів і заходів розвитку економічних процесів, кінцевий результат яких полягає в підвищенні рівня економічних результатів життєдіяльності суспільства; здійснюється на основі використання нових ідей і знань з управління, організації, інформатизації, вищої якості нових технологій і техніки виробництва, інтелектуального людського потенціалу, а не на використанні застарілих методів керівництва, техніки і технології, використанні дешевої робочої сили і нераціональному використанні сировинних ресурсів
Розвиток, який ґрунтується на визнанні та наданні пріоритету і підтримки провідної ролі науково-технічної сфери	Розробка і реалізація національних, регіональних, місцевих і функціональних стратегій економічного розвитку, здатних концентрувати зусилля і можливості українського народу і національні ресурси всіх видів на пріоритетних напрямках науково-технічного і соціально-економічного розвитку
Розвиток, в умовах якого надається перевага неціновим чинникам	<ul style="list-style-type: none"> – Наукоємним і високотехнологічним товарам; – новим продуктам і послугам; – якості і високої технологічності продукції; – розвиненій інноваційній інфраструктурі; – регулярному перегляду суті і наповненню якісно новим змістом організаційних і управлінських функцій, якісно новій спрямованості дій і управлінської поведінки суб'єктів господарювання; – надання переваг не підвищенню цін, а чинникам конкурентних позицій і характеристик конкурентоспроможності продукції, послуг підприємств, міст, регіонів і держави в цілому
Розвиток, який базується на використанні нових форм організації економічних видів діяльності і прогресивних організаційних змінах у забезпеченні всіх процесів суспільної життєдіяльності	<ul style="list-style-type: none"> – Побудова гнучких, динамічних, широко контактних і кооперуючих між собою структурних елементів системи управління; – використання програмно-цілевих і проектно-цілевих структур управління; – запровадження корпоративного способу організації діяльності; – побудова мережових і кластерних форм організації соціально-економічних і виробничих систем; – поширення інноваційних асоціацій, альянсів, соціальних і економічних кластерів, корпорацій, холдингів та ін.
Розвиток, який базується на нових ефективних принципах, способах і механізмах управління, формуванні процесів саморозвитку і самозабезпечення	<ul style="list-style-type: none"> – Широке впровадження в економіку і соціальну сферу корпоративної моделі управління; – використання принципів корпоративної культури при побудові і здійсненні всіх процесів господарювання; – підвищення соціальної відповідальності бізнесу; – впровадження систем тотальної якості; – соціалізація і демократизація процесів управління
Розвиток, який ґрунтується на створенні і дії якісного нормативно-правового і інституційного забезпечення	<ul style="list-style-type: none"> – Створення і своєчасний перегляд нормативно-законодавчої бази і умов для розвитку інноваційної економіки; – створення сприятливого правового інституційного та адміністративного клімату
Розвиток, який базується на сучасних концепціях фінансового забезпечення	Концепції оптимальних грошових потоків, спрямованих на інноваційний розвиток у певний період, їх генерування за напрямками розвитку і забезпечення передумов збільшення їх вартості, використання сучасних форм і механізмів збільшення фінансових ресурсів і джерел їх формування

Передумови формування	Завдання органів місцевого самоврядування щодо створення умов і забезпечення плинності процесів розвитку
Розвиток, процеси якого забезпечуються інноваційністю діяльності менеджерів і фахівців	Ініціативність, самостійність, ерудиція, глибокі економічні і управлінські знання, власна культура і здатність до дисциплінованого ведення справ, здібність до певних умов здійснення надзусиль і надфункцій, наявність керівників, спроможних до розробки і реалізації інноваційної політики розвитку, адаптована мобільність, здатність жити в атмосфері змін, емоційна стресостійкість, уміння відмовитися від хорошого в ім'я кращого, володіння прийомами оптимального керівництва та ін.

Розвиток територій і підйом їх розвитку до рівня сталості потребує і власних цілісних концепцій. Вони повинні будуватися на основі існуючих концепцій, які відображають роль і відповідальність органів державної і місцевої влади в досягненні суспільного добробуту і соціального розвитку, та корелювати з концепціями соціальної держави, суспільного розвитку, добробуту та ін.

Шлях до розвитку територій регіонів і громад починається з реформування місцевого самоврядування, а саме оцінки можливостей стосовно самозабезпечення і саморозвитку для створення умов повного задоволення потреб населення та активізації його продуктивної енергії. При цьому доходи від економічної діяльності розглядаються не як кінцева мета, а як засіб розширення можливостей вибору людей в таких принципово важливих галузях, як життєдіяльність, здобуття освіти і професійний розвиток, зміцнення здоров'я, економічна та громадська зайнятість, що спрямовуються на розвиток і підтримку людської особистості.

Кардинальні зміни існуючого стану регіонів супроводжуються управлінськими діями і вирішенням завдань, спрямованих на зміну кількості і якості компонентів регіонального господарювання, появу нових мереж співпраці, наповнення новим змістом функцій місцевого самоврядування, використання системоутворюючих регуляторів і створення нових правил і механізмів реалізації заходів розвитку. Вибір і обґрунтування нових траєкторій і напрямів розвитку в кожній системі регіону з метою оптимізації структурних динамічних параметрів розвитку, системних і виробничих відносин, норм, правил і способів діяльності різних суб'єктів об'єктивує необхідність визначення й обґрунтування етапів переходу на сталий розвиток. Діяльнісний покроковий зміст його цілеспрямованої побудови і завдання влади щодо його організації та управління можливо поділити на 5 етапів (табл. 3).

Як свідчить зміст етапів переходу регіонів України на шлях сталого розвитку зміни, необхідні в кожному попередньому етапі, накладаються на початок перетворень наступного етапу і забезпечується ним. Організаційні і функціональні перетворення спрямовуються на побудову регіонів нової якості, а отже, потребують високопрофесійного керівництва, ефективної системи територіальної організації влади, запровадження управлінських амортизаторів,

які повною мірою стримуватимуть негативні резонансні коливання в різних системах і сферах діяльності регіонів і затверджуватимуть незмінність обраних напрямів руху регіону.

Узагальнення існуючих підходів до визначення і вирішення проблем сталого розвитку, а також визначення етапів переходу до нього дозволяє побудувати модель формування й управління розвитком систем регіону (рис. 6). Структурні елементи моделі і їх взаємодія дозволяють уявити поле діяльності органів влади щодо його забезпечення та особливості формування й підтримки процесів розвитку. Запропонована модель відображає узагальнений зміст моделей розвитку кожної із систем регіону на основі узгодження цілей розвитку у внутрішньому системному середовищі регіону з урахуванням зовнішніх факторів.

Лідером серед виокремлених систем слід розглядати систему місцевого самоврядування, яка, на жаль, в дослідженнях проблем розвитку не визначається як самостійна система і пріоритетний першочерговий напрям розвитку. Водночас саме цією системою згенеровуються можливості і ресурси регіону, визначаються базові потреби населення і ступінь їх задоволення, необхідні поточні стратегічні зміни, обираються і реалізуються інноваційні методи, важелі й інструменти впливу на забезпечення якості життя.

У системі місцевого самоврядування й управління вирішується низка найактуальніших і найскладніших проблем розвитку, серед яких: наукове прогнозування і ресурсне обґрунтування напрямів стратегічного розвитку, запровадження узгоджених інноваційних системних механізмів управління, підвищення інтенсивності і якості управлінської та інших видів діяльності, визначення заходів, засобів, інструментів і важелів управлінського впливу на досягнення цілей розвитку та ін. Зазначене спонукає до зосередження уваги на цій надскладній і відповідальній за розвиток усього регіону системі одночасно зі структурною перебудовою його галузей, інфраструктури і відновлення навколишнього середовища.

Побудова детально розробленої і цілеспрямованої моделі здійснення самоврядної діяльності в управлінні розвитком регіону стимулює розробку їх власних концепцій розвитку. У складі концепції доцільно розглядати: формування місії, мети, цільових завдань і напрямів діяльності для генерації і реалізації функцій управління розвитком керованих територіальних об'єктів, ліквідації управлінських прогалин у проекції на стан розвитку керованих об'єктів, визначення можливих і необхідних змін, діагностику параметрів розвитку і потреби їх удосконалення, якість, види і достатність ресурсів для реалізації функцій розвитку в умовах багатоваріантності його траєкторій та інші концептуальні питання підвищення потенціалу й ефективності діяльності системи управління і ОМС як модератора, організатора й управляючого суб'єкта розвитком регіону в місцевому самоврядуванні.

Функціональна управлінська діяльність на цьому рівні починається з формування й управління процесами розвитку. Вона повинна бути чітко визначена, мати якісне організаційне, інформаційно-аналітичне забезпечення, бути співвідсною з функціями загального управління, водночас відрізняючись певною власною самостійністю. Однак на сучасному етапі для її якісної розбудови існує низка перепон.

Компаративний аналіз праць зарубіжних і вітчизняних учених засвідчує, що основними перешкодами визначення і використання пріоритету функцій забезпечення сталого просторового розвитку територій і їх належного врядування залишаються:

- відсутність чіткого встановлення і розподілу відповідальності органів місцевого самоврядування за недотримання цілей розвитку;

- нераціональна для переходу на шлях збалансованого розвитку структура органів місцевого самоврядування, підрозділів галузевої і функціонально спрямованої діяльності;

- недостатність, неузгодженість і некоординованість цілей галузевих політик розвитку за принципами сталого розвитку територій;

- недосконалість правової і нормативної бази, слабкість інституційного забезпечення і корпоративної культури;

- відсутність тісних комунікацій, ізольованість стилю роботи в підрозділах, який сформувався під впливом не завжди сумісних міжвідомчих інтересів;

- вузьке за професійним спрямуванням коло виконуваних обов'язків, закріплених за посадовими особами місцевої влади, формальне підвищення кваліфікації з проблем розвитку при переважанні слухачів вузькогалузевої спеціалізації;

- дублювання функцій у підрозділах, їх замкненість на завданнях підрозділів;

- відсутність корпоративної культури і інтеграції, систематичного перегляду структури органів місцевого самоврядування та ін.

Зазначене спонукає до значно більшої уваги до управління процесами сталого розвитку за принципом «знизу – догори». Водночас для зменшення дії негативних чинників розвитку, загальну систему управління регіоном і систему управління процесами сталого розвитку не слід ототожнювати. Оскільки перша спрямовується переважно на процеси функціонування діяльності регіону, а об'єктом другої є трансформаційні процеси його розвитку. Це підтверджує існуючий порядок розподілу бюджету регіону, який хоч і умовно, але достатньо чітко поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку (або інвестиційний). При цьому обидві системи тісно взаємодіють і підтримують одна одну, хоча їх завдання відрізняються.

Організаційні елементи процесу розвитку	Системні об'єкти розвитку регіону				
	Економічна система	Соціальна система	Екологічна система	Система людського розвитку	Система місцевого самоврядування
Акумуляований ресурсний потенціал розвитку територій регіону	Ресурсний потенціал розвитку економічної системи	Ресурсний потенціал розвитку соціальної системи	Ресурсний потенціал розвитку економічної системи	Ресурсний потенціал розвитку системи людського розвитку	Ресурсний потенціал розвитку системи місцевого самоврядування
Суб'єкти управління сталим розвитком	Органи державної, регіональної і місцевої влади, громадські об'єднання, підприємницькі кола, жителі, інститути суспільного розвитку				
Концепція сталого розвитку	Місія, мета, цільові завдання, принципи розвитку, напрями діяльності, функції розвитку, процеси, критерії і індикатори, ресурси розвитку показники досягнення цілей				
Функції і завдання управління процесами розвитку	Акумулявання ресурсів потенціалу розвитку, утворення і відтворення ресурсного потенціалу територій регіону (просте і розширене), перетворення ресурсів у нову якість, здобуття нових можливостей, раціональне споживання ресурсів, створення нових джерел і видів ресурсів, системна організація й управління процесами розвитку				
Інструменти управління сталим розвитком	Політика, стратегії, програми, плани, проекти розвитку окремих систем і їх об'єктів, узгоджені і гармонізовані в межах систем і між собою з урахуванням зовнішніх і внутрішніх чинників і методи їх реалізації				
Інтегрований механізм управління сталим розвитком	Сукупність інституційного, правового, економічного, фінансового, інвестиційного, інформаційно-інноваційного, організаційно-управлінського, науково-методологічного та інших механізмів				
Очікуваний результат	Ефективна економіка і структура регіону; ефективне використання забезпечення і нарощування ресурсного потенціалу територій (природного, трудового, виробничого, демографічного, інноваційного тощо); покращення умов і можливостей розвитку людини; ноосферна орієнтація населення і влади; розвинуте внутрішнє і зовнішнє партнерство; тісні соціальні відносини влади і населення; стійка динаміка інноваційного розвитку систем територій регіонів				

Рис. 6. Модель формування й управління розвитком систем регіону

Етапи формування шляху переходу територій регіону на шлях сталого розвитку

Етап	Назва	Зміст
I	Формування концепції сталого розвитку як системи знань, компетенцій і навичок органів місцевого самоврядування для його проектування і втілення	<ul style="list-style-type: none"> – Зміна ментальності і ставлення влади, населення і бізнесу стосовно їх причетності і впливу на процеси розвитку; – формування уявлення і поступове затвердження в масовій свідомості філософії сталого розвитку, усвідомлення сучасних і майбутніх проблем суспільства, розуміння природи необхідних змін і з'ясування сутності трансформаційних процесів і можливостей управління становленням і плином процесів розвитку в просторі свого проживання; – визначення галузево-суб'єктної, предметно-суб'єктної структури територій регіону і окреслення проблем їх розвитку; – утворення дослідницької групи для створення наукової бази, розробка засадничих умов, обґрунтування змісту дій, їх послідовності і необхідного супроводу для переходу регіону на рейки сталого розвитку; – формування й оновлення нормативно-правового та інституційного забезпечення виводу процесів життєдіяльності територій регіону на якісно новий рівень; – опанування стратегічним мисленням, поповнення знань і навчання управлінського апарату регіональної влади з питань визначення і методико-інструментального забезпечення вирішення завдань сталого розвитку, набуття ними компетенцій і якісного оновлення методів реалізації здібностей до виконання функцій управління сталим розвитком територій регіону, його систем і об'єктів; – прийняття узгодженого рішення про наміри громади, влади і підприємств територій регіону стосовно вибору стратегічного шляху сталого розвитку і розробки програми дій щодо його подолання і тактик для його опанування
II	Дослідний, аналітичний і проектний	<ul style="list-style-type: none"> – Оцінка структурно-динамічних властивостей регіону, його потенційного ресурсного забезпечення і нарощення ресурсних можливостей; – встановлення ступеня рівноваги між станом потенціалів, можливостями і параметрами процесів розвитку систем регіону їх взаємозв'язків, взаємозалежності і взаємодоповнюваності; – визначення напрямів і траєкторій розвитку регіону, потенційно-ресурсних обмежень у напрямі розвитку і умов їх комплексного збалансування; – прогнозування максимально можливого рівня показників досягнення цілей розвитку регіону і сценарно-варіативного обґрунтування; – розробка пропозицій щодо переліку і змісту заходів для розробки і реалізації політики, стратегії і стратегічних планів розвитку, обґрунтування їх ролі і значущості, доцільності і ефективності; – рекомендації і наукове обґрунтування засобів вирішення стратегічних завдань розвитку, вибір інноваційних форм, методів і технологій управління; – визначення змісту нової функції управління регіонами – формування й управління процесами сталого розвитку шляхом дисипації завдань і ресурсів для їх виконання між учасниками процесів управління

Етап	Назва	Зміст
III	Експериментальне запровадження	<ul style="list-style-type: none"> – Утворення центру і ради розвитку регіону; – прийняття і дотримання єдиної методології розробки й обґрунтування стратегії, політики, концепції і програмних заходів, планів і проектів розвитку; – обговорення і прийняття політики сталого розвитку і цілісної концепції переходу систем регіону (економічної, соціальної, екологічної системи людського розвитку) на спільний шлях розвитку; – визначення і розподіл ресурсів і резервів організації, управління безперервністю плину процесів розвитку, у т.ч. фінансових, інституційних, інноваційних, організаційних, матеріальних, кадрових, інформаційних та інших для їх інтеграції в центрі генерування потенціалу розвитку територій регіону, на який разом із радою розвитку регіону покладається відповідальність за досягнення цілей розвитку в жорстко встановлені строки; – уточнення, вибір виду і змісту критеріїв і показників оцінки плину процесів розвитку. У їх складі доцільно виділяти супроводжувальні критерії, що опосередковано впливають на формування умов і можливостей забезпечення розвитку, якісне законодавство, формування корпоративної культури і корпоративної соціальної відповідальності, суспільну свідомість та інші критерії оцінювання плину і результатів процесів розвитку; – постановка завдань і формування моніторингу стану і процесів розвитку систем регіону та їх спільних результатів; – організація контролю і оцінки результатів сталого розвитку окремих об'єктів, систем, їх процесів і регіону в цілому, своєчасне прийняття заходів щодо можливих відхилень; – налагодження систем регулярного звітування й аналізу діяльності відповідальними за керування процесами. Прийняття заходів за результатами
IV	Дотримання умов, підтримка і управління фінансовим забезпеченням розвитку	<ul style="list-style-type: none"> – Збільшення фінансового потенціалу регіону і його територій; – ефективне генерування і використання фінансових ресурсів територій; – запровадження сучасних технологій управління місцевими бюджетами; – підвищення ефективності управління фінансовими потоками; – розширення доступу до фінансових ринків та ін.
V	Контроль, координація, корегування і управлінський супровід процесів розвитку	<ul style="list-style-type: none"> – Підтримка збалансованості і комплексності параметрів процесів розвитку; – контроль відповідності досягнутих результатів розвитку із задекларованими параметрами стратегій, програм і планів розвитку; – розробка (за необхідності) корегуючих заходів і їх здійснення; – моніторинг результатів розвитку за процесами окремими системами і регіоном у цілому; – формування уявлення про можливості громад до майбутнього розвитку

Формування дієвої системи управління розвитком потребує перегляду й перерозподілу між виконавцями всіх функцій управління в організаційних структурах органів місцевого самоврядування і окремого виділення у їх складі функції суб'єктів управління розвитком і його процесами. Засадничими передумовами появи функцій управління процесами розвитку повинні розглядатися: створення і запровадження органу системного управління розвитком, який у своїй діяльності буде спиратися на концепцію управління сталим розвитком і концепцію належного врядування. Визначальним для концепції належного врядування є перехід від ієрархічної вертикальної бюрократичної системи управління до інтеграції і гармонійного поєднання складових розвитку системи, їх організації і координації в горизонтальній площині, узгодження дій різних секторів суспільства під час прийняття рішень на регіональному та місцевому рівнях.

Реалізація концепції управління розвитком потребує більш чіткого визначення функцій розвитку і врахування їх у модернізаційних заходах, структурах організацій і завданнях посадових осіб органів місцевого самоврядування. Це підвищує здатність останніх суттєво впливати на активізацію процесів розвитку.

На сьогодні діяльність більшості підрозділів органів місцевого самоврядування побудована за функціональним принципом – управління фінансів, управління праці і заробітної плати, або за галузями – департамент управління освітою, департамент управління охороною здоров'я тощо. Це не об'єднує їх зусилля і не зосереджує на проблемах, пов'язаних із розвитком громад і регіонів як цілісності системи: «природа – суспільство – людина».

Виокремлення і розподіл функцій з управління процесами розвитку слід здійснювати за двома групами: функції управління переважно статичними, чітко і циклічно повторюваними процесами і функції управління динамічними процесами оновлення, відтворення, збагачення і збереження ресурсів життєдіяльності територій. При цьому повинна зберігатися відповідальність виконавців як за поточні результати діяльності, так і відповідальність за процеси, результатами яких стають досягнення завдань розвитку всіх систем регіонів, у тому числі відповідальність за обґрунтування напрямів, розробку шляхів і моделей збалансованого розвитку, стратегічних програм, стратегічних проектів і заходів розвитку з урахуванням узгоджених інтересів і цілей розвитку, узгоджене планування і раціональний розподіл ресурсів, їх цілеспрямоване, інституційне, управлінське, організаційне, методологічне забезпечення. Фахівці таких підрозділів повинні мати стратегічне мислення й особливі знання, бути здатними до створення умов акумуляції ресурсів усіх видів, їх раціонального поєднання і контролю за їх використанням, впливу на процеси відтворення, оновлення, зберігання і нарощення ресурсів,

створення умов формування дієвого шляху сталого розвитку в сьогоденні і майбутньому.

Перелік основних функцій і завдань органів місцевого самоврядування щодо управління розвитком наведено в табл. 4.

Реалізація кожної із наведених функцій управління розвитку потребує розуміння їх цільового призначення, технології здійснення, інструментів впливу і конкретизації очікуваного результату.

Таблиця 4

Основні функції і завдання управління розвитком регіону

Функція	Завдання діяльності і її зміст
Концептуалізація засад сталого розвитку території регіону	<ul style="list-style-type: none"> – Розуміння необхідності створення умов для спільного розвитку людей і їх діяльності на території проживання в гармонії з природою; – визначення і розробка балансу потреб у розвитку територіальних громад регіону і ресурсних можливостей їх задоволення; – визначення можливостей гармонізації інтересів і спільних потреб зацікавлених сторін для забезпечення засад сталого розвитку; – визначення проблем регіону в контексті сталого розвитку; – визначення сфер діяльності, які потребують підвищення темпів розвитку, сталості і збалансованості; – визначення видів процесів, цілей їх розвитку із закріпленням їх у стратегіях і планах розвитку з урахуванням існуючих обмежень; – розробка стратегій, програм і планів забезпечення процесів розвитку необхідними ресурсами; – аналіз і оцінка результативності інвестиційної діяльності за видами процесів за попередній період; – визначення й обґрунтування основних напрямів інноваційно-інвестиційної діяльності, спрямованої на процеси розвитку на поточний період і в майбутньому; – формування й оптимізація інвестиційної структури портфеля фондів розвитку
Організаційно-управлінське забезпечення розвитку	<ul style="list-style-type: none"> – Розробка і затвердження положення про орган управління розвитком і посадових професійно-кваліфікаційних вимог до виконавців; – створення умов для розвитку, вибір і обґрунтування процесів проектування, організації діяльності, забезпечення всіма видами ресурсів; – розробка і організація реалізації заходів щодо вдосконалення структури, змісту діяльності, управлінських технологій, методів управління процесами розвитку регіонів з урахуванням принципів і пріоритетів структурного реформування систем; – визначення і обґрунтування індикаторів, показників і характеристик розвитку; – розробка методичних основ оцінювання рівня сталості і збалансованості розвитку; – апробація, коригування і (за необхідності) перегляд інноваційних технологій побудови і втілення організаційно-управлінських заходів
Комунікативна функція	<ul style="list-style-type: none"> – Раціоналізація внутрішніх прямих і зворотних зв'язків і комунікацій; – здійснення ділового спілкування, налагодження ділових контактів і їх підтримка; – забезпечення зв'язків із громад якістю, інформаційна підтримка; – організація взаємодії із внутрішнім і зовнішнім середовищем функціонування процесів розвитку

Функція	Завдання діяльності і її зміст
Узгоджене планування, облік і оцінювання результатів	<ul style="list-style-type: none"> – Обґрунтування узгоджених цілей, ключових показників і індикаторів їх здійснення; – уточнення і конкретизація відповідальності, повноважень і мотивації учасників процесів; – розробка стратегій розвитку з використанням системи показників сталості і збалансованості. Імплементування в них заходів держави і регіонів з дотриманням збалансованості параметрів процесів і наявного потенціалу досягнення спільних цілей розвитку; – координація роботи щодо забезпечення і дотримання параметрів процесів розвитку; – облік і оцінка результатів процесів розвитку; – цільова перепідготовка кадрів; – оцінка досягнень управлінських дій у результатах розвитку
Підтримка плину процесів розвитку, їх рівноваги і збалансованості	<ul style="list-style-type: none"> – Контроль рівноваги, сталості, ефективності і часу плину процесів розвитку; – своєчасне прийняття заходів за умови відхилення фактичних параметрів процесів від досягнутого рівня.

Пріоритетною в конструюванні системного впливу на розвиток слід розглядати функцію його концептуалізації. Її якісне виконання створює умови для гармонізації процесів розвитку за рахунок визначення і дотримання попередньо заданих параметрів і їх статичної та динамічної збалансованості.

Особливістю завдань і функцій органу управління розвитком територій є обов'язкова організація постійного моніторингу, який надасть інформацію про проблеми, пов'язані з якістю управління процесами розвитку, і про фактично досягнуті результати порівняно із запланованими. Оцінювання існуючого стану на ключових етапах діяльності дозволить пояснити причину появи проблем і спрогнозувати майбутній стан розвитку, умови його забезпечення і підтримки змін у процесах у системі «природа – суспільство – людина» та їх спрямування на сталий збалансований розвиток.

Характерними рисами розвинутої територій регіону слід розглядати згенерованість рівня прогнозованих показників процесів розвитку із показниками розвитку регіональних систем і системою управління, збалансованість інтересів жителів, влади і господарюючих суб'єктів, узгоджені цілі розвитку економічної, соціальної, загальнолюдської і екологічної систем, гармонізація їх можливостей, потреб і ресурсів процесів розвитку, соціально безпечне існування територій.

Системне, проектне і процесне забезпечення управління розвитком територій регіону стають ключовими важелями збільшення підвищення ролі і питомої ваги вкладу регіонів у розвиток держави.

1.3. Територіальні громади як об'єкти і суб'єкти розвитку

Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальні громади. Отже, від того, як розвиватимуться територіальні громади, яку роль вони будуть відігравати в житті кожного регіону, кожної людини та

всієї держави та як ефективно буде зроблено відповідні розрахунки під час створення «спроможних» об'єднаних територіальних громад, і залежатиме майбутній розвиток України та успіх реформ.

У Конституції України (ст. 140 – 143), зокрема, зазначено, що «територіальна громада – це жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного чи міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради, старост та депутатів ради, які представляють та захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції...» [1].

У Цивільному кодексі України зазначено, що «територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати комунальні підприємства, навчальні заклади, підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах...» [3].

В Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема, зазначено, що «одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління на його первинного суб'єкта. Як відомо, під управлінням розуміють будь який цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Отже, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська. Самостійність місцевого самоврядування, що знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування...» [7].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 6) також надається визначення територіальній громаді, а саме: «...первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову; територіальні громади села, селища, міста,

що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом...» [2].

Енциклопедія державного управління надає таке тлумачення: «...територіальна громада – це спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста...» [11].

Виконаний Батановим О. аналіз зарубіжної спеціальної літератури надав змогу виділити принаймні п'ять підходів до вивчення спільнот. Так, якісний підхід описує спільноту як місце. Розглядаються, наприклад, питання якості життя (забезпеченість житлом та його якість, стан шкіл, якість освіти тощо), соціальний мікроклімат. Екологічний підхід передбачає вивчення спільноти як певної спільності у природно-географічному просторі (просторове розміщення, вплив природних факторів на характер діяльності та зворотний вплив, взаємозв'язки всередині спільноти та з іншими спільнотами тощо). Етнографічний підхід передбачає вивчення спільноти як певного способу життя, при цьому акцент робиться на описуванні загальних культурних характеристик, культурного простору, а не тільки демографічних, економічних або географічних параметрів. Соціологічний підхід розглядає спільноту як соціальну систему та описує соціальні відносини, типові для певних груп та більш великих соціальних утворень як усередині спільноти, так і у відносинах із зовнішнім середовищем. Економічний підхід вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств і підприємств, описує професійний склад населення та робочі місця, розглядає джерела, розподіл та динаміку доходів, вивчає ресурси (природні, фінансові, людські, управлінські тощо), які має спільнота [9].

Досліджуючи погляди провідних науковців у питанні виділення основних ознак, які комплексно характеризують територіальну громаду Патицька Х. О. виділяє такі ознаки громади [10]:

- територіальна – громада формується на певній території. Її членами є фізичні особи, які або проживають на цій території, або працюють, або володіють певним нерухомим майном;

- соціально-психологічна – територіальна громада існує за умови самоідентифікації кожного члена громади її частиною та усвідомлення спільності своїх інтересів. Громада – це передусім система постійних комунікативних зв'язків між членами спільноти

- історично-культурна – громада існує та розвивається в часі, тому при обиранні напряму її розвитку необхідним є врахування історичних аспектів еволюції спільноти, її культурних і звичаєвих особливостей, які характеризуються впливом і на психологічний клімат у громаді, і на ендогенні зв'язки, притаманні спільноті;

- політична – територіальна громада є суб'єктом правовідносин і представником місцевої спільноти на політичній арені;

– економічна – місцева спільнота є власником комунального майна, розміщеного на її території, а її члени є платниками податкових платежів до місцевого бюджету. Громада функціонує для забезпечення її членів якісними громадськими послугами, може бути учасником виробничих процесів та є колективним споживачем;

– природна – територіальна громада формується та діє на основі самоорганізації, соціальної та економічної активності та потреби в постійному розвитку, застосовуючи принцип саморегулювання;

– організаційно-функціональна – територіальна громада – це система з горизонтальною організованістю політичних і соціальних мереж, яка діє спираючись передусім на демократичні принципи розвитку та за умови участі її членів у вирішенні питань свого життєзабезпечення з можливістю самоструктурування та утворення внутрішніх організаційних структур.

Ст. 143 Конституції України визначено основні повноваження територіальних громад. До них належать:

- управління комунальним майном;
- затвердження програм соціально-економічного розвитку і контроль за ними;
- затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням;
- визначення в межах законодавства місцевих податків і зборів;
- проведення місцевих референдумів;
- утворення, реорганізація та ліквідація підприємств, організацій та установ, які перебувають у комунальній власності, та контроль за їх діяльністю.

Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування реалізує ряд функцій, які являють собою основні напрями та види діяльності територіальної громади по вирішенню питань місцевого значення. Функції територіальних громад доцільно класифікувати: за об'єктами (політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції); за суб'єктами (функції територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах); технологічні функції (фінансово-бюджетні, матеріально-технічні, нормотворчі, інформаційні, системоутворюючі). Оскільки територіальна громада є суб'єктом управління, серед технологічних функцій доцільно виділити загальні функції управління: планування, організація, мотивація, координація та контроль. Наведена класифікація, яка включає об'єктні, технологічні та суб'єктні функції територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, дозволяє, по-перше, розкрити діяльність територіальної громади, її спрямованість на конкретний об'єкт. По-друге, з'ясовується сама технологія реалізації функцій територіальної громади. По-третє, знаходить свій прояв специфіка діяльності конкретних суб'єктів – територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах [11].

Окрім цього врядування за своєю сутністю є реалізацією місцевих інтересів. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають

над глобальними, відомчими та вузькопрофесійними. Ефект від такого об'єднання сильніший, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в рамках такої спільноти відбувається не тільки поєднання спільних зусиль в єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими. Інтеграція людей у територіальну громаду з метою спілкування, виховання, виробництва тощо має природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, із врахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини або більшості людей.

Все вищезазначене надає змогу схематично представити функціонування територіальної громади як суб'єкт-об'єкт місцевого самоврядування (рис. 7) [10].

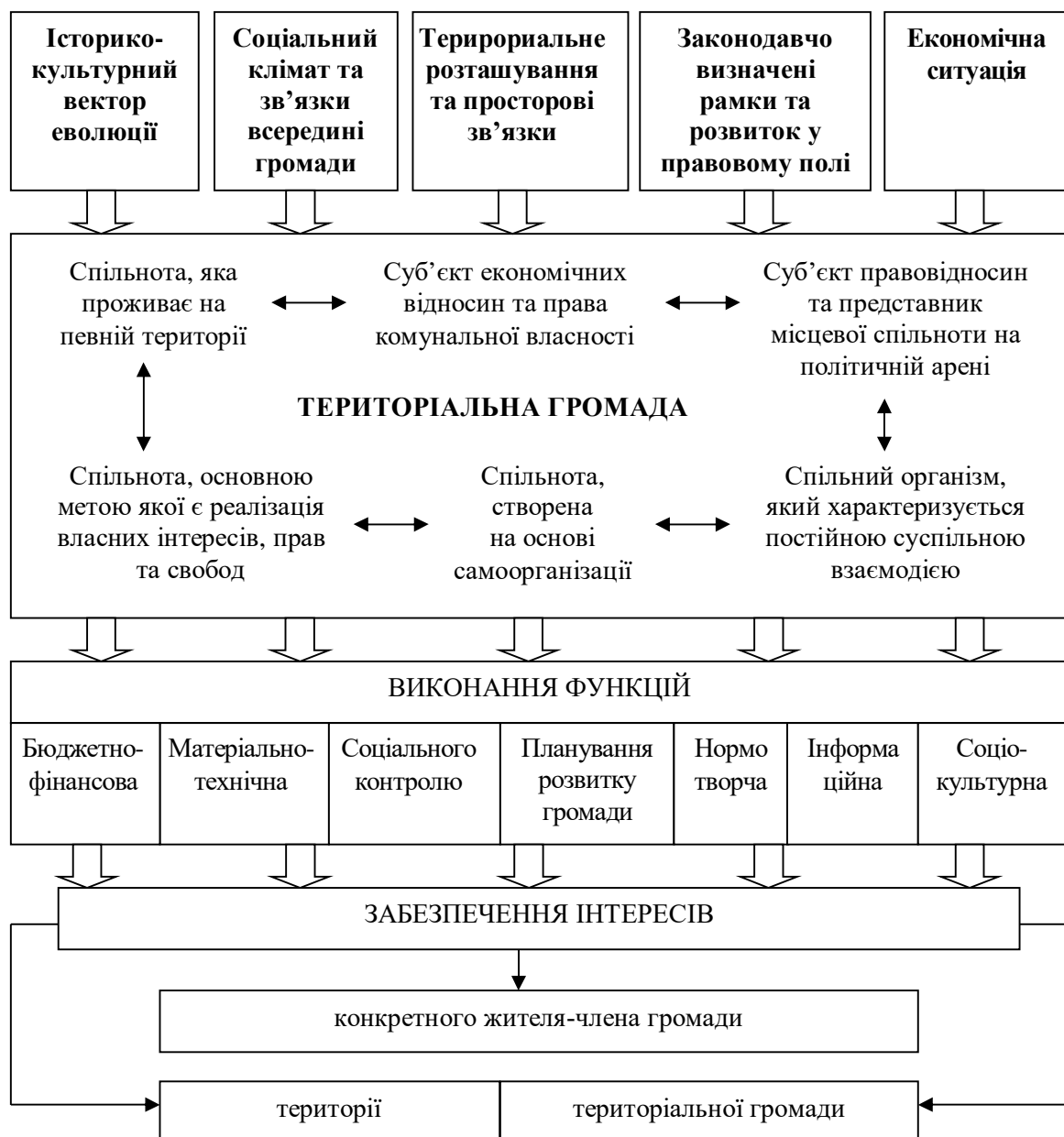


Рис. 7. Схема функціонування територіальної громади як суб'єкт-об'єкта місцевого самоврядування

Як суб'єкт місцевого самоврядування територіальна громада є цілісною, реалізуючись перш за все як суб'єкт політичний, а як об'єкт місцевого самоврядування територіальна громада, як правило, фрагментується залежно від зацікавленості різних груп у вирішенні не лише окремих спільних, а передусім багатьох локальних проблем (насамперед соціально-економічного характеру).

Поняття «об'єкт місцевого самоврядування» розуміти як сукупність локалізованих у межах територіальної громади соціальних об'єктів, у межах адміністративно-територіальної одиниці – соціально-економічних, соціально-технічних, соціально-екологічних систем, а також процесів і відносин, що забезпечують функціонування та розвиток цієї територіальної громади та адміністративно-територіальної одиниці, на які в межах Конституції і законів України може бути спрямовано управлінський вплив територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування [12].

Формування і творча енергія кожної особистості бере початок на першому етапі своєї соціалізації в місцях народження і проживання – у територіальних громадах та їх соціальному середовищі, яке створює сферу їх духовного життя. Рівень розвитку територіальних громад залежить від соціальної зрілості суспільства, панівних норм моралі, духовності, прогресивності ідей розвитку суспільства, стану соціальних ресурсів і самих людей, які вступають у соціальні відносини і стають учасниками суспільних процесів.

Жителі територіальної громади – не просто люди, які проживають на єдиній території. Відносини жителів формуються на загальних нормах поведінки, емоційних і духовних енергіях, відчутті належності до загальних справ, підпорядкованості місцевій владі, споживанні загальних послуг, спільній участі у процесах територіального господарювання, що створюють умови тісної соціальної взаємодії і взаємовпливу. Соціальна єдність і спільність людей, які здатні самі перетворювати місцеве господарство відповідно до власних інтересів, забезпечувати якість муніципальних послуг, розвивати місцеве господарство відповідно до власних інтересів свідчать, що на територіях їх проживання складаються тісні і спільні корпоративні інтереси, соціальні і духовні зв'язки та особливий тип соціальної організації суспільства з історичним досвідом і духовністю.

Територіальним громадам як особливому інституту і ланці суспільства, їх ознакам і правовому статусу, компетенціям, формам організації діяльності та іншим аспектам функціонування особлива увага стала приділятися з кінця 80-х – початку 90-х рр. ХХ ст. Але підвищення особливої ролі територіальної громади набуло після прийняття низки нормативно-правових актів і підвищення статусу місцевого самоврядування, концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні і заходів щодо реалізації цієї концепції [4; 5].

Реформування місцевого самоврядування і децентралізація влади в Україні суттєво підвищили увагу і до пошуку оновленої моделі організації самоврядування в територіальних громадах, яка б в умовах трансформаційних, економічних, соціокультурних перетворень активізувала б безпосередню участь членів територіальних громад у процесах їх власного територіально-просторового розвитку.

На сучасному етапі кожна територіальна громада має всі ознаки просторово-територіальної системи із властивими цьому рівню економічними, природно-ресурсними, соціальними, політичними та іншими складовими, які забезпечують її життєдіяльність. У межах одного регіону громади спираються практично на одну й ту саму матеріально-виробничу і природничу базу, однак їх розвиток є неоднорідним. Це пояснюється тим, що формується здебільшого єдина регіональна політика соціально-економічного розвитку з урахуванням ключових напрямів, які приймаються для всіх регіонів і їх територіальних ланок майже без урахування їх власних проблем, властивостей і можливостей. Водночас проблеми окремих територіальних громад також не можуть розглядатись ізольовано чи фрагментарно відносно загальнорегіональних.

Разом із підтримкою державою процесів розвитку регіонів відповідно до державної регіональної політики і надання територіальним громадам більших прав, матеріальної і фінансової самостійності, існують об'єктивні й суб'єктивні чинники, що стримують кроки до розвитку територій і навіть призвели до існування територій, які і на сьогодні перебувають у стані ризикованого господарювання.

Сьогодні територіальні громади стали основними носіями функцій самоврядного управління і суб'єктами, на які покладається вирішення всіх стратегічних і поточних питань місцевого самоврядування і необхідності безпосередньої участі членів громади і органів місцевого самоврядування (ОМС) у процесах розвитку. Усвідомлення територіальними спільнотами спільних інтересів і спільних цілей існування влади із господарюючими суб'єктами, пов'язаними із задоволенням їх власних потреб, стимулює набуття ними більш глибокого професійно-кваліфікаційного рівня і фінансової здатності до вирішення питань місцевого значення, пошуку інноваційних форм управління їх спільною діяльністю і потребує переосмислення підходів до організації і побудови нової моделі місцевого самоврядування на низовому рівні.

Це актуалізує питання пошуку шляхів підвищення потенціалу територіальних громад до власного розвитку, необхідності використання принципово нових стратегічних основ управління процесами розвитку і пошуку інноваційних технологій забезпечення їх соціокультурного розвитку як об'єктів і суб'єктів корпоративних відносин, які впливають на соціокультурний базис їх існування.

У системі адміністративно-територіального устрою України територіальна громада розглядається як адміністративно-територіальна

одиниця першого рівня. Вона є частиною території держави, яка утворюється для організації і управління соціально-економічними процесами забезпечення життєдіяльності місцевого населення і його зв'язків із суспільством. Адміністративно-територіальними одиницями другого (середнього) рівня є райони області. До третього (найвищого рівня) належать Автономна республіка Крим, 24 області і міста з особливим статусом (Київ та Севастополь). Однак саме з громад починається розвиток регіонів і країни.

Відповідно до п. 13 ч. I ст. 92 Конституції України [1] правовий захист поняття «адміністративно-територіальний устрій» має визначатися окремими законами, проте його і досі неможливо назвати достатньо законодавчо урегульованим.

Нині поняття «територіальна громада» використовується не тільки в значенні як адміністративно-територіальна одиниця, а і як сукупність місцевих жителів, як публічний власник тощо. Правовий статус територіальної громади визначений Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування», Цивільним кодексом України та іншими нормативними актами [1; 2; 3]. Відповідно до них територіальна громада має правовий статус юридичної особи публічного права власності і є просторовою основою для організації життя громадян і дії органів місцевої влади.

Розглянемо територіальну громаду як юридичну особу із належними їй правами, власністю і наявністю у неї прав для застосування нових способів організації своєї діяльності, саморозвитку і самозабезпечення.

Як суб'єкт цивільно-правових відносин територіальна громада має такі компетенції:

- створення юридичних осіб публічного права, комунальних підприємств різних організаційних форм, навчальних закладів тощо;
- створення юридичних осіб приватного права;
- створення підприємницьких товариств;
- здійснення господарських операцій;
- реалізація майнових відносин;
- ведення процесів;
- стягнення податкових зборів зі своїх членів для задоволення суспільних потреб.

Як суб'єкт бюджетного процесу територіальна громада має повноваження для формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів. Як суб'єкт підприємницької діяльності у сфері надання суспільних послуг територіальна громада може створювати підприємства комунальної власності і їх об'єднання та організовувати спільну діяльність з іншими суб'єктами підприємницької діяльності на правах сумісної оперативної діяльності отримання доходу у вигляді дивідендів. Як суб'єкт фінансово-кредитних відносин територіальна громада має право на розміщення місцевих позик, отримання кредитів у банківських установах,

створення комунальних банків, трастових і страхових товариств і гарантування кредитів.

Власність територіальної громади, або комунальна власність, – це земля, ліс, природні ресурси, комунальне майно, місцевий бюджет, а також утворені територіальною громадою комунальні підприємства. Як власник землі громада має право на розподіл землі поміж жителями – членами громади, право на визначення кому і на який час надавати її в оренду, право отримувати гідну плату за використання своєї землі і право на взаємовідносини із будь-яким орендарем.

Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальної громади і передані іншим без згоди безпосередньо територіальної громади (ст. 21 закону, ст. 60 п. 1.2 Закону України «Про місцеве самоврядування») [2].

Частина майна територіальної громади перебуває в режимі виключно громадського користування і не може бути об'єктом купівлі-продажу, приватизації або відчуження іншим способом. До об'єктів, на які поширюється такий режим, належать: дороги, парки, сквери, тротуари, ріки, набережні, пам'ятки історії та архітектури, кладовища та інші життєво важливі об'єкти.

Комунальна муніципальна власність визначається як система норм цивільного (приватного) та інших галузей права, що регулюють суспільні відносини з приводу володіння, користування та розпорядження майном, яке належить територіальній громаді села, селища, міста, району в місті (в особі місцевих рад відповідного рівня чи інших органів, створених чи уповноважених територіальними громадами).

Конституція закріпила статус комунальної власності як складного конституційно-правового інституту, функціонування якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: громадян, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та інші, які за допомогою конституційно-правових важелів можуть гарантувати її належне конституційне використання.

Територіальна громада як суб'єкт управління має органи місцевої влади, а саме: прокуратуру, суд, державну виконавчу службу, пенсійний фонд, податковий орган, які згідно зі ст. 142 Конституції України є відповідальними адміністративними структурами територіальної громади, що забезпечуються нею ресурсами для виконання своїх завдань [1]. Дієздатність територіальних громад як юридичної особи штучно не обмежена, але вони і досі не користуються повністю своїми правами і не реалізують своїх можливостей.

Територіальні громади після свого створення як юридичні особи (так само як у Польщі, Чехії та інших держав Європи) формують бюджет місцевого самоврядування і розпоряджуються цими коштами самостійно або через орган місцевого самоврядування.

Пряме виявлення волі громадян стосовно вирішення питань місцевого значення здійснюється у формі місцевого референдуму, загальних зборів і

громадянських слухань, рішення яких згідно з питаннями, віднесеними Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами до відання територіальних громад, є обов'язковими до виконання на їхніх територіях.

Таким чином, територіальну громаду як перший рівень адміністративно-територіального устрою країни можливо розглядати як територію, на якій ця громада проживає і як кумулятивну форму суспільної організації праці заради забезпечення якості життя сукупності жителів; як гармонійну територіальну спільноту, яка складається із фізичних осіб, постійно проживаючих на території селища чи міста, що мають багато спільних інтересів, спільну комунальну власність, володіють на території громади нерухомим майном, сплачують комунальні податки, пов'язані особистісними й виробничими зв'язками, що складаються і реалізуються на території громади без задоволення яких вони не можуть реалізувати власні інтереси; як адміністративну одиницю, яка наділена владою самоврядування, що закріплена в Конституції України і здійснюється громадою відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування.

Головним об'єктом і суб'єктом господарювання в територіальних громадах є самі громади. Цей термін застосовується в таких значеннях:

- територіальна громада як сукупність місцевих жителів, які постійно проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці;

- територіальна громада як публічний власник – це об'єднання всіх громадян адміністративно-територіальної одиниці, які можуть простою більшістю від свого складу на основі загальних зборів відповідно до Конституції України вирішувати питання щодо своєї спільної, неподільної публічної власності (її ще називають «конституційна територіальна громада»). У першому варіанті територіальна громада набула статусу юридичної особи публічного права і суб'єкта правових відносин.

Із впровадженням адміністративно-територіальної реформи у 2014 – 2015 рр. громади розглядаються і як адміністративно-територіальні одиниці, які поступово укрупнюються. У цьому значенні територіальна громада розглядається як адміністративна територія.

Науковці термін «територіальна громада» визначають як первинну адміністративну одиницю, на території якої сформована і проживає самоврядна територіальна громада і здійснюється її волевиявлення, яке закріплено в муніципальному праві. Демократичний розвиток формує на цьому рівні інститути громадянського суспільства, які створюються під впливом суспільних інтересів, суспільної організації і гуманізації за рахунок розвитку й нагромадження знань територіальних громад.

Обов'язковим є вдосконалення організаційних форм, схем і моделей формування і розвитку процесів, що надають соціальні послуги. Для цього соціальні процеси інтегруються в єдину цілісну систему – мережу соціальних процесів, наповнення якої забезпечується шляхом об'єднання окремих суб'єктів, задіяних у системі послуг, що надаються населенню, і

організації їх спільного плину. Процеси створення соціальних послуг групуються шляхом об'єднання інформаційних, технологічних та інтелектуальних ресурсів громади, що дає їм можливість підвищувати власні конкурентні переваги і працювати за корпоративними принципами супідрядності. Їх дії стають підконтрольними не тільки з боку керівників процесів, а і з боку корпоративної ради території. У результаті спільної діяльності в цьому напрямі здійснюється злиття ресурсної бази й інтелектуальних активів громади, що надає їм інтегрованого характеру. Їх спільна спрямованість на формування власного соціокультурного розвитку доповнюється шляхом об'єднання дій у напрямі підвищення якості соціальних процесів. Сукупний результат цих дій перевищує результати дій окремих трудових колективів чи підприємств, розташованих на території громади, тобто належить до синергетичних.

Розвиток територіальних громад за рахунок корпоративної організації суспільної праці формує новий тип мережного управління, між елементами якого утворюються симетричні і збалансовані, залежні від потужності, обсягів діяльності сталі процеси створення суспільних благ. Таким чином у територіальних громадах зменшуються витрати ресурсів на організаційно-управлінське забезпечення і формується синергетичний ефект.

Інституційне середовище територіальної громади і концепція його розвитку шляхом запровадження корпоративної організації діяльності тісно пов'язані між собою механізмами, що забезпечують їх еволюційний взаємозв'язок. А використання корпоративних принципів і корпоративної культури в процесах життєдіяльності громади підвищують організаційно-управлінський рівень територіальних громад і стають вагомим чинником їх сталого розвитку.

До основних інститутів існування територіальних громад належать:

- інститут загальних основ місцевого самоврядування;
- інститут територіальних основ і комунальної власності;
- інститут представницьких органів місцевого самоврядування;
- інститут виконавчих органів влади.

Територіальна громада і її органи місцевого самоврядування в умовах реформування і децентралізації влади стали повноправними суб'єктами влади, а не тільки суб'єктами господарювання і публічною владою на власній території, набувши правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію.

Слід зазначити, що одночасно з терміном «територіальна громада» в юридичних, наукових, навчальних, літературних джерелах вживається термін «муніципальне утворення», який ідентифікується з терміном «територіальна громада». Термін «муніципальне утворення» також розглядається як первинна адміністративно-територіальна одиниця держави, в рамках якої здійснюється місцеве самоврядування. Воно також являє собою інтегровану сукупність членів територіальної громади,

органів місцевого самоврядування, соціальних і комунальних установ, підприємницьких бізнесових структур, громадських організацій тощо, діяльність яких повинна бути спрямована на досягнення цілей розвитку громади. У дослідженнях проблематики розвитку ці терміни ототожнюються.

Стосунки в територіальних громадах мають певні особливості, які характерні для колективів соціально-господарських об'єднань, у тому числі: комерційних і некомерційних організацій; галузей економічного і соціального розвитку: бюджетних і фінансових установ, управління майном у житлово-комунальному господарстві, побутовому обслуговуванні, використанні та охороні землі, природних ресурсів і довкілля, науки і охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї і молоді, соціального забезпечення та соціального захисту.

Особливістю організації діяльності територіальних громад є те, що вони діють не тільки з метою виконання контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, а беруть на себе оснований обсяг повноважень і відповідальність щодо забезпечення розвитку території регіону і подальшої демократизації свого суспільного буття шляхом спільного використання широкого поля для маневру у виборі шляхів розвитку і постійного удосконалення.

Організація спільної суспільної діяльності здійснюється і реалізовується за допомогою функцій і завдань самоврядного управління, принципів, сукупності, спільних цілей функціонування, спільних ресурсів, джерел їх формування, дотримання термінів здійснення запланованих заходів, відповідальності і повноважень, порядку взаємодії, узгодженості із попередніми рішеннями, збалансованості прав і відповідальності учасників.

Аналіз характерних якісних рис територіальних громад дає нам можливість дослідити правову природу цих спільностей. Вважаємо, що територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, що реалізується жителями – членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціонує муніципальні функції і повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя.

1.4. Концептуальні засади державної політики сталого розвитку сільських територій в Україні

Питання невикористаних ресурсів потенціалу розвитку регіонів обумовлює необхідність окремого визначення ресурсів сталого розвитку аграрного сектору, що мотивує виділення цієї проблеми в державній і регіональній політиках і програмах розвитку. Під сталим розвитком аграрного сектора розуміється процес забезпечення матеріального та екологічного добробуту теперішнього та майбутніх поколінь, що досягається раціональним використанням наявних у сільському господарстві регіону ресурсів, зберігаючи рівновагу природного середовища [12, с. 9].

У більшості країн світу вже давно розробляють довгострокові програми сталого розвитку. Наша країна тільки починає свій рух у цьому напрямі. В Україні сформувавши свою концепцію сталого розвитку, однак у ній відсутні, особливо для сільських територій, чіткі принципи і методи регулювання і організації цих процесів. Зараз сталий розвиток сільських територій формується як самостійний напрям української економічної політики. Функції щодо її здійснення покладені на Міністерство аграрної політики та продовольства України, яке має в цьому напрямі працювати в тісній взаємодії з іншими державними органами.

На державному рівні для забезпечення стабілізації та соціально-економічного розвитку сільських територій вже реалізується велика кількість заходів. Але ситуація у цій сфері залишається складною. Невирішеними залишається низка питань, у їх складі соціальні проблемні питання: безробіття, бідність та вимушена трудова міграція, занепад соціальної інфраструктури, демографічна криза та деградація сільської поселенської мережі тощо.

Деградація сільських територій та зuboжіння селян зумовлені, зокрема [2]:

- низьким рівнем розвитку та переважно монофункціональністю аграрного сектора;
- низьким рівнем доходності сільськогосподарського виробництва;
- відсутністю фінансової підтримки дрібних сільськогосподарських товаровиробників;
- обмеженістю фінансових ресурсів місцевих бюджетів;
- зменшенням кількості об'єктів соціальної інфраструктури села;
- адміністративними перешкодами в залученні інвестицій.

Серед найдієвіших компонентів організаційно-економічного механізму розвитку села є належна державна політика. Головна причина деградуючого стану сільської місцевості – відсутність конкурентоспроможної програми її розвитку, тобто програми, зорієнтованої на потреби конкретної громади, регіону, яка зможе практично впровадити економічну альтернативу, а саме – сформувати клас

малого бізнесу. Процес реформування сільського господарства України тривалий час здійснювали без урахування головного двигуна еволюційних реформ – активізації самого селянина [6].

Екологічними проблемами є: незаконне знищення природи, забруднення атмосферного повітря, засмічення територій, неефективне використання земель тощо. У складі економічних проблем на сільських територіях спостерігається: низький рівень інфраструктури, низький рівень життя, працевлаштування та інші. Основними причинами цього є недостатнє використання системного та комплексного підходів при здійсненні реформ, недооцінка владою необхідності швидких прогресивних змін, неефективне управління ресурсами розвитку сільських територій, нехтування громадською думкою, та вирішення проблем сільських територій через галузевий підхід.

З проголошенням незалежності України об'єктом наукового вивчення і державного регулювання залишилось сільське господарство і агропромисловий комплекс, а питання розвитку села, в основному у вигляді забезпечення діяльності соціальної інфраструктури, розглядались як похідні від виходу з кризи і забезпечення ефективної діяльності агропромислового виробництва. Лише в останні роки, з поширенням теорії територіального управління, питанням розвитку села як особливого територіального і соціально-економічного утворення і окремого об'єкта управління почала приділятися більша увага.

Основними рисами, що характеризують нові стратегії розвитку села багатьох розвинених країн Європи та світу, є [7]:

- підвищення конкурентоспроможності сільських територій шляхом цільового спрямування місцевих ресурсів як засобу формування конкурентних переваг;

- відмова від управління за галузевим принципом і перехід до територіального підходу в управлінні, у тому числі розвитком ресурсних можливостей сільських територій, координації і співпраці діяльності органів державного управління, органів місцевого самоврядування, територіальних громад та інтегрування різних секторальних політик на місцевому і регіональному рівнях;

- зміна пріоритетного субсидювання секторів сільськогосподарського виробництва на залучення інвестицій, активізацію інноваційно-інвестиційної діяльності з метою створення нових підприємств з новими видами діяльності, диверсифікації місцевої економіки;

- сприяння створенню базових умов для розвитку таких сфер, як логістика, ринкова інфраструктура з метою підвищення якості продукції, її відповідності стандартам, підтримки підприємництва;

- підвищення рівня і якості дорадчих послуг на сільських територіях як у сфері агробізнесу, так і щодо ведення інших видів діяльності, розвиток мережі професійної освіти, поширення нових технологій;

– розвиток людських ресурсів через професійно-технічне навчання з наголосом на формуванні підприємницьких навичок;

– визначення нових шляхів надання управлінських послуг на рідконаселених територіях, а також створення центрів дистанційного навчання за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій.

Вище названі риси є цілком доцільними для використання під час розробки і реалізації політики розвитку сільських територій. Визначаючи завдання підвищення добробуту сільського населення і підвищення рівня та якості життя селян у відповідності із загальноприйнятими у світі соціальними стандартами одним з пріоритетів держави, пропонується виокремити регулювання питань розвитку села в частині забезпечення ресурсами в окремий самостійний розділ державної політики. Узагальнюючи європейський досвід можна дійти висновку, що розвиток сільських територій забезпечується шляхом реалізації спеціальних програм по акумулюванню ресурсів розвитку, що потребує координації дій усіх суб'єктів управління територіями.

Органи місцевого самоврядування мають широкі повноваження щодо управління місцевими справами. Як приклад, після вступу Польщі до ЄС основою стабільного розвитку сільських територій став інтегрований підхід, а саме – максимальне наближення місцевої влади до сільської спільноти, підвищення якості управлінських послуг і залучення місцевих жителів до процесу прийняття рішень щодо розвитку кожної окремої території. В Україні відбувається суттєва децентралізація влади. Головними принципами управління сталим розвитком сільських територій стали визначатися і принципи громадської участі та субсидіарності. А першочерговими завданнями органів місцевого самоврядування стає побудова власних планів на основі комплексного підходу до розвитку територій, виявлення ресурсного потенціалу, взаємодії з населенням і визначення довгострокових пріоритетів розвитку, реалізація яких забезпечує підвищення рівня життя людей. Регіональні органи управління мають виступати формою самоорганізації населення в рамках конкретної території. Отже, основною метою науки та органів управління щодо сталого розвитку сільських територій має стати розробка стратегії, політики і планів розвитку і реалізація відповідних ефективних механізмів їх реалізації.

Планування розвитку сільських територій на місцевому рівні полягає у підвищенні життєздатності територій, що досягається шляхом підвищення конкурентоспроможності територіальних одиниць. Вплив регіональних органів управління повинен охоплювати різні сфери зайнятості, різні засоби і механізми їх регулювання. Найбільш масштабним є сприяння регіональних органів управління місцевих, регіональних і державних програм соціально-економічного розвитку сільських територій. Невирішеною залишається проблема взаємної ув'язки програмних заходів, можливостей і бажань сільських жителів і господарюючих суб'єктів,

механізму узгодження їх інтересів. Оскільки мова йде про територіальне планування, важливим є питання залучення селян до процесу планування розвитку сільських територій і регіональних органів управління та визначення їх ролі і відповідальності за якість розробки та реалізації програм. Регіональні програми повинні мати ті ж цілі, завдання та механізми реалізації.

Важливим чинником забезпечення сталого розвитку сільських територій є стратегічне планування. За допомогою стратегічного планування на основі програмно-цільового підходу йде пошук механізмів забезпечення сталого розвитку сільських територій. Розвиток сільських територій залежить від багатьох чинників, проте визначальним із них є політика розвитку села, яка повинна базуватися на правильно підібраних програмах та програмних заходах. Заходи програм розвитку сільських територій розробляються відповідно від потреб сільських мешканців і їх власних наявних ресурсів і можливостей.

Для того, щоб механізми забезпечення розвитку сільських територій діяли ефективно, необхідно правильно оцінити сучасний стан, перспективи і загрози, які є і можуть у них з'явитися. З цією метою, здійснено SWOT-аналіз для сільських територій. Визначено сильні та слабкі сторони, можливості та загрози для розвитку села в найближчі роки. Дослідження базується на основі проаналізованої літератури та статистичних показників у сферах, що стосуються функціонування сільських територій. Результати аналізу сильних та слабких сторони сільських територій здійснено за такими складовими (табл. 5).

Україна має чудові природні умови, велику біологічну різноманітність, родючі чорноземи та відносно чисте природне середовище. Проте відсутність дієвої природоохоронної політики може стати загрозою для навколишнього середовища країни за умови ведення інтенсивної господарської діяльності на селі. На сільських територіях не має контролюючих органів, які б контролювали процеси вирубки лісів, неефективного використання природних ресурсів, меліорації земель та сміттєвих звалищ. Необхідно забезпечити комплексний підхід до збереження чистоти довкілля, охорони притаманного їй рослинного та тваринного світу. Також запровадження новітніх технологій у сільському господарстві та інших видах господарської діяльності на селі повинно стимулювати зменшення використання наявних ресурсів та позитивний вплив на довкілля. Сприятливі природні умови сільських територій надають переваги для таких видів підприємництва, як сільський туризм, агротуризм та інші види рекреаційної діяльності у сільській місцевості, а розвиток народних промислів не тільки є додатковим прибутком мешканців села, а й сприяє збереженню народних традицій регіону.

**Сильні та слабкі сторони сільських територій за факторами,
що впливають на реалізацію державної політики
сталого розвитку сільських територій в Україні**

Ендогенні фактори	Сильні сторони	Слабкі сторони
Транспортно-географічне розміщення	Вигідне транспортно-географічне розміщення - розташування в Центральній Європі	
Природні умови	Різноманітність краєвидів та велика біологічна різноманітність; наявність родючих земель; значні запаси корисних копалин	Неефективне використання природних ресурсів; забруднення навколишнього середовища; неефективне використання земель

Сільське господарство відіграє важливу роль в економіці України, зокрема в питаннях розвитку її сільських територій, які сягають 63 % від загальної площі країни [11]. Аналізуючи роль сільського господарства у розвитку сільських територій, можна виокремити такі сильні та слабкі її сторони (табл. 6).

Таблиця 6

**Сильні та слабкі сторони сільських територій
з точки зору сільського господарства**

Сильні сторони	Слабкі сторони
Сприятливі природні умови; висока частка зайнятих у сільському господарстві; значні обсяги виробництва сільськогосподарської продукції серед країн-членів ЄС; можливості збільшення виробництва аграрної продукції; один з головних експортерів сільськогосподарської продукції	Низьке використання промислових засобів виробництва та новітніх технологій у сільському господарстві; відсутність інвестиційних можливостей і доступності кредитних ресурсів; низький рівень промислової переробки сільгосппродукції

Сільські території досі залишаються залежними від сільського господарства. Велика частка сільського населення зайнята в цьому виді діяльності. Сільське господарство не забезпечує належних потреб сільським мешканцям, тому необхідно забезпечити інші види діяльності на селі, які можна розвивати у сільській місцевості. Окрім того, Україна є одним із найбільших виробників сільськогосподарських продуктів у ЄС. Значна підтримка сільського господарства із різноманітних фондів ЄС відіграє важливу роль в економіці країни, проте сільське господарство і надалі залишається низькоефективним. Україні необхідно зосередитися на модернізації сільського господарства, залученні сучасних технологій для переорієнтації цього виду діяльності на ефективніші методи ведення господарської діяльності.

З метою подолання різновекторності аграрного прогресу і занепаду села необхідно сформувати принципово нову рамкову політику сільського розвитку, яка б поєднувала розвиток виробництва і села. Важливими

напрямами гармонізації національного аграрного виробництва і сільського розвитку, на які доцільно орієнтувати сільськогосподарські підприємства і підтримувати їх реалізацію державою, є такі [8]:

- гарантування заробітної плати працівникам не нижче середнього рівня за всіма видами економічної діяльності та належної орендної плати за землю;

- забезпечення працевлаштування сільських жителів у сільськогосподарському виробництві за рахунок розвитку тваринництва й інших трудомістких галузей (хмелярство, льонарство тощо);

- інвестування у професійне навчання сільської молоді з подальшим працевлаштуванням у своїх підприємствах, а також в інших сферах діяльності у селі;

- формування агропродовольчих ланцюгів з інтеграцією у них малих форм господарювання;

- оптимізація агроландшафтів за рахунок консервації частини активно оброблюваних угідь і розширення природних елементів у них;

- охорона навколишнього середовища, в тому числі середовища проживання сільського населення.

Сільськогосподарські підприємства в Україні можна поділити на корпоративні сільськогосподарські підприємства та на фермерські господарства. Ці підприємства, на відміну від домогосподарств, є зареєстрованими юридичними особами. В 2013 р. налічувалось 14 724 корпоративних сільськогосподарських підприємств (переважно правонаступники колишніх колгоспів і радгоспів), кожне з яких обробляло в середньому 956 га ріллі. Всі вони разом забезпечили 46,5 % від обсягу валової сільськогосподарської продукції країни в 2014 р. Нараховується близько 40 856 фермерських господарств (які експлуатуються переважно фермерами – приватними підприємцями), кожне з яких обробляє в середньому 105 га орних земель. Всі вони разом обробляли близько 13 % і виробили близько 7,6 % від обсягу валової сільськогосподарської продукції країни в 2014 р. Протягом останніх десяти років в Україні відбувся процес консолідації землекористування, що призвело до появи великих, вертикально інтегрованих агрохолдингів. Кількість корпоративних сільськогосподарських підприємств різко скоротилася з майже 17 700 у 2004 р. до 14 724 у 2013 р. Все більша кількість цих підприємств переходить під контроль агрохолдингів, які створювалися з різними цілями, мають різні розміри, спеціалізацію та організаційно-правові форми, але мають спільні характеристики. У 2014 р. агрохолдинги обробляли понад 6 млн га земель сільськогосподарського призначення в Україні (27 % від загальної площі сільськогосподарських земель). Агрохолдинги виробили близько 21 % всього обсягу валової сільськогосподарської продукції країни в 2012 р., зокрема 18,7 % а від загального виробництва продукції рослинництва і 24,8 % від загального виробництва продукції тваринництва [2].

Найявним статусом сильного агроекспортера та досить помітним становищем у глобальній економіці України зобов'язана саме агрохолдингам. Окрім виробництва традиційних прибуткових культур рослинництва, агрохолдинги розвивали стратегії вертикальної інтеграції, розвивали переробку, виробництво продуктів харчування, створювали потужності зі зберігання і перевалки, а це забезпечує десятки тисяч робочих місць. Та водночас фермерство Україна забезпечує те, що жодний вертикально інтегрований агрохолдинг не здатний зробити. Фермер може максимально розкрити й реалізувати потенціал земельної ділянки, рослини, тварини.

Найперспективніша модель розвитку українського агросектору – це співпраця агрохолдингів і фермерських господарств. Нині агрохолдинги увійшли в стадію здорової конкуренції. Вони вже змушені конкурувати за земельні та людські ресурси. Паралельно можливо та необхідно розвивати малий і середній бізнес. Тільки збільшення загальної кількості економічно активних одиниць забезпечить розвиток ринкових відносин за рахунок конкуренції, забезпечить оздоровлення, зростання і розвиток економіки.

У ході тривалого та амбіційного процесу реформування Україна створить конкурентоспроможне, експортно-орієнтоване сільське господарство, а харчова промисловість вироблятиме конкурентоспроможні харчові продукти відповідно до міжнародних стандартів безпечності та якості. Модернізація та інвестиції в харчову промисловість дозволять виробляти більше продукції з високою доданою вартістю, що диверсифікує експортний портфель країни. В результаті цих перетворень Україна зміцнить свою позицію на традиційних експортних ринках і торгуватиме новими експортними товарами з новими країнами - партнерами, що сприятиме позитивному торговельному балансу щодо сільськогосподарської продукції. У сільському господарстві за допомогою реформованого, більш гнучкого ринку земель сільськогосподарського призначення, будуть розвиватись життєздатні та багатопрофільні господарюючі структури. Сільські господарства різних розмірів і напрямків сприятимуть ефективному виробництву сільськогосподарської продукції; спеціалізація і диверсифікація виробництва, включаючи розвиток органічного виробництва, забезпечуватимуть життєздатність різних типів сільських господарств. Ці зміни відбуватимуться у контексті стабільної і передбачуваної, простої, адресної та сучасної аграрної політики і системи підтримки, в якій форми підтримки, що викривляють ринок, такі, як цінова підтримка, і прив'язані до виробництва платежі, зводяться до мінімуму [2].

Позитивною тенденцією сьогодні є збільшення кількості більших господарств, проте тут важливо не перейти до створення господарств-монополістів, які внаслідок своєї інтенсивної господарської діяльності виснажуватимуть місцеві ресурси та перетворюватимуть свої господарства на масштабні об'єкти промислового типу. Традиційне сільське

господарство не забезпечує всіх потреб сільських мешканців, отож саме вони насамперед повинні шукати методи покращення власного матеріального становища, а також стимулювати розвиток місцевості, в якій проживають. Шляхом активізації місцевих жителів до самоорганізації і об'єднання, розробки стратегії розвитку сільських територій відповідно до потреб жителів з використанням всіх наявних ресурсів даної громади. Для підтримки та стимулювання малого та середнього підприємництва держава може подолати існуючі проблеми із безробіттям та низькими доходами селян. Проте вагомою перешкодою в активізації сільського підприємництва може стати демографічна ситуація на селі – старіння населення, скорочення чисельності сільських жителів (табл. 7).

Таблиця 7

Сильні та слабкі сторони населення та ринку праці на сільських територіях України

Сильні сторони	Слабкі сторони
Достатня кількість робочої сили; Схильність населення до підприємництва	Нерівномірне розселення населення; старіння та низький приріст населення; висока смертність населення середнього віку; високий рівень безробіття на селі; низькі доходи; трудова міграція з сільської місцевості

Низький рівень інфраструктури сільських територій може стати однією з перешкод розвитку сільських територій, сільського підприємництва, особливо для таких видів господарської діяльності, які вимагають налагодженої системи транспортного зв'язку, електропостачання тощо (табл. 8).

Таблиця 8

Сильні та слабкі сторони економічного розвитку сільських територій

Сильні сторони	Слабкі сторони
Висока інвестиційна привабливість; залучення іноземних інвестицій для впровадження нових технологій в інфраструктуру сіл; високий виробничий потенціал	Слабкий стан загальної інфраструктури; низький рівень впровадження новітніх технологій; значна частка економічно депресивних територій; невідповідність багатьох виробництв основним стандартам ЄС; низький розвиток сфери послуг

Як додаткова можливість підвищення рівня місцевих бюджетів на сільських територіях ефективно буде запроваджувати агротуризм, народні промисли. Окрім того, стимулювання альтернативних видів діяльності у таких регіонах сприятиме не тільки покращенню добробуту сільських мешканців, а й стимулюватиме покращення умов їхнього життя, інфраструктури села загалом.

У різних країнах світу існують власні класифікації сільських територій за типом їхніх економік, побудовані з урахуванням рівня та особливостей розвитку національних господарств. В Україні на сучасному

етапі може бути виділено 5 типів сільських економік з поданими нижче характеристиками [8]:

1. Монофункціональна (віддалені сільські території) – характеризується низьким рівнем розвитку організованого (формального) сектора сільської економіки з домінуванням неформальної аграрної зайнятості в ОСГ. Їх віддаленість від великих урбанізованих центрів обмежує можливості комунікації, внаслідок чого рівень міської маятникової міграції порівняно низький.

2. Слаборозвинена – характеризується також низьким рівнем розвитку організованого сектора. Значення аграрної сфери у забезпеченні зайнятості сільського населення тут порівняно нижче, ніж для монофункціональної, натомість більша частина економічно активного населення реалізує свій трудовий потенціал, працевлаштовуючись у міських населених пунктах.

3. Агророзвинена – найпоширеніший тип сільської економіки, характеризується порівняно вищим рівнем розвитку організованого сектора сільської економіки з високим ступенем залежності від сільськогосподарської зайнятості – формальної та неформальної.

4. Урбанізована – характеризується відносно-невисоким рівнем розвитку організованого сектора сільської економіки, але більш диверсифікованим. При цьому роль сільськогосподарського сектора не применшується, але частка зайнятих в ОСГ – найнижча серед усіх типів сільських економік. Комунікація з міською економікою досить розвинена. Цей тип сільської економіки можна ще охарактеризувати як приміський.

5. Диверсифікована – сильно диверсифікована сільська економіка з високим рівнем міської трудової міграції сільського населення (майже половина сільського трудового потенціалу працевлаштована у міській економіці). Незаперечною особливістю української сільської економіки є збереження значної, а для трьох з п'яти типів економіки – вирішальної ролі аграрної складової, що у розвинених країнах залишилось у минулому. Натомість результати європейських досліджень свідчать про нарощування ролі рекреаційно-туристичної галузі у сільській економіці, що підтверджується виділенням окремого типу сільської економіки, орієнтованої на задоволення потреб відпочиваючих, переважно міських жителів. В Україні значення цього виду економічної діяльності ще не набуло такого розмаху на регіональному рівні. Хоча вагомість реалізації рекреаційно-туристичного потенціалу на рівні окремих сільських населених пунктів незаперечна, наприклад, в Карпатському регіоні.

Технологічна відсталість України, особливо сільських територій, від інших країн-членів ЄС стає значною перешкодою у розвитку країни, проте активна співпраця з іншими членами ЄС забезпечує поступове впровадження нових підходів у виробництві (енергозбереження, екологічно безпечні технології виробництва тощо). Необхідно запровадити активну державну політику в Україні у поєднанні з програмами ЄС, які

покликані забезпечити переорієнтацію неефективних сільсько-господарських виробників на інші види діяльності, які зможуть приносити більші доходи. Ці цільові програми, мають бути спрямовані на те, щоб об'єкти господарювання займалися тими видами діяльності, які в них найкраще і найефективніше розвиваються. Завдяки аналізу зовнішніх чинників, які можуть впливати на розвиток сільських територій та на формування політики розвитку сільських територій країни нами визначено низку можливостей та загроз (табл. 9).

Таблиця 9

Можливості та загрози, що впливають на реалізацію державної політики сталого розвитку сільських територій

Фактори	Можливості	Загрози
Зовнішньо-економічна ситуація	Наявність експортного потенціалу; Міжнародне співробітництво, яке спрямоване на сталий розвиток територій; Міжнародна співпраця, щодо розвитку несільськогосподарських видів діяльності	Воєнний конфлікт з Росією; Забруднення навколишнього середовища, через активну діяльність країн-сусідів
Макроекономічна ситуація	Іноземні інвестиції; раціональне використання діючих, залучення і створення нових можливостей ресурсного забезпечення; розвиток підприємництва; науково-технічне виробництво	Нестабільна соціально-економічна, політична ситуація; інфляція; зниження рентабельності підприємств; зниження інвестиційного клімату
Державне управління розвитком сільських територій	Створюються умови для активізації діяльності сільських жителів, які спрямовані на підвищення соціально-економічного розвитку сільських територій	Відсутність стратегії розвитку сільських територій, відокремленої від аграрного сектору; неефективність державних цільових програм
Місцеве самоврядування територій	Створення умов розвитку власних ресурсів, і забезпечення їх раціонального використання і нарощення	Відсутність регіональної стратегії розвитку сільських територій

Головною можливістю для розвитку сільських територій має стати правильно розроблена політика розвитку, яка базується на власних ресурсних можливостях. Беручи до уваги цілу низку заходів та фінансової підтримки на реалізацію даної політики, сільські території мають неабиякі перспективи для розвитку як сільського господарства так і несільськогосподарських видів діяльності на селі та забезпечення належного рівня життя сільських мешканців. За таких умов постало завдання шляхом запровадження комплексу доступних механізмів забезпечити підтримку місцевих ініціатив, які будуть спрямовані на активізацію господарської діяльності на селі. Однак важливо зважати на потенційні загрози, такі як залежність від підтримки, що надають різноманітні фонди ЄС, екологічний чинник, загроза посилення диспропорцій між регіонами. Ці загрози можна злагодити, якщо впровадити саме сталу

політику розвитку сільських територій. Саме компонент сталості, який поєднує в собі екологічний, економічний та соціальний аспекти, має стати балансуєчим важелем на шляху до забезпечення тривалого розвитку села та добробуту для його мешканців. На підставі здійсненого аналізу основних сильних та слабких сторін, можливостей та загроз розвитку сільських територій можна сформулювати місію, цілі, завдання, принципи реалізації державної політики сталого розвитку сільських територій України (рис. 8).

Місією державної політики сталого розвитку сільських територій є формування та реалізація комплексного механізму реалізації державної політики у цій сфері. Стратегічною метою є досягнення розвитку сільських територій на основі розвитку економічної, екологічної та соціальної складової, які за допомогою комплексного підходу будуть задовольняти потреби нинішніх поколінь не ставлячи під загрозу задоволення потреб майбутніх поколінь.



Рис. 8. Концептуальні положення стратегії сталого розвитку сільських територій в Україні

У рамках розроблення концептуальних положень стратегії сталого розвитку сільських територій на державному рівні цілями мають стати:

- зменшення диспропорцій між селом та містом;
- формування стратегії розвитку щодо усунення внутрішніх та зовнішніх загроз розвитку сільських територій і окремо від стратегії розвитку аграрного сектору;
- розвиток несільськогосподарських видів діяльності на селі;
- залучення місцевого населення до прийняття управлінських рішень на місцях;
- створення механізмів контролю та забезпечення безпеки навколишнього природного середовища у сільській місцевості;
- диверсифікації господарської діяльності;
- транскордонна співпраця з країнами – сусідами з питань підтримки малого бізнесу;
- подолання негативної демографічної ситуації на селі;
- забезпечити розвиток інфраструктури;
- впровадження у сільськогосподарське виробництво сучасних технологій з метою зменшення собівартості сільськогосподарської сировини та поліпшення її якості;
- державна кредитна підтримка сільських виробників; інформаційне забезпечення сільського населення.

Для досягнення стратегічної мети та цілей має бути дотримано принцип комплексності та системності, законності та конституційності, принцип забезпечення унітарності та цілісності території.

Умовами реалізації стратегії сталого розвитку сільських територій в Україні є наявність нормативно-правового, економічного та соціального забезпечення та взаємодії органів влади з суспільством.

Завдяки аналізу передумов розвитку сільських територій можна зробити висновок, що сільські території України, враховуючи усі сильні та слабкі сторони, мають великі перспективи для свого розвитку. Забезпечення сільських територій новими видами господарської діяльності, дасть високий рівень зайнятості сільських мешканців, покращить умови їхнього життя та стимулюватиме подальший сталий розвиток сільських територій за умов впровадження політики, яка спрямована на підтримку місцевих ініціатив.

Реалізація державної політики сталого розвитку сільських територій України має поширюватися по всій території. Але умови для розвитку та реалізації загальної концепції будуть формуватися на окремих громадах відповідно до їх потенціалу.

Створення концептуальних основ стратегії сталого розвитку сільських територій в Україні має сприяти вирішенню соціальних, економічних та екологічних проблем за допомогою використання комплексного механізму.

1.5. Використання системного підходу в управлінні потенціалом розвитку територій

Завдання визначення внутрішніх резервів економічного розвитку територій, вирішення якого пов'язане, в першу чергу, з розробкою нових підходів до визначення сутності, структури, методів оцінки та управління потенціалом сталого соціально-економічного розвитку, в сучасних умовах стає все більш актуальним.

В сучасних умовах релевантним методологічним підходом дослідження сталого розвитку еколого-соціо-економічної системи в процесі обґрунтування механізмів її управління є системний підхід. Він набув широкого застосування у процесі пізнавальної діяльності та практиці, використовується в більшості наук і, зокрема в публічному управлінні.

Головне призначення системного підходу, як відмітив М. Афанасьєв, полягає не просто в аналізі будь-яких систем, а в системному розгляді сукупностей їх елементів і взаємних зв'язків між ними [5, с. 19]. Стосовно ж державно-управлінських досліджень, продовжує автор, доцільно оперувати визначенням поняття системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії в системі [5, с. 19]. Саме за такого підходу можливо оцінити сукупну ефективність управління еколого-соціо-економічними системами територій та визначити найбільш перспективні напрями їх розвитку.

Проблемам методології науки та, зокрема, методології системних досліджень присвячені численні праці відомих українських та зарубіжних вчених Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Волкової, О. Воронова, Д. Гвішіані, С. О'Доннела, П. Друккера, В. Дункана, Г. Кунца, М. Месаровича, М. Мескона, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Машкова, А. Пригожина, Е. Юдіна та ін. Серед науковців в галузі державного управління, які досліджували системний підхід у методології державного управління, слід зазначити таких як В. Бакуменко, К. Князєв, В. Кравченко, В. Луговий, Ю. Сурмін та ін.

У той же час, незважаючи на величезну кількість наукових праць, що стосуються вищезазначеної проблеми, бракує сучасних досліджень в галузі методології публічного управління, які б, по-перше, розкривали еволюцію системних досліджень, а по-друге, створювали методологічне підґрунтя дослідження сталого розвитку територій та їх системних складових.

Відомі науковці В. Бакуменко та С. Кравченко визначають системний підхід як напрям методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об'єктів як систем [6, с. 6]. Щоб розкрити зміст системного підходу необхідно перш за все з'ясувати саме поняття «система» в процесі її становлення та розвитку.

Поняття системи зустрічається ще в працях стародавніх мислителів. Зокрема системні уявлення про державу, суспільство, економіку спостерігаються у економіко-філософських трактатах Аристотеля і Епікура. Вказуючи на певну цілісність, Аристотель писав: «...вид, і ще більше рід, є тим, що зводить безліч в одну сутність» [3, с. 59]. Виробити дефініцію, яка б достатньо змістовно відображала взаємопов'язану залежність, стародавнім філософам не вдалось. Поняття «система» вживалося переважно для позначення певної суми знань [19, с. 181]. У наступні століття категорія «система» використовується для позначення певних матеріальних сукупностей. У власному розумінні це поняття вперше зустрічається у представників метафізичного матеріалізму. Відомий французький просвітитель Кондільяк писав, що система є не що інше, як розташування різних частин якого-небудь мистецтва або науки в певній послідовності, в якій вони усі взаємно підтримують одне одного і у якому останні частини пояснюються першими [15, с. 3].

Звісно, таке розуміння категорії «система» відповідало тодішньому рівню природознавства і загальним уявленням про світ. Наступне поглиблене вивчення будови матерії і розширення сфери дослідження призвело до думки, що системи не тільки змінюються, але й розвиваються. Вагомий внесок у подальший розвиток теорії системи зробив видатний німецький філософ Е. Кант, який вперше почав досліджувати матеріальні системи в історичному плані, долаючи пануючий у ті часи метафізичний спосіб мислення. Акцентуючи увагу переважно на гносеологічному аспекті щодо поняття системи, він писав: «Під системою я розумію єдність різноманітних знань, об'єднаних однією ідеєю» [24, с. 619].

Значним прогресом на шляху пізнання світу стала об'єктивно-ідеалістична діалектика Гегеля. І хоча система як філософська категорія не отримала у нього завершеного вигляду, діалектичний метод, що став предметом спеціального дослідження, увійшов до світової скарбниці наукової теорії. Кожен предмет, що досліджується Гегелем, виступає як такий, що саморозвивається. Він розглядає діалектичний процес розвитку систем від нижчої до вищої стадії, як процес взаємного переходу кількості в якість, заперечення, суперечності. Саме суперечність у Гегеля є джерелом розвитку.

Сутність системи та принципи її саморуху було використано К. Марксом і Ф. Енгельсом при дослідженні суспільно-економічної формації взагалі і, капіталістичної, зокрема. Вони неодноразово підкреслювали, що капіталізм як і усі попередні формації є складною органічною системою.

З розвитком усього комплексу природничих та суспільних наук все більш нагальною постає проблема про закономірності функціонування різноякісних систем. З середини минулого століття науковці здійснюють ґрунтовні методологічні дослідження про загальні принципи функціонування і розвитку біологічних, кібернетичних, економічних та інших систем.

Теоретико-системні дослідження започатковуються австрійським біологом Л. фон Берталанфі, який у 50-х рр. виклав загальну теорію систем. В наступні роки вагомий внесок у розробку сутності та основних принципів дослідження систем внесли Оптнер С., Блауберг І., Садовський В., Месарович М., Кузьмін В., Дружинін В., Уйомов А., Арсен'єв А., Оруджев З., Афанасьєв А., Зелькіна О., Черковець В., Босенко В. та ін. [25; 7; 28; 20; 17; 12; 31; 26; 4; 14; 32; 9].

Вихідним пунктом з усього комплексу системних робіт стало визначення поняття «система». Його на сьогодні налічується близько 100. Численні спроби встановити якісь універсальні визначення поки не призвели до свого логічного завершення. Вочевидь таке завдання на формальному рівні не може бути вирішеним. Попри це зупинимось на визначеннях цього поняття, сформульованих останніми роками у філософській та економічній літературі.

Основоположник загальної теорії систем Л. фон Берталанфі визначив систему як комплекс елементів, що знаходяться у взаємодії між собою [36, с. 33]. А. Аверьянов, досліджуючи суттєві ознаки системи, вважає, що її можна визначити як відмежовану, взаємопов'язану суперечливою взаємодією, єдністю тіл або елементів [1, с. 10]. Схожі визначення зустрічаємо і у інших авторів. Так, на думку В. Садовського система – це «сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність» [28, с. 65]. «Філософський словник» характеризує систему як «категорію, що означає об'єкт, організований як цілісність, в якій енергія зв'язків між елементами системи перевищує енергію їхніх зв'язків з елементами інших систем, і формує онтологічне ядро системного підходу» [29]. Колектив авторів підручника з філософії відстоює точку зору, згідно якої «система – упорядкована кількість взаємозв'язків елементів, що мають структуру» [2, с. 206]. «Енциклопедичний соціологічний словник» роз'яснює, що система є упорядкованою кількістю взаємопов'язаних елементів, які утворюють деяку цілісну єдність [34]. В. Кохановський вважає, що «система – загальнонаукове поняття, що виражає сукупність елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і з середовищем і утворюють певну цілісність, єдність» [16, с. 277].

Найбільш глибоким і конструктивним, на наш погляд, є монографічне дослідження Є. Юдіна про системний підхід і принципи діяльності [35]. Автор не тільки узагальнює визначення категорії «система» у вітчизняній та зарубіжній літературі, але й наводить власну позицію з широкою проблематики системних досліджень.

Перш за все заслуговує на увагу підхід Є. Юдіна до методологічних аспектів системного дослідження. На його думку, відповідне дослідження повинно фіксувати хоча б деякі характерні особливості системного об'єкта. Ці особливості у кінцевому рахунку визначають принципи системного дослідження [35, с. 134].

Оскільки, зазначені методологічні принципи мають неабиякий науковий інтерес для конструктивної критики, наведемо детальніше авторську позицію стосовно змісту та алгоритму системного дослідження.

1. Вихідним пунктом усякого системного дослідження є уявлення про цілісність системи, що вивчається. З цього уявлення витікають два висновки: по-перше, система може бути зрозуміла як дещо цілісне лише у випадку її протистояння своєму оточенню – середовищу. По-друге, розчленування системи приводить до поняття елемента – одиниці, властивості і функції якої визначаються її місцем в межах цілого, причому ці властивості і функції є в певних межах взаємовизначеними з властивостями цілого.

2. Уявлення про цілісність системи конкретизується через поняття зв'язку. Це поняття використовується практично в будь-якому системному дослідженні. Однак тут залишається ще немало досить складних методологічних проблем. Зокрема, до сьогоднішнього часу не розроблено надійні і загальноприйняті критерії для розрізнення зв'язків та відносин. Оскільки наявність зв'язків не є специфічною ознакою, що характеризує тільки системи, стосовно системного дослідження повинно бути сформульовано деякі додаткові умови щоб поняття зв'язку виступало у якості специфічно системного [35, с. 134 – 135]. Першою серед цих умов є необхідність наявності у системі двох або більше типів зв'язків (наприклад, зв'язки просторові, функціональні і генетичні – у біологічному організмі). В системах особливе місце займають зв'язки, котрі перше за все було б назвати системоутворюючими. Прикладом таких зв'язків є зв'язки управління.

3. Сукупність зв'язків та їх типологічна характеристика призводять до понять структури і організації системи. Більшість дослідників виражають через них сталі зв'язки, що відображають упорядкованість системи, а іноді – спрямованість цього упорядкування.

4. В свою чергу структура системи може характеризуватись як по «горизонталі» (коли маються на увазі зв'язки між однотипними, однопорядковими компонентами системи, так і по «вертикалі». «Вертикальна» структура приводить до поняття рівнів системи та ієрархії цих рівнів.

5. Специфічним способом регулювання багаторівневої ієрархії є управління – різноманітні за формами і по «жорсткості» способи зв'язків рівнів, що забезпечують нормальне функціонування й розвиток системи.

Оскільки ієрархічність будови є специфічною ознакою системи, постільки зв'язки управління можна розглядати як одне з характерних виражень системоутворюючих зв'язків.

6. Наявність управління робить необхідною постановку при дослідженні деяких систем проблеми цілі і доцільного характеру їх поведінки.

7. Джерело перетворення системи або її функцій лежить звичайно в самій системі; оскільки це пов'язано з доцільним характером поведінки

системи, суттєвіша риса цілого ряду системних об'єктів полягає в тому, що вони є не просто системами, а такими, що самоорганізуються. З цим тісно пов'язана і інша особливість, що притаманна багатьом системним дослідженням: в цих дослідженнях приходиться так чи інакше вирішувати проблему індивідуалізації системного об'єкта, оскільки виходить неможливим обмежитися чисто типологічними характеристиками і необхідно обов'язково припускати наявність у системі (або її підсистем та елементів) деякої множини індивідуальних характеристик і ступенів свободи.

8. У зв'язку з управлінням і доцільним характером поведінки систем в багатьох випадках виникає проблема співвідношення функціонування і розвитку системи, пошуку відповідних «механізмів» і побудови загальної картини об'єкту, в якій було б враховано як синхронний, так і діахронний його «зрізи» [35, с. 135 – 136].

Як зазначають В. Бакуменко, С. Кравченко, за визначенням Нобелівського лауреата Стенфорда Оптнера система є засобом або способом вирішення проблеми [6, с. 9]. Подібний погляд можна зустріти в працях М. Месаровича, де система розглядається як здійснення процесу перетворення вхідних даних у вихідні, що в результаті призводить до вирішення проблеми. В цих визначеннях піднімається питання призначення системи; так система державного управління, з погляду суспільства, призначена забезпечувати його цілісність, функціонування і розвиток, а якщо ця система своє призначення реалізує погано, то виникають питання її удосконалення, реформування... [6, с. 9]. В. Бакуменко, С. Кравченко визначають систему як «сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, які взаємодіють між собою та складають цілісне утворення, що забезпечує вирішення певних проблем» [6, с. 9].

Погоджуючись в цілому з наведеними уявленнями щодо категорії «система» та методології системного дослідження, вважаємо за доцільне висловити власне розуміння зазначених проблем.

Сутність розвитку категорії «система» в науковій літературі дозволяє уникати існуючої фактично тавтології, коли основним атрибутом цього поняття називають цілісність. Терміни «система» і «цілісність» – синоніми.

Так само не викликає заперечень загальноприйнята думка стосовно розчленування системи на окремі частки – підсистеми, елементи, компоненти, рівні і т. ін. Беззаперечним є висновок про наявність між елементами певних зв'язків та відносин. Щоправда поняття «зв'язок» і «відносини» не ідентичні за своєю суттю. Вони несуть різне змістовне та функціональне навантаження в системі, про що мова йтиметься далі. Нарешті, поширеним серед дослідників висновком є твердження про взаємозв'язки (взаємовідносини) між окремими системами, або елементами різних систем. Зазначені ознаки покладено в основу визначення поняття «система». Найбільш змістовним і логічним з наведених вище дефініцій, на

нашу думку, є визначення Л. фон Бергаланфі, яке щоправда потребує уточнення стосовно характеру взаємодії елементів. Тому у загальному вигляді поняття системи може мати такий вигляд: це сукупність елементів, що знаходяться у діалектичній взаємодії між собою та іншими системами і їх складовими. Акцентування уваги на діалектичному характері зв'язку не випадкове, адже функціонування як біологічних так і соціальних систем, здійснюється у відповідності до законів діалектики. Тому методологія дослідження, а разом з тим і теоретичне відображення дійсності має ґрунтуватися на категоріальному апараті діалектичного методу. В такому разі система є не тільки сукупністю, цілісністю її складових (частин), а певним чином живим, пульсуючим організмом. На жаль, більшість системних досліджень недостатньо спираються на такий підхід. Тому дослідження саморуху, саморозвитку об'єкту пізнання зводиться до загальновідомих визначень, які у своїй сукупності набувають метафізичної конструкції.

Наукове пізнання на відміну від його безпосереднього сприйняття дозволяє проникнути в глибину об'єктивних процесів та явищ, дослідити їх зв'язки і взаємозалежності, виявити суттєві причинно-наслідкові зв'язки.

Суспільна наука напружувала і використовує значний арсенал конкретних засобів пізнання дійсності. Доведено, що розвиток наукових знань, так само, як і дійсний розвиток, детермінується у кінцевому підсумку дією основних законів діалектики (закону єдності і боротьби протилежностей, закону переходу кількісних змін у якісні, закону заперечення), що слугує методологічною основою дослідження, виступає єдиним засобом побудови наукових теорій за допомогою певних принципів у вигляді відповідних понять.

Безумовно, загальнонаукові та філософські закони і категорії мають знайти відповідне місце у процесі дослідження і адекватного відображення об'єктивної реальності. «Якщо діалектика відображає закономірності розвитку всієї дійсності (природи, суспільства, мислення), то діалектичний метод є гносеологічним і логічним відображенням всієї діалектики» [22, с. 57]. Сучасна методологічна база охоплює значну низку структурних елементів (засобів) пізнання. Серед них слід назвати загальні, загальнонаукові та інші. Проте, як зазначає С. Мочерний, така класифікація є надто загальною, а тому втрачає певною мірою ознаки методологічної функції [23, с. 48]. На його думку основними структурними підсистемами діалектичного методу дослідження поміж інших є:

філософські принципи, до яких належать принципи матеріалізму, розвитку, саморуху, відображення, суперечності, детермінізму, взаємодії, об'єктивності тощо;

загальнонаукові принципи, до яких належать системний, структурно-функціональний, моделювання та ін.;

закони діалектики, які водночас виконують гносеологічну функцію;

категорії діалектики, найважливішими з яких є сутність і явище, зміст і форма, причина і наслідок та ін.» [23, с. 48 – 49].

Спираючись на зазначену методологію наукового пізнання, спробуємо здійснити аналіз системоутворюючих ознак певного цілісного об'єкту. Одним з головних атрибутів системи є її структура. Загально визнаним серед учених є висновок про взаємозв'язок останньої з її елементами, компонентами і т. ін. Разом з тим тлумачення самого терміну «структура» в філософській і економічній літературі не рівнозначні. П. Алексеев і А. Панін визначають структуру як «сукупність стійких відносин і зв'язків між елементами. Сюди включається загальна характеристика елементів, їх просторове розміщення, зв'язки між елементами розвитку і т.ін.» [2, с. 385].

Кохановський В. вважає, що структура являє собою «а) сукупність стійких зв'язків об'єкта, які забезпечують йому цілісність і тотожність самому собі; б) відносно стійкий спосіб (закон) зв'язку елементів того або іншого складного цілого» [16, с. 277]. Зважаючи на те, що стійкий, повторювальний зв'язок явищ, процесів є закон, окремі автори під структурою розуміють «... сукупність законів, які виражають зв'язок елементів у системі» [2, с. 207]. Схоже визначення робить С. Мочерний. Він вказує на те, що «структура – це комплекс внутрішніх і стійких зв'язків між підсистемами та елементами цілісної системи, які (зв'язки) як закони визначають її розвиток» [22, с. 86]. Подібний підхід, на нашу думку, не є беззаперечним. Будь яке системне утворення, принаймні в органічній природі, повинно розглядатися з точки зору а) його наявності (буття); б) функціонування (руху); в) розвитку (кількісно-якісних змін). Подібну позицію займає Є. Юдін. Весь масив системних понять він ділить на три групи. «Першу таку групу утворюють поняття, що відносяться до опису внутрішньої будови системних об'єктів. Сюди входять поняття «зв'язок», «відношення», «елемент», «середовище», «цілісність», «структура», «організація» та деякі інші... Друга група системних понять пов'язана з описом функціонування системних об'єктів і включає в себе поняття «функція», «сталість», «рівновага» (в різних його догмах), «регулювання», «обернений зв'язок», «гомеостазис», «управління», «самоорганізація» і т. ін. Ще одну важливу групу становлять поняття, що описують процеси розвитку системних об'єктів: «генезис», «еволюція», «становлення» і т. ін. Відсутність чіткої межі між процесами функціонування і розвитку призводить до того, що цілий ряд понять одночасно може використовуватись як для характеристики функціонування, так і для характеристики розвитку. Це, зокрема, стосується понять «зміна», «зростання», «відтворення» [35, с. 183].

Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку, що: по-перше, вважається доцільним використання трьохвимірного аналізу системних понять. Три діалектично пов'язані між собою складові логічно вписуються в алгоритм методології дослідження (теза-антитеза-синтез); по-друге, організаційно цілісним є і об'єкт дослідження (в даному випадку – система) і метод його дослідження; по-третє, така цілісність є своєрідною

конструкцією в якій наявна кількісно-якісна визначеність складових, їх субординація, ієрархічне співвідношення та специфічні ознаки устрою системи.

Пізнання і відображення системного цілого з точки зору його структури і функцій є необхідною, але недостатньою умовою. Дослідження повинно бути доповнено аналізом взаємодії цих двох складових, тим самим система набуває не тільки руху (відтворення), але й розвитку.

Як зазначалося, кожна система, як ціле складається з елементів, частин. В філософській літературі достатньо вичерпно досліджено зміст поняття «елемент». Розглянемо лише деякі принципові моменти.

Елементи є вихідними, конституючими об'єктами, які у своїй сукупності утворюють систему. Окремі автори вважають, що в системі, зокрема економічній, «...найпростішою структурною ланкою є компонент, тобто такий елемент, який при певному способі аналізу далі не ділиться. Водночас компонентом він може бути лише тоді, коли бере участь у формуванні системи і за його відсутності система не може розвиватися. Внаслідок цього найпростішою формою економічної структури є внутрішні і сталі зв'язки між компонентами окремих елементів» [22, с. 86].

Подібну точку зору поділяють і автори «Великого енциклопедичного словника» [8]. В свою чергу сам елемент уявляє собою певну систему, що складається також з елементів. Сукупність окремих елементів може утворювати групи, або підгрупи. В літературі вони переважно визначаються як підсистеми.

Скажімо підсистемами живого організму є травлення, нервова система, кровоносна система і т. ін. В соціально-економічних системах підсистемами є продуктивні сили, виробничі відносини. Окремі компоненти, елементи підсистеми завжди є кількісно-якісно визначеними. В природі і суспільстві не існує абсолютно однакових, або абсолютно відмінних об'єктів. Як говорив Ф. Енгельс «у двох різних речей завжди наявні відомі спільні якості» [18, Т. 20, с. 547]. «Системи, що складаються з якісно-тотожних елементів, приймаються за первинні, а системи, що складаються з якісно-різних елементів – вторинні. Первинні системи – висхідні для розвитку певного різноманіття і покладені в основу вторинних систем. Це найбільш прості, елементарні системи. Їх простота зумовлена мінімумом внутрішньої диференціації, а розвиток, як відомо, йде початково в напрямі зростання внутрішнього різноманіття системи» [1, с. 13 – 14].

Загальновідомо, що визначальними атрибутами матерії у загально філософському її розумінні є простір, час, рух. Під цим не слід розуміти лише механічну взаємодію по типу тяжіння і відштовхування. В соціальних системах така взаємодія має специфічний характер. Взаємозв'язок у структурі системи набуває взаємодії у процесі її функціонування. В свою чергу функціонування, відтворення системи передбачає, що її елементи, підсистеми вступають у певні взаємовідносини між собою. «Безпосереднє відношення є відношення цілого і частин; зміст є ціле і складається з частин

(форми), з своєї протилежності. Але вони зображають собою частини тільки в їх тотожному відношенні один до одного, іншими словами, постільки оскільки вони, взяті разом, складають ціле. Але це разом є протилежність і заперечення частини» [11, с. 301]. Отже, «уже самий факт, що це є відношення, означає, що в ньому є дві сторони, які відносяться одна до одної» [18, Т. 13, с. 497 – 498].

Заперечуючи метафізичне розуміння матерії та основних форм її руху, Гегель особливо підкреслює тезу про діалектику взагалі. «Надзвичайно важливо усвідомити собі, як варто розуміти і пізнавати діалектичне. Воно стає взагалі принципом усякого руху, усякого життя і усякої діяльності в сфері дійсності. Діалектичне є також душа усякого істинно наукового пізнання» [11, с. 206]. Відповідно до діалектичного методу пізнання і дослідження кожна річ, предмет повинні розглядатися не тільки у відношенні, але й у розвитку. Розвиток займає посереднє місце між виникненням, становленням та етапом зрілості.

Узагальнення наукової спадщини та сучасних думок щодо системного підходу в процесі осмислення і відображення об'єктивної реальності дозволило дійти наступних висновків:

вихідним пунктом усякого системного дослідження є уявлення про цілісність системи, у відповідності з чим система є такою цілісністю, яка протистоїть своєму оточенню – середовищу. Розчленування системи призводить до виокремлення її елементів, властивості і функції яких визначаються їх місцем в межах цілого;

цілісність як властивість системи конкретизується через поняття зв'язку; сукупність зв'язків та їх типологічна характеристика призводить до понять структури і організації системи;

поняття структури приводить до поняття рівнів системи, їх ієрархії та характеру взаємопідпорядкованості;

джерело перетворення системи або її функцій лежить в самій системі.

Отже, дослідження витоків системного підходу дозволило обґрунтувати висновок, що цей методологічний підхід є найбільш універсальним та продуктивним засобом пізнання еволюції, закономірностей становлення та розвитку будь-якої системи і, зокрема, еколого-соціо-економічної.

Треба зазначити, що згідно сучасних уявлень, що склалися в науковому середовищі, територіальні утворення різних рівнів вважаються складними системами. Наприклад, у економічній енциклопедії за редакцією С. В. Мочерного регіон визначено як комплекс підсистем, елементів та компонентів і їх характерних властивостей, взаємодія між якими та середовищем зумовлює якісно або сутнісно нову інтегративну цілісність [13, с. 361].

Тому, конкретизацією структурно-функціонального аналізу загально-філософського поняття «система» логічно має стати дослідження триєдиної еколого-соціо-економічної системи на різних рівнях, як однієї з ключових методологічних проблем у галузі публічного управління.

Виходячи зі самої ідеї сталого (збалансованого) розвитку триєдиної системи (незалежно від рівня, на якому це відбувається), логічним, на нашу думку, буде стверджувати, що релевантним методологічним підходом дослідження потенціалу розвитку територій є системний підхід, який в сучасних умовах набув широкого застосування у процесі пізнавальної діяльності та практики, використовується в більшості наук і, зокрема в публічному управлінні. Системний підхід стає найбільш універсальним засобом наукового відображення реальних явищ та процесів на рівні окремих територій.

Список використаних джерел

1. Аверьянов А. Н. Категория «система» в диалектическом материализме / А. Н. Аверьянов – М. : Мысль, 1974. – 70 с.
2. Алексеев П. В. Философия : учебник / П. В. Алексеев, А. В. Панин. – М. : Проспект, 1998. – 504 с.
3. Аристотель. Категории / Аристотель. – М. : 1939. – Режим доступа : http://platonanet.org.ua/load/knigi_po_filosofii/istorija_antichnaja/aristotel_kategorii_porfirij_vvedenie_k_kategorijam_aristotelja_1939/7-1-0-4143. – Заголовок с экрана.
4. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1968. – 384 с.
5. Афанасьев М. П. Методические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию / М. П. Афанасьев, Я. М. Афанасьев // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009. – № 3. – С. 47 – 70. – Режим доступа : <http://www.ecsocman.iedu.ru/text/23518785/>.
6. Бабинцев В. П. Стратегия устойчивого развития и улучшения качества жизни населения / В. П. Бабинцев, А. А. Гармашев, Г. Ф. Ушамирская // Стандарты и качество. – 2003. – № 2. – С. 42 – 45.
7. Бакуменко В. Д. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 116 с.
8. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51 – 57.
9. Белопольский Н. Г. К вопросу о развитии цивилизации как органического единства человечества и окружающего мира / Н. Г. Белопольский // Журнал европейской экономики. – 2006. – Т. 5. – № 1. – С. 13.
10. Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 270 с.
11. Бобровська О. Ю. Концептуальні засади формування умов переходу України на шлях сталого (збалансованого) розвитку / О. Ю. Бобровська // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – № 4(31). – Режим доступа : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04\(31\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04(31)/3.pdf).
12. Бобровська О. Ю. Методологічний підхід до побудови системи управління сталим (збалансованим) розвитком регіонів / О. Ю. Бобровська // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2016. – № 2(16). – Режим доступа : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/24.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/24.pdf).
13. Бобровська О. Ю. Потенціал місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку регіону / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 4 – 5 (30 – 31). – Режим доступа : <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/261>.
14. Бобровская Е. Ю. Задания органов муниципальной власти по обеспечению управления устойчивым развитием / Е. Ю. Бобровская // Проблемы и перспективы

государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода : материалы II Славянского форума, г. Орел (Россия), 15 – 16 сент. 2011 г. В 2-х т. Т. 2/ под общ.ред. О. П. Овчинниковой. – Орел : ОРАГС, 2011. – С. 136 – 139.

15. Бобровська О. Ю. Формування умов переходу України на шлях сталого (збалансованого) розвитку: концептуальні засади / О. Ю. Бобровська // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук.пр. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 4(31). – С. 6 – 12. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04\(31\)/3.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_04(31)/3.pdf).

16. Бобровська О. Ю. Функціонально-аналітичне забезпечення управління процесами розвитку регіонів / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління : наук.журн. – Дніпро : Грані, 2017. – № 41 – 42 (3 – 4). – С. 43 – 52.

17. Бобровська О. Ю. Територіальна громада як суб'єкт і об'єкт інноваційного управління соціокультурним розвитком / О. Ю. Бобровська // Інноваційні технології державного управління соціокультурним розвитком суспільства на рівні місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. К. Ю. Богомаза, смт. Петриківка, 22 – 23 груд. 2009 р. – Дніпродзержинськ : ДДТУ, 2009. – С. 14 – 18.

18. Большой энциклопедический словарь ; под.ред. А. Н. Азриэляна. – [3-е изд.]. – М. : Институт новой экономики, 1998. – С. 615.

19. Босенко В. Диалектика как категория развития / В. Босенко – К. : Изд-во Киев.ун-та, 1966. – 248 с.

20. Босель Х. Показатели устойчивого развития: теория, метод, практическое использование : отчет, представленный на рассмотрение Болотонской группы : пер. с англ. / Х. Босель. – Тюмень : ИПОССО РАН, 2001 – 123 с.

21. Бун Э. Роль информационно-коммуникационных технологий в достижении устойчивого развития // Социально-экономический потенциал устойчивого развития : учебник / Под ред. проф. Л. Г. Мельника и проф. Л. Хенса. – Сумы : Университетская книга, 2007. – С. 767 – 794.

22. Бурик З. М. Формування концепції сталого розвитку регіону [Електронний ресурс] / З. М. Бурик // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_22.

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь: Перун, 2002. – 1440 с.

24. Вэриан Х. Р. Экономическая теория информационных технологий // Социально-экономические проблемы информационного общества / Под ред. Л. Г. Мельника. – Сумы : Университетская книга. – 2005. – С. 214 – 277.

25. Гегель Г.-В.-Ф. Сочинения / Г. В. Ф. Гегель. – Т. 7. – СОЦЭКГИЗ, 1934. – 380 с.

26. Герасимчук З.В. Стимулювання сталого розвитку регіону: теорія, методологія, практика : монографія / З. В. Герасимчук, В. Г. Поліщук. – Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2011. – 516 с.

27. Герасимчук З. В. Теоретичні основи інституційного забезпечення стимулювання сталого розвитку регіону / З. В. Герасимчук, В. Г. Поліщук // Регіональна економіка. – 2011. – № 4. – С. 30 – 47.

28. Гор А. Земля на чаше весов / А. Гор. – М. : Республика, 1995. – С. 53.

29. Данилов-Данильян В.И. Экологический вызов и устойчивое развитие / В.И. Данилов-Данильян, К.С. Лосев. – М. ИНФРА-м: 2000. – 487 с.

30. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. (Встреча на высшем уровне «Планета Земля». Рио-де-Жанейро, 1992). [Электронный ресурс] – Режим доступа : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.

31. Державна економічна політика регіонального розвитку : навч. посіб. / М. А. Латинін, О. Ю. Бобровська, Г. О. Дорошенко та ін.; за заг. ред. проф. М. А. Латиніна, проф. В. Б. Родченка. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2016. – 420 с.
32. Дорогунцов С. Сталий розвиток – цивілізаційний діалог природи і культури / С. Дорогунцов, О. Ральчук // Вісник НАН України. – 2001. – [Електронний ресурс].
33. Дружинин В. В. Проблемы системологии / В. В. Дружинин, Д. С. Конторов. – М. : Сов.радио, 1976. – 296 с.
34. Дятлов С. А. Субстанционально-информационная парадигма развития общества / С. А. Дятлов // Социально-экономические проблемы информационного общества / под.ред. Л. Г. Мельника. – Сумы : Университетская книга, 2005. – С. 181 – 212.
35. Економічна енциклопедія. У 3 т. – Т. 3 / С. В. Мочерний [та ін.] – К.: Академія, 2002. – 952 с.
36. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовт 1985 р./Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р.– Режим доступу. – http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.– Назва з екрану.
37. Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015 – 2020 роки: проект від 19 жовтня 2015 р. – К. : Міністерство аграрної політики та продовольства України, 2015. – 131 с.
38. Зайцева Л. М. Методологічні підходи до визначення проблемних територій та напрями регулювання їх подальшого розвитку : монографія / Л. М. Зайцева, С. М. Серьогін, В. В. Антонов [та ін.] ; за наук. ред. Л. М. Зайцевої. – Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2003. – 144 с.
39. Зайцева Л. М. Региональная система управления (организационно-методологический аспект) : монография /Л. М. Зайцева. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 1997. – 336 с.
40. Згуровський М. З. Сталий розвиток у глобальному і регіональному вимірах: аналіз за даними 2005 року / М. З. Згуровський ; НАН України, Інститут прикладного системного аналізу. – К. : НТУУ «КПІ», 2006. – 84 с.
41. Зелькіна О. С. Системно-структурний аналіз основних категорій діалектики / О. С. Зелькіна. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1970. – 179 с.
42. Калинин М. Ю. Теоретико-методические основы концепции устойчивого развития региона / М. Ю. Калинин // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – № 9(24). – С. 14.
43. Калінін В. Б. Сталий розвиток : підручн. / В. Б. Калінін, Д. С. Єрмаков. – М. : Наука, 2007. – 567 с.
44. Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / М. Кастельс. – М. : Наука. – 2000. – с. 494.
45. Кондильяк де Э. Б. Трактат о системах, в которых вскрываются их недостатки и достоинства / Э. Б. Де Кондильяк. – М., 1938. – 212 с.
46. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу :<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
47. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу :<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#n8>.
48. Концепція розвитку сільських територій. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248515797>
49. Корнійчук Л. Я. Життя і діяльність С. А. Подолинського / у кн. :Подолинський С. А. Вибрані твори. – К. : КНЕУ, 2000. – С. 17 – 47.
50. Корнійчук Л. Теоретичні основи реалізації концепції сталого розвитку / Л. Корнійчук. – 2010. – Режим доступу : <http://www.irbis.kneu.kiev.ua:8080/bitstream/2010/107/1/%E2%84%96%20%202010.pdf>.

51. Корнійчук Л. Сталий розвиток і глобальна місія України / Л. Корнійчук, В. Шевчук // Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 4 – 13; № 5. – С. 4 – 14.
52. Кохановский В. П. Философия и методология науки / В. П. Кохановский. – М. : АСТ, 1999. – 575 с.
53. Кузьмин В. П. Принцип системности в теории и методологии К. Маркса / В. П. Кузьмин. – М. : Политиздат, 1976. – 400 с.
54. Лагно В. Т. Державне управління сталим розвитком регіонів: теорія, методологія, практика : монографія / В. Т. Лагно. – Донецьк : ВІК, 2013. – 397 с.
55. Латинін М. А. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні / М. А. Латинін, Г. І. Шарий // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : «ДокНаукДержУпр», 2010. – № 2. – С. 97 – 104.
56. Латинін М. А. Значення державного стратегічного планування в умовах глобалізації / М. А. Латинін // Державне регулювання інноваційного розвитку економіки: стратегічні пріоритети: монографія / М. А. Латинін, С. В. Майстро, В. Ю. Бабаєв; за заг. ред. д. держ. упр, проф. М. А. Латиніна. – Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. – С. 6 – 13.
57. Лесів М. М. Організаційно економічні механізми забезпечення розвитку сільських територій країн-членів європейського союзу, дис. на здобуття наук. с. к.е.н.; 08.00.02. – Львів : Львівський національний університет ім. Івана Франка, 2015. – Режим доступу: http://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/12/dis_lesiv.pdf.
58. Лиска О. Г. Територіальна громада // Енциклопедія державного управління: у 8 т/наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Т. 5: Територіальне управління /наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2011. – С 378.
59. Львов Д. С. Путь в XXI век: стратегия, проблемы, перспективы российской экономики / Д. С. Львов. – М.: Экономика, 1999. – 168 с.
60. Малік М. Й. Сталий розвиток сільських територій на засадах регіонального природокористування та еколого-безпечного агропромислового виробництва / М. Й. Малік, М. А. Хвесик // Економіка АПК. – 2010. – № 5. – С. 3 – 12.
61. Маматова Т. В. Інтегровані системи соціальної відповідальності органів муніципального управління як фактор забезпечення сталого розвитку територій / Т. В. Маматова // Сталий розвиток тер.: проблеми та шляхи вирішення: матеріали I міжнар. наук.-практ. конф., 1 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 166 – 169.
62. Маркс К. Твори [в 50 томах] : [пер. з 2-го рос. вид.] / К. Маркс, Ф. Енгельс ; Ін-т іст. партії ЦК КП України – філіал ін-ту марксизму-ленінізму при ЦК КПКР. – Київ : Політвидав України, 1958 – 1985. – 50 т.
63. Мартинов С. В. Забезпечення сталого розвитку аграрного сектору регіону : автореф. дис. канд. екон. наук. : 08.07.02 / Сергій Вікторович Мартинов ; Держ. агроєкол. ун-т. – Житомир, 2004. – 20 с.
64. Матвеева О. Ю. Імперативи сталого розвитку територіальних громад та його загальнотеоретичні засади / О. Ю. Матвеева // Ефективність державного управління. – 2017. – № 1. – С. 84 – 56.
65. Матвеева О. Ю. Конституційні основи державного управління розвитком територіальних громад в Україні / О. Ю. Матвеева // Конституція України в контексті сучасних конституційних парадигм : Міжнародна наукова конференція «Х Тодиківські читання», 27 – 28 жовтня 2017 р., м. Харків. – Режим доступу : <https://tchytannya.org.ua>.
66. Матвеева О. Ю. Децентралізація державного управління як чинник досягнення автономії місцевого самоврядування в Україні / О. Ю. Матвеева // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2014. – № 1 (11). – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/21.pdf).

67. Матвеева О. Ю. Особливості запровадження європейського підходу до формування систем фінансового забезпечення територіальних громад / О. Ю. Матвеева // Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації влади: цілі, механізми, інструменти : матеріали щоріч. наук.-прак. конф. 26 трав. 2017 року. – Одеса : ОРІДУНАДУ, 2017. – С. 75 – 77.
68. Матвеева О. Ю. Проблеми забезпечення сталого розвитку в Україні: аналіз зовнішніх та вітчизняних наукових поглядів / О. Ю. Матвеева // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення. – матер. VII міжнарод. наук.-практ. конференції 21 жовт. 2016 р., Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 200 – 203.
69. Материалисты Древней Греции. Собрание текстов Гераклита, Демокрита и Эпикура. – М. : Государственное издательство политической литературы, 1955. – 239 с. – Режим доступа : http://platonanet.org.ua/load/knigi_po_filosofii/istorija_antichnaja/dynnik_materialisty_drevnej_grecii_geraklita_demokrita_ehpikura/7-1-0-1416. – Заглавие с экрана.
70. Медоуз Д. Х. За пределами поста. / Д. Х. Медоуз, Д. П. Медоуз, Й. М. Рондерс. М.: Наука, 1994. – С. 304.
71. Мельников Р. М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов : монография / Р. М. Мельников. – М. : РАГС, 2006. – 232 с.
72. Месарович М. Теория иерархических многоуровневых систем / М. Месарович, Д. Мако, И. Тахахара. – М. : Прогресс, 1973. – 344 с.
73. Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 32 с.
74. Миль Дж. С. Основы политической экономии: в 3-х т. / Дж. С. Миль – М. : Прогресс, 1980. – Т. 2. – 480 с.
75. Моисеев Н. Н. Алгоритмы развития / Н. Н. Моисеев. – М. : Наука, 1987. – 413 с.
76. Мочерний С. В. Економічна теорія : підручник / С. В. Мочерний, М. В. Довбенко. – К. : Видавничий центр «Академія», 2004. – 856 с.
77. Мочерний С. В. Методологія економічного дослідження / С. В. Мочерний. – Львів : Світ, 2001. – 416 с.
78. Надоша О. В. Теоретико-методологічний аналіз сталого розвитку у контексті сучасних дослідницьких підходів / О. В. Надоша // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 10. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=341>. – Назва з екрану.
79. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б. Є. Патона. – Київ : Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку Нац. акад. наук України, 2012. – 72 с.
80. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – Мн. : Изд. В. М. Скакун, 1998. – 896 с.
81. Ожегов С. И. Словарь русского языка. 6-е изд. / С. И. Ожегов. – М.: Советская энциклопедия, 1964. – 900 с.
82. Оптнер С. Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем / С. Л. Оптнер. – М. : Сов.радио, 1969. – 205 с.
83. Оруджев З. М. Диалектика как система / З. М. Оруджев. – М. : Политиздат, 1973. – 352 с.
84. Освіта для сталого розвитку. Освіта і наука напорозі третього тисячоліття // тези міжнар. конгр. до 50-ліття ЮНЕСКО. – Режим доступу : <http://www.unesco.org/education/desd>.
85. Павлов И. Особливості та структура об'єкту місцевого самоврядування на рівні району в місті / И. Павлов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип.3(14). – С.267 – 275.

86. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України / Х.О. Патицька // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2014. – Вип.4(108). – С.320 – 328.
87. Парасій-Вергуненко І. М. Аналіз стійкого розвитку економічних систем: теоретико-методологічні аспекти / І. М. Парасій-Вергуненко // Фінанси, облік і аудит. – 2014. – Вип. 2 (24) – С. 224 – 234.
88. Пашкевич М. С. Наукові засади регулювання регіональної економіки : монографія. М. С. Пашкевич. – Д. : Нац. гірн. ун-т, 2012. – 790 с.
89. Письмак В. П. Начала отрицания экономики / В. П. Письмак. – М. : Комкнига. – 2007. – 328 с.
90. Пищик Ю. Д. Основні напрями удосконалення управління сільськими територіями / Ю.Д. Пищик // Науковий вісник НУБіП України. – К. : 2013. – Вип. 181. – Ч. 6 – Сер. «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес». – Режим доступу : <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Economica/article/view/597>.
91. Політика сільського розвитку на базі громад: наук. доп. / Бородіна О. М. та ін.; за ред. Бородіної О. М., Прокопи І. В., Попової О. Л.; НАН України, ДУ «Інституту економіки та прогнозування НАН України». – Київ : 2015. – 69 с.
92. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
93. Про реформування місцевого самоврядування та децентралізацію. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/>
94. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження КМУ від 23.09.2015 р. № 995-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-р>.
95. Профанація або «Про стратегію сталого розвитку України – 2020» 3 квіт. 2015 р. // блок Голови Народного Руху України В. Куйбіди. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/vasyl_kuymbida/300576_profanatsiya_abo_pro_strategiyu.html
96. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 495 с.
97. Романович А. Л. Перспективы развития и обеспечение безопасности: философско-методологические проблемы / А. Л. Романович. – М. : МГУК, 2002. – 478 с.
98. Садовенко А. П. Сталий розвиток суспільства : навч. посіб. / Садовенко А. П., Середа В. І., Масловська Л. Ц. – К. : АМУ. – 2009. – 198 с.
99. Садовский В. Н. Основания общей теории систем / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1974. – 277 с.
100. Семенов В. Ф. Екологічний менеджмент. Поняття сталого розвитку, критерії та принципи / В. Ф. Семенов. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/knigi/81-ekologichniy-menedjment-semenov-vf.html>.
101. Серьогін С. М. Сталий розвиток в національному вимірі: значення, проблеми та шляхи вирішення / С. М. Серьогін // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали II міжнар. наук. практ. конф., 1 жовт. 2011 р., Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 254 с.
102. Сизоненко О. А. Механізм забезпечення сталого розвитку в системі управління металургійним підприємством / О. А. Сазоненко : автореф. к. е. н. ; 08.00.04 – економіка та управління підприємствами. – З. : ПДТУ. – 2009. – 21 с.
103. Система // Философский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – С. 619.
104. Словник української мови. – Т. 1. – К. : Наукова думка, 1970. – С. 56.
105. Сталий розвиток регіонів України / під. наук. ред. М. З. Згуровського ; Міжнародна рада з науки (ICSU) ; Світовий центр даних «Геоінформатика і

сталий розвиток»; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України. – Київ : Політехніка, 2009. – 197 с.

106. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк [та ін.] ; НАН України, Ін-т економ. пром-сті. – Донецьк : 2012. – 534 с.

107. Стигліц Д. Глобалізація та її тягар: пер. з англ. / Д. Стигліц – К. : Академія, 2003. – С. 43.

108. Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004 – 2015 роки «Шляхом європейської інтеграції» / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць [та ін.] ; під наук. керівн. А. С. Гальчинського. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

109. Стратегія розвитку Харківської області на період до 2020 року. – Х. : Харківська обл. рада, Харківська ОДА, 2015. – 177 с. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/documents/16203/1088.pdf>.

110. Спенсер Г. Основные начала / Г. Спенсер. – СПб. : Издание Л. Ф. Пантелеева, 1897. – 473 с.

111. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування. – Режим доступу. – http://tergromada.blogspot.com/2015/06/blog-post_11.html. – Назва з екрану

112. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України / В. Трегобчук // Вісник НАН України. – 2002. – № 2. – С. 31 – 40.

113. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем / А. И. Уемов. – М. : Мысль, 1978. – 272 с.

114. Україна у цифрах 2015: Статистичний збірник – К. : Державна служба статистики України, 2016. – 239 с.

115. Урсул А. Д. Переход России к устойчивому развитию. Ноосферная стратегия / А. Д. Урсул. – М. : Прогресс, 2008. – 483 с.

116. Урсул А. Д. Становление и сущность устойчивого развития // Введение в теорию устойчивого развития : курс лекций / А. Д. Урсул, Т. А. Урсул / Под ред. Н. М. Мамедова. – М. : 2002. – 687 с.

117. Урсул А. Д. На пути к праву устойчивого развития: концептуально-методологические аспекты / А. Д. Урсул // Теоретическая и прикладная экология. – 2008. – №1. – С. 20 – 31.

118. Цивільний кодекс України від 19 лип. 2017 р. № 435-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

119. Черковец В. Н. О методологических принципах политической экономии как научной системы / В. Н. Черковец – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1965. – 261 с.

120. Чикаренко И. А. Оценка результативности управления устойчивым инновационным развитием территории / И. А. Чикаренко. – 2013. – Режим доступа : http://ars-administrandi.com/article/Chikarenko_2013_4.pdf. – Загл. с екрана.

121. Шаров Ю. П. Керований розвиток муніципальних утворень: аспекти взаємодії соціально-економічної системи з оточенням // Сталий розвиток тер.: проблеми та шляхи вирішення: матеріали I міжнар. наук.-практ. конф., 1 – 2 жовтня 2010 р., м. Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ, 2010. – С. 28 – 31.

122. Шевченко Л. Г. Джерела системного підходу в методології публічного управління сталим розвитком територій / Л. Г. Шевченко, О. В. Курінний // Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – № 1(15). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/15.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/15.pdf). – Назва з екрану.

123. Шкарлет С. Модернізація продуктивних сил як визначальний чинник сталого розвитку проблемних регіонів / С. Шкарлет, В. Ільчук, І. Лисенко // Економіст. – 2013. – № 6. – С. 4 – 6.

124. Энциклопедический социологический словарь [общ. ред. Г. В. Осипова]. – М. : ИСПИ РАН, 1995. – С. 668.

125. Юдин Е. Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки / Е. Г. Юдин. – М. : Наука, 1978. – 391 с.
126. Юзвизин И. И. Основы информатиологии. – 2-е издание, переработанное и дополненное / И. И. Юзвизин. – М. : Высшая школа, 2000. – С. 210 – 216.
127. Agenda 21, A/CONF.151/26. – Resolution 1. – Annex II. – Access mode : <http://www.un-documents.net/agenda21.htm>. – Title from screen.
128. Assessing Social Sustainability / I. Omann, J. H. Spangenberg // Sustainable Europe Research Institute SERI. – 7-th Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics in Sousse, Tunisia, 6-9 March 2002.
129. Bertalanffy L. General System Theory / L. von Bertalanffy / Foundations, Development Applications. – New York, 1969. – 296 p.
130. Commission on Sustainable Development : web site. – Access mode : http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_aboutsd.shtml. – Title from screen.
131. ISO 37101:2016 : Sustainable development in communities – Management system for sustainable development –Requirements with guidance for use. – Access mode : http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=61885. – Title from screen.
132. Matveieva O. Dialogue with the time as managerial category: public administration aspect / O. Matveieva // Right to dialogue : World Youth Forum. X edition, 29 Sept. – 1 Oct. 2017, Trieste, Italy. – 2017. – P. 62 – 64.
133. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. – Annex to A/42/427. – Development and International Co-operation: Environment. – August 1987. – Access mode : <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. – Title from screen.
134. Report of the World Summit on Sustainable Development // A/CONF.199/20. – 4 September 2002. – Access mode : <http://www.un-documents.net/aconf199-20.pdf>. – Title from screen.
135. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, A/CONF.48/14/Rev.1. – Stockholm, 5-16 June 1972. – Access mode : <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. – Title from screen.
136. Roddick J. F. El Nino, El Viejo, and the global re-shaping of Latin America: surviving the UNCED coups / Roddick J. F. – Edinburgh : Edinburgh University, 1998. – Pp. 771 – 800.
137. Turcotte D. Fractals and Chaos in Geology and Geophysics / D. Turcotte. – NY : Cambridge Univ. Press, 1997. – 416 p.
138. United Nations Conference on Sustainable Development or Rio +20 / UNCSO. – 2012. – Access mode : <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>. – Title from screen.
139. UNDP Policy Paper: How to make local development work // Selected practices from Europe and the CIS, UNDP. – Bratislava, 2002. – Access mode : <http://www.eurasia.undp.org>. – Title from screen.

РОЗДІЛ II

РЕСУРСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК КЛЮЧОВИЙ ЧИННИК РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

2.1. Сутність і види ресурсного потенціалу сталого розвитку територій

Можливість досягнення територіальними громадами сталого розвитку обумовлено перш за все наявністю в них власного потенціалу розвитку. Потенціал у широкому сенсі – це кошти, запаси, джерела, які є в наявності і можуть бути мобілізовані, приведені в дію, використані для досягнення певної мети, здійснення плану, вирішення якого-небудь завдання.

Як визначено в національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів»: потенціал сталого розвитку – це економічна категорія, що є результатом взаємодії пріоритетних на певному етапі суспільно-економічних відносин людини з природою, не лише явних, а й прихованих, проте здатних відбутися, а також є основою, реальною силою (речовинно-енергетичною) сталого розвитку, що характеризується системою показників, які відображають не лише наявні ресурси, а й їхні резерви, які можуть бути використані за певних умов та можливостей [13].

У науковій літературі стосовно визначення поняття «потенціал» існує ряд різноманітних точок зору. Термін «потенціал» у своєму етимологічному значенні походить від латинського слова «*potentia*», що означає «приховані можливості», «міць, сила», які в господарській практиці завдяки праці можуть стати реальністю. Термін «потенціал» був введений в економічні дослідження в двадцяті роки минулого століття у зв'язку з розробкою проблем комплексної оцінки рівня розвитку продуктивних сил. В. Вейц і К. Воблій обґрунтували поняття потенціалу виробничих сил як потенційної можливості країни виробляти матеріальні блага для задоволення потреб населення [14, с. 326]. Згодом С. Струмлінін ввів поняття «економічний потенціал», під яким розумів сукупну виробничу силу, працю всіх працездатних членів суспільства. В.С. Немчинов досліджував «потенціал розширеного виробництва», який характеризує ресурсні можливості національної економіки для економічного зростання.

У «Великому тлумачному словнику української мови» потенціал розглядається як сукупність усіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил, що можуть бути використані в певній сфері, галузі, ділянці; запас чого-небудь, резерв; приховані здатності, сили якої-небудь діяльності, що можуть проявлятися за певних умов [15, с. 902]. В «Енциклопедії бізнесмена, економіста, менеджера» потенціал розглядається як наявні можливості, ресурси, запаси, засоби, що можуть бути використані для досягнення, здійснення чогось. При цьому у вищезгаданій енциклопедії

надається характеристика окремих видів потенціалу: виробничого, економічного та трудового [16, с. 467].

В «Економічній енциклопедії» зазначається, що потенціал – це наявні в економічного суб'єкта ресурси, їхня оптимальна структура та вміння раціонально використати їх для досягнення поставленої мети [17, с. 13-15]. В економічному словнику Б. А. Райзберга визначення «потенціал» розглядається як: засоби, запаси, джерела, які є в наявності і можуть бути мобілізовані, приведені в дію, використані для досягнення певної мети, здійснення плану, вирішення будь-якого завдання; здібності окремої людини, суспільства, держави до певної діяльності [18, с. 279].

Слід зазначити, що до цього часу домінує однобічний підхід до економічної суті потенціалу: або як до сукупності ресурсів, або як до здатності господарської системи випускати продукцію, або як до можливості виробничих сил досягти певного ефекту.

В. І. Відяпін з М. В. Степановим зазначають, що уявлення про сутність потенціалу зумовлює підхід до його оцінки, вимірювання та управління [19, с. 28]. Дійсно, коли потенціал розглядається як сукупність ресурсів, його оцінка полягає у встановленні якісних і кількісних характеристик значень окремих видів ресурсів, причому їх взаємний вплив не враховується і не вимірюється. Коли мова йде про систему ресурсів, то характеристики її окремих складових повинні доповнюватися показниками, що описують систему в цілому. Розглядаючи потенціал як здатність ресурсів давати певні результати і забезпечувати функціонування системи, слід враховувати і виражати в показниках всі фактори, які визначають таку здатність. Для цього необхідно мати як характеристики ресурсів всіх видів, так і їх результуючі (системні) характеристики, знати спосіб їх використання та управління ними. Іншими словами, необхідно знати не тільки необхідні ресурси, а й наявні, а також резервні. Резерви, які використовуються, є істотною частиною потенціалу. У кожному певному періоді вони утворюються внаслідок відхилення між створеними можливостями і їх дійсним використанням. Невикористані можливості постають у вигляді виробничих резервів, які, в кінцевому підсумку, відображають ступінь використання виробничого і трудового потенціалу.

Деякі автори, розглядаючи сутність поняття «потенціал», вказують: «Категорія «потенціал» в сучасному менеджменті трактується по-різному. Поширеним є уявлення, що при цьому мова йде про сукупності чогонебудь. Ми виходимо з того, що її змісту більше відповідають такі характеристики, як можливість, здатність забезпечувати і підтримувати процеси розвитку, оскільки вони вказують на певні приховані резерви, які за відповідних умов можуть з можливих стати реальними.

Потенціал сталого розвитку є результат суперечливої взаємодії безлічі факторів і умов, вектори яких у багатьох випадках різноспрямовані. Особливе значення має інерція векторів розвитку... У цьому містяться не тільки переваги (як і в будь-якому поділі і спеціалізації суспільної праці), а й

недоліки. Відомо, зокрема, що ринкові критерії ефективності роблять вельми проблематичними цивілізоване господарське освоєння нових територій країни, їх орієнтацію на комплексний соціально-економічний розвиток трактують традиційно. Основна причина криється в подорожчанні ресурсів. Це призводить до неконкурентоспроможності країни, що виникає внаслідок цього. Позитивне ж полягає в тому, що можна використовувати природно-ресурсні, економічні, інфраструктурні та інші переваги територій регіонів. Цим визначається потенціал сталого розвитку, величина якого вимірюється параметрами цих переваг, прогнозними оцінками громадських потреб, точкою на кривій життєвого циклу даних ресурсів» [20, с. 89].

Українські вчені виділяють три напрями визначення потенціалу сталого розвитку: як сукупність необхідних для функціонування або розвитку системи різних видів ресурсів; як систему матеріальних і трудових факторів (умов, складників), що забезпечують досягнення поставлених цілей виробництва; як здатність комплексу ресурсів економічної системи виконувати поставлені цілі [7]. Потенціал, на їхню думку, – це цілісне уявлення про єдність структури і функції об'єкта, виявлення їхнього взаємозв'язку. Найбільш вдалим на сьогодні вважається трактування цього поняття, сформульоване А. В. Гончаровим: «потенціал сталого розвитку економічної системи являє собою сукупність ресурсних можливостей, для створення, організаційних здібностей для формування та економічної готовності для втілення конкретних заходів щодо досягнення економічною системою розвитку сталого типу» [21].

Відмінність у підходах до трактування одного поняття пов'язана з тим, що потенціал, виступаючи в єдності просторових і часових характеристик, концентрує в собі одночасно три рівні зв'язків і відносин:

– по-перше, відображає минуле, тобто являє собою сукупність властивостей, накопичених системою в процесі її становлення, які обумовлюють її можливість до функціонування й розвитку. У цьому плані поняття «потенціал» фактично набуває значення поняття «ресурс»;

– по-друге, характеризує сьогодення з точки зору практичного застосування і використання наявних здібностей. Це дозволяє виявити різницю між реалізованими і нереалізованими можливостями. У цій своїй функції поняття «потенціал» частково збігається з поняттям «резерв»;

– по-третє, орієнтований на розвиток (майбутнє). Являючи собою єдність стійкого і мінливого станів, потенціал містить у собі якості «потенції», тобто елементи майбутнього розвитку [22]. Рівень потенціалу, який характеризує наявний стан системи, обумовлюється тісною взаємодією всіх трьох перерахованих вище станів, що і відрізняє його від таких, на перший погляд, близьких йому понять, як «ресурс» і «резерв».

Водночас різноманіття визначень потенціалу повністю не розкриває зміст потенціалу розвитку території, засвідчує певну дискусійність і незавершеність поняття і обумовлює необхідність формування більш повного уявлення про зміст ресурсного потенціалу забезпечення розвитку територій

регіону під час розробки концепції його сталого розвитку та надання уточнюючого визначення.

Потенціал сталого розвитку територій регіону являє собою системну сукупність ресурсів, їх резервів і потенціальних можливостей їх зростання, призначенням якої є безпосередня участь у створенні умов безперервного плину і динамічної збалансованості параметрів процесів розвитку територій, підтримці забезпечення внутрішньої стабільної рівноваги в їх русі, раціональному співвідношенні обсягів використання заради досягнення цілей переходу територіальних громад на шлях сталого, збалансованого розвитку.

Адекватність, наукова коректність і концептуальна значущість запропонованого визначення забезпечується якістю і конкретністю вивчення широкого кола літературних джерел, в яких наведені авторські визначення потенціалів, їх практичне вимірювання, зіставлення і виділення найістотніших властивостей потенціалу розвитку, аналізу його альтернативності і взаємовиключення в різних сферах, системах і організаціях та його обмеженнях [1 – 4]. Надане визначення ресурсного потенціалу сталого розвитку територій регіону дозволяє розкрити його більш широко і здійснити конкретний опис його ролі, місця і значущості в досягненні цілей розвитку.

Існує і низка класифікацій потенціалу, а саме: класифікація за рівнем абстрагованості, класифікація за рівнем агрегованості, за елементним складом, за галузевою ознакою, за функціональними сферами використання та ін. Наведемо ті з них, які безпосередньо можуть стосуватися потенціалу розвитку територій регіонів (табл. 10).

Таблиця 10

Трактування поняття «потенціал» в проекції на розвиток територій регіону

Поняття	Зміст поняття
Потенціал (з лат. – сила)	Сукупність засобів і можливостей для досягнення поставлених цілей
Потенціал	Сукупність параметрів, які обумовлюють наявність у системі певних можливостей, здатностей і ресурсів для здійснення ними тих чи інших зусиль, спрямованих на самозабезпечення і самовідродження, а також для перетворення умов і характеристик середовища [5, с. 238]
Потенціал інтелектуальний (з лат. слово «інтелект» – розум)	Пріоритетний чинник якісного розвитку суспільства. Сукупність розумових здібностей людини (спільноти) до розумової діяльності із засвоєння, усвідомлення інформації, її систематизації, перетворення на знання
Потенціал інформаційний (ІІ)	Ступінь інформаційної потужності будь-якого суб'єкта діяльності, його приховані інформаційні можливості. Він співвідносний з усіма іншими видами потенціалу (економічним, громадсько-політичним, фаховим, виробничим, науковим, технічним, культурним тощо) [11, с. 14]. Наближення суспільства до рівня інформаційної цивілізації збільшує значущість ІІ
Потенціал природний	Сукупність наявних природних умов і ресурсів, що впливають на економічну діяльність і використовуються у виробництві благ. Здатні забезпечити потреби країни [10, т. 3, с. 15]

Поняття	Зміст поняття
Природно-ресурсний потенціал	Сукупна продуктивність природних ресурсів України як засобів виробництва і предметів споживання, що виражаються у споживчій вартості. Природно-ресурсний потенціал – мінеральні, земельні та рекреаційні ресурси
Потенціал економічний	Наявні в економічного суб'єкта ресурси, їх оптимальна структура, можливість раціонально використовувати їх для досягнення поставленої мети [10, т. 2, с. 13]
Економічний потенціал регіону	Сукупна здатність економічної системи регіону, її галузей, підприємств і господарств здійснювати економічну діяльність унормованих обсягів продукції і послуг відповідної якості
Потенціал виробничий	Обсяг продукції, який можна виготовити за певного використання наявних ресурсів; наявні та потенційні можливості виробництва, забезпеченість його певними видами ресурсів і наявні фактори виробництва [10, т. 2, с. 13]
Потенціал розвитку окремих організацій	Комплекс супроводжувальних дій, які реалізує організація для створення умов сталого збалансованого руху процесів розвитку і отримання запланованих результатів
Потенціал сталості регіону	Такий рух матеріальних, грошових, фінансових, інформаційних та інших видів потоків, які забезпечують стабільний стан регіону в умовах нестабільності зовнішнього середовища [9, с. 238]
Потенціал сталого розвитку	Економічна категорія, що є результатом взаємодії пріоритетних на певному шляху суспільно-економічних відносин людини з природою, не лише явних, а й прихованих, проте здатних відбутися, а також яка є основою, реальною силою (речовинно-енергетичною) сталого розвитку, що характеризується системою показників, які відображають не лише наявні ресурси, а й їхні резерви, які можуть бути використані за певних умов та можливостей [13, с. 17]
Інноваційний потенціал розвитку	Не лише можливість створення нововведень здійснення інновацій, але й готовність сприйняти ці нововведення для подальшого ефективного використання на рівні відповідного світосприйняття [6, с. 41]
Потенціал розвитку території (регіону)	Можливість його розвитку за умови використання всього комплексу територіальних ресурсів, особливостей наявної і перспективної структури його господарства, географічного положення в інтересах підвищення якості життя населення[7].
	Ємна величина, що складається із суми окремих потенціалів, яка формується як результат системної взаємодії внутрішніх і зовнішніх чинників [8, с. 303]
Людський потенціал	Сумарна продуктивність усіх учасників суспільної діяльності і робочої сили у всіх сферах матеріального виробництва, інфраструктури, в домашньому господарстві, суспільно-політичній діяльності, системі управління і регулювання та інших сферах людської діяльності
Ресурсний потенціал	Економічна категорія, що визначає сукупність органічно взаємопов'язаних ресурсів (земельних, трудових і матеріальних) та їх здатність забезпечувати виробництво продукції високої якості для гарантування продовольчої безпеки країни [23, с. 9]
Потенціал сталого розвитку економічної системи	Сукупність ресурсних можливостей до створення, організаційних здібностей до формування та економічної готовності до втілення конкретних заходів щодо досягнення економічною системою розвитку сталого типу [21]

Кожен вид потенціалу спирається на ресурси, які мають певну специфіку. Найбільш досліджуваними ресурсами є: сировинні, виробничі, інфраструктурні, фінансові, енергетичні та інші ресурси. У свою чергу, для їх раціонального використання в процесах розвитку регіону необхідні як

внутрішні (кадрові, організаційно-структурні, інформаційні, науково-технічні, інституційні та інвестиційні ресурси), так і зовнішні, державні ресурси.

Визначенню різноманітних складових ресурсного потенціалу територій регіону повинна передувати їх класифікація. Вона являє собою поділ і деталізацію складної цілісності на окремі групи, їх типізацію, визначення основних рис і характеристик. Поділ потенціалу на систематизовані складові дозволяє побачити спільні й відмінні риси, специфічні властивості, зв'язки, залежності і специфіку, які допомагають поглибити знання стосовно їх сутності. Ураховуючи склад ресурсів територій, ресурси потенціалу розвитку територій систематизовано за низкою ознак (табл. 11).

Наведена систематизація ресурсів тою чи іншою мірою застосовується в кожній системі територіальних громад регіонів, формуючи ознаки і властивості потенціалу їх розвитку. Потенціал концентрує в собі, як зазначалося вище, три рівні зв'язків, їх складових і відносин:

- створені ресурси, їх зв'язки і властивості, які були накопичені в результаті становлення і плину процесів життєдіяльності в системах регіонів у цьому аспекті потенціал розвитку територій ідентифікується з їх безпосередніми ресурсами;

- невикористані можливості існуючих ресурсів територій, які засвідчують реальні резерви розвитку потенціалу на час його оцінювання;

- можливість цілеспрямованої на майбутній розвиток діяльності систем регіонів, які розглядаються як потенції підвищення обсягів і якості потенціалу в майбутньому.

Таблиця 11

Систематизація видів ресурсних складових потенціалу розвитку територій

Ознака систематизації	Вид ресурсів
Походження	Людські; матеріально-технологічні; фінансові; техніко-технологічні; інституційні; організаційні
Форма існування	Матеріальні та нематеріальні
Зміст	Матеріально-сировинні; виробничо-технологічні; знанієві; інтелектуальні; інноваційні; інформаційні; соціальні; духовно-культурні
Час існування і використання	Сьогоднішні (існуючі на час оцінювання). Стратегічні (які можуть бути задіяні в майбутньому). Резервні (за необхідності можуть бути задіяні в будь-який момент). Потенційні (які можуть бути отримані шляхом нарощення).
Джерела появи і формування	Природні. Створені суспільством
Системи територіального господарства територій регіону	Ресурси економічної системи. Ресурси соціальної системи. Ресурси екологічної системи. Людські ресурси і їх потенціал

Ознака систематизації	Вид ресурсів
Об'єкт розвитку	Ресурси територій. Ресурси галузей. Ресурси видів діяльності. Ресурси підприємств. Ресурси суб'єктів господарювання. Ресурси інституцій, інститутів. Ресурси колективів. Ресурси домогосподарств
Напрямок розвитку	Ресурси для розвитку освіти. Ресурси для духовного і культурного розвитку. Ресурси для створення інновацій. Ресурси економічного розвитку. Ресурси соціального розвитку. Ресурси екологічного розвитку. Ресурси розвитку управління. Ресурси розвитку влади.
Участь у процесах розвитку	Ресурси процесів виробництва. Ресурси обслуговуючих процесів. Ресурси допоміжних процесів
Вплив на рівень розвитку	Ресурси для прямого позитивного впливу. Ресурси для опосередкованого позитивного впливу. Ресурси прямого негативного впливу. Ресурси опосередкованого негативного впливу
Рівень адміністративно-територіального устрою	Державні ресурси. Регіональні ресурси. Ресурси територіальних громад. Ресурси домогосподарств
Ресурси політичної системи	Позитивні зміни, пов'язані політичними і національними тенденціями зміни політики в країні. Міжнародні зв'язки, пов'язані зі зміною уряду. Зміна політичних еліт, поява і реалізація нових інноваційних реформ розвитку країни і регіонів
Суб'єкт впливу	Ресурси органів державної влади. Ресурси органів регіональної влади. Ресурси місцевого самоврядування. Ресурси громадянського суспільства

Ресурсний потенціал, який використовується для досягнення поставленої мети, може змінювати свої характеристики, уключати нові елементи чи параметри майбутнього розвитку. Для забезпечення цілей розвитку збільшення потенціалу не завжди потребується, може бути достатнім лише його раціональне використання в існуючих параметрах. Однак невикористання можливостей потенціалу також не завжди гальмує вирішення нових завдань, якщо вони не спрямовуються на розвиток.

Досліджуючи розвиток територій регіонів слід зазначити, що в багатьох дослідженнях потенціалу як економічної категорії увага не завжди сконцентрована на множинності складників потенціалу. Має

місце вибір із їх сукупності одного або двох видів ресурсів, здатних впливати на цільовий чи галузевий розвиток.

Сталий розвиток території не може здійснюватися тільки за окремими напрямками, оскільки він є всеохоплюючим цілісним явищем, яке враховує на цьому рівні взаємодію різних сфер діяльності суспільства, результати аналізу причинно-наслідкових зв'язків, виявляє суперечності і дисфункції розвитку в кожній системі, гармонізує людську діяльність з природним середовищем. Очевидно, що пошук шляхів розвитку територій крізь призму системної ноосферної парадигми не може будуватися на окремих видах складників їх ресурсного потенціалу. На цьому рівні існує необхідність розгляду його системної сукупності або якомога більшої кількості його найважливіших складників, тобто інтегровану сукупність його потенціалів залежно від систем, в яких вони використовуються.

Розглянемо продукування потенціалу розвитку територій в окремих системах регіонального господарства, систематизувавши його складники за видами систем з метою їх уточнення і подальшого вивчення. Їх об'єднувальні внутрішні і зовнішні взаємозв'язки формуються на основі відповідних цим системам ресурсів, без забезпечення якими неможливе їх функціонування. Системи в яких концентрується, формується, використовується і зростає потенціал розвитку територій наведені на рис. 9. Сутність, характерні риси і продукуюча роль кожної системи у формуванні і реалізації потенціалу розвитку наведена в табл. 12. Їх складники в горизонтальній площині наведені на рис. 10.



Рис. 9. Системи регіонального господарства як сфери продукування потенціалу розвитку територій

**Характерні риси і роль основних систем продукування
потенціалу розвитку територій**

Система	Характерні риси і роль
Людського розвитку	Соціально інтегрована сукупність жителів територіальних громад регіонів, яка являє собою соціоприродну цілісність соціальної сформованості суспільства, соціальності людини і основних загальнолюдських засад суспільного життя (освіченість, соціальна, ідеологічна і висока громадянська свідомість, моральність, культура, духовність, ментальність, відсутність суперечностей), що сприяє гармонійності, поєднанню інтересів і згуртованості населення і влади, дотриманню соціальної справедливості, розвиває і оновлює людський потенціал розвитку регіону, його конкурентні переваги і перетворення в найважливіший ресурс розвитку. Ефективне використання потенціалу забезпечує підвищення добробуту, економічне зростання, соціальний і екологічний розвиток, спільність національних і загальнолюдських інтересів та національну конкурентоспроможність. Об'єктом і суб'єктом розвитку системи є люди
Соціальна	Соціальне середовище існування людей у просторі регіону: соціальна інфраструктура, умови для гармонійного розвитку особистості і всіх членів громади, умови соціальної стабільності, реалізації прав на працю, достатній рівень матеріального добробуту і задоволення духовних потреб, соціальна допомога і соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна відповідальність влади і бізнесу, соціальні гарантії, соціально-ефективне виконання функцій соціального управління, ефективна соціальна політика, високі соціальні стандарти життя, освіти, охорони здоров'я, охорона довкілля, соціальні інновації, що спрямовуються на людський, економічний, соціальний і екологічний збалансований розвиток регіону
Економічна	Сфера суспільного життя людей, в якій на основі поєднання і використання різноманітних ресурсів здійснюється виробництво, обмін, розподіл та споживання продуктів людської діяльності, формується і постійно розвивається система економічних, продуктивних сил, техніко-економічних, організаційно-економічних і виробничих відносин, відносин економічної власності, утворюється технологічний спосіб виробництва, яким управляють чинні й іманентні економічні закони, сукупність форм, методів і важелів використання економічних законів і розв'язання суперечностей суспільного способу виробництва, використання власності, економічного благополуччя розвитку людини, суспільства, держави. Призначенням економічної системи є: збільшення обсягів і швидкості руху матеріальних і нематеріальних потоків ресурсів – фінансових, інформаційних, інтелектуальних; підвищення питомої ваги «нової», «невагомої» економіки – економіки знань; оптимальне поєднання, використання і збереження сукупного капіталу (фізичного, природного, людського, обмежених ресурсів), застосування енерго- і витратозберігаючих технологій, потужного потоку суспільних доходів
Екологічна	Природна екосистема регіону, що являє собою сукупність природної і біологічної системи, в якій взаємодіють угруповання людських, рослинних і фауністичних організмів та екологічні явища, структура і функціонування яких забезпечує цілісність збереження біологічних систем, підтримку і оптимальне використання природних ресурсів і їх здатність до самооновлення природно-ресурсного потенціалу і його адаптації до різноманітних змін

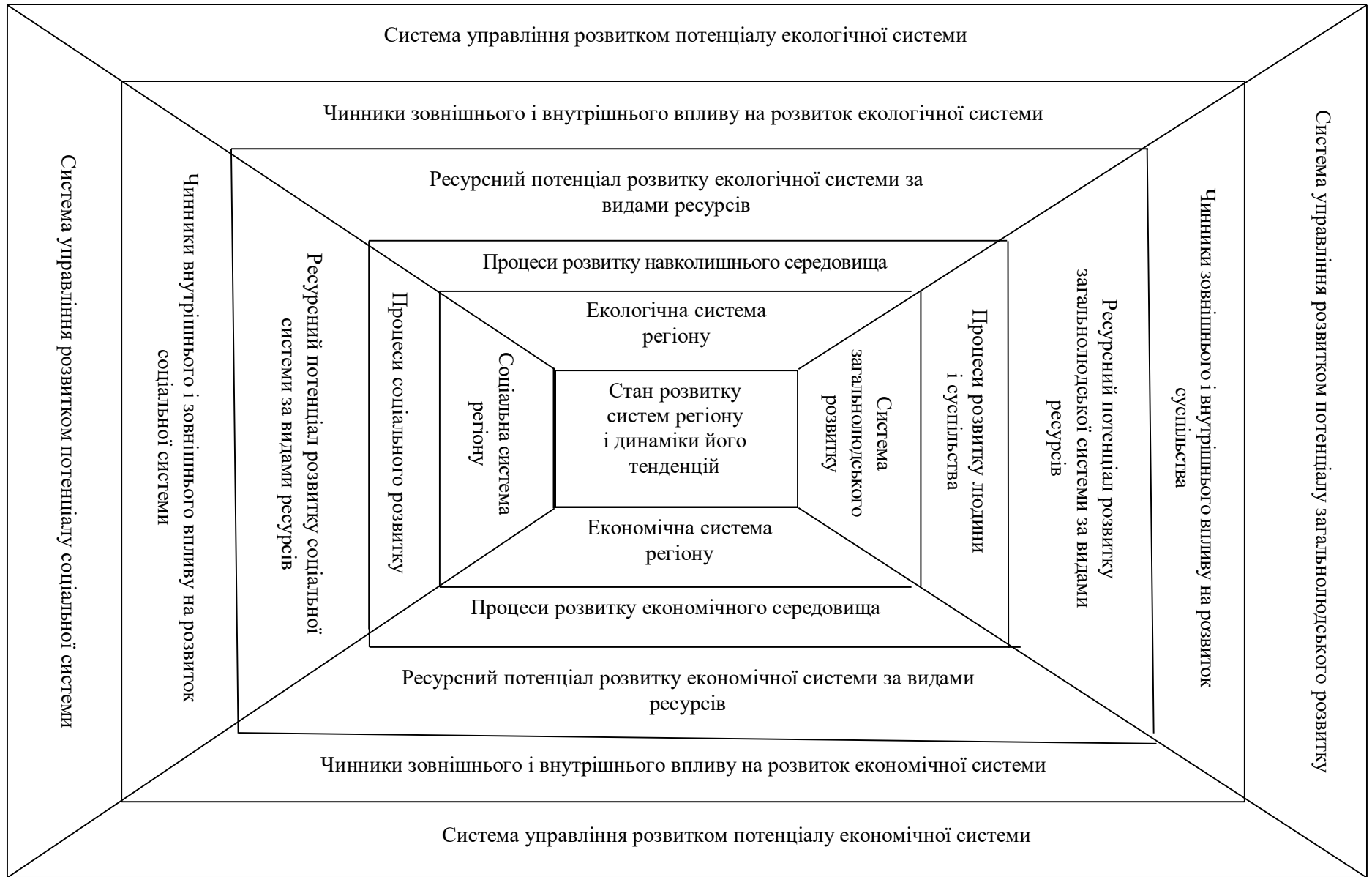


Рис. 10. Проекція складових системи формування потенціалу сталого розвитку територій регіону в горизонтальній площині

Складні взаємодії і взаємозалежності систем регіону і їх різнорідних та швидкоплинних компонентів для свого розвитку потребують скоординованих управлінських дій місцевої влади, напрями яких можливо окреслити шляхом визначення їх наявного потенціалу в стратегічно важливих галузях і сукупності чинників впливу на його формування збереження, використання і нарощення. На збереження і нарощування потенціалу регіональних систем у місцевому самоврядуванні впливає чотири основні групи чинників (відповідно до системних складових територій регіону), які як окремо, так і в сукупності збільшують або зменшують можливості потенціалу, а їх спільна цілеспрямована дія створює системний вплив на розвиток (табл. 13).

Рис. 8 ілюструє логіку існування, просторового розташування, взаємозалежності і спорідненості процесів розвитку системи формування ресурсного забезпечення в просторі існування територій регіону, види процесів і чинники спільної продуктивної діяльності, яка потребує безперервного, послідовного забезпечення відповідними ресурсами, підтримки їх збалансованості й управлінського супроводу.

Створення умов для забезпечення процесів розвитку складниками ресурсного потенціалу базується на врахуванні і обґрунтуванні їх необхідної комплексності та комбінаційності ресурсних можливостей регіону, а подальше рівноважне відтворення і збільшення ресурсів повинно здійснюватися на основі інноваційного науково-методичного забезпечення і за допомогою інструментів, які його реалізують.

У системі «людський розвиток» чинники впливу позитивно спрямовуються: на збереження стабільності суспільних процесів і суспільних відносин на територіях регіону, на зниження конфліктів діяльності, забезпечення спроможності людей бути не тільки об'єктом, а й суб'єктом управління; на активну участь у створенні сприятливих умов для життєдіяльності, підвищенні якості життя, підготовці і реалізації управлінських рішень, контролі плину процесів розвитку, підтримці плюралізму й толерантності стосунків у суспільстві. Відповідні чинники впливають і на всі інші системи регіонів.

Чинники, які найбільше впливають на системи формування потенціалу розвитку територій регіону, є взаємодоповнюючими і взаємопов'язаними його регуляторами. На кожній окремій території можуть використовувати їх різні сукупності, які з часом оновлюються чи змінюються залежно від цілей розвитку. Вибір сукупності чинників залежить від зміни напрямів і очікуваних результатів розвитку.

Для налаштування належного управління діючим, оновленим чи заново створеним ресурсним потенціалом з метою забезпечення процесів розвитку на територіях необхідно мати якомога більше інформації про призначення складників потенціалу, його стан, видову структуру й особливості, що дозволить відповісти на низку питань стосовно його достатності, якості та інших властивостей.

Склад основних чинників впливу на системний розвиток потенціалу території регіону

Чинники впливу на систему «людський розвиток»	Чинники впливу на соціальну систему	Чинники впливу на екологічну систему	Чинники впливу на економічну систему
<p>Наявність уявлення про людину як об'єкта і суб'єкта розвитку.</p> <p>Освітній, професійний, кваліфікаційний, науковий, віковий склад населення.</p> <p>Соціальна інтегрованість і соціальна готовність до участі в перетвореннях.</p> <p>Чітко визначені і підтримувані соціокультурні й морально-етичні цінності територіальних громад.</p> <p>Ідеологічна, моральна і культурологічна політика місцевої влади.</p> <p>Опанування системним мисленням, баченням і реалізація владою політики соціоприродної цілісності, врівноваженості, збалансованості і гармонізації відносин між людьми, між владними органами і суб'єктами господарювання в просторі регіону.</p> <p>Досягнення високих стандартів життя.</p> <p>Широка участь громади у врядуванні місцевих проблем, заохочення і стимулювання багатосторонньої людської співпраці.</p> <p>Виховання соціальної людини, розробка моделей її виховання.</p> <p>Розвиток адаптаційних здібностей до змін, саморозвитку, самореалізації і самозахисту.</p> <p>Формування інституцій корпоративного громадянства.</p> <p>Постійні інвестиції в людський капітал.</p>	<p>Повноцінна, якісна й ефективна соціальна інфраструктура.</p> <p>Запровадження інноваційної політики соціального розвитку.</p> <p>Запровадження високих соціальних стандартів життя.</p> <p>Надійні умови безпечного проживання.</p> <p>Раціональна архітектура соціального середовища регіону.</p> <p>Зниження ризиків урбанізації.</p> <p>Формування і підтримка ефективних заходів розвитку агломераційних процесів.</p> <p>Створення атмосфери конкурентності складових розвитку.</p> <p>Розвиток інформаційних процесів і моніторингу соціального розвитку.</p> <p>Виховання, формування і забезпечення соціальної відповідальності влади, керівників соціальних закладів і населення.</p> <p>Інноваційне наповнення соціальним змістом управління соціальною сферою, ефективна реалізація функцій соціального управління.</p> <p>Створення мереж соціальної</p>	<p>Розробка і реалізація стратегій раціонального використання природних ресурсів:</p> <ul style="list-style-type: none"> – відтворення і охорона поверхневих і підземних вод, своєчасне запровадження сучасних форм водогосподарських підприємств, ліквідація забруднення водних об'єктів; – підтримка лісгосподарських підприємств, лісопереробних підприємств, лісовиробничих кластерів, лісовиробничих технопарків, догляд і заготівля лісопродукції; – раціональна організація видобутку корисних копалин у дозвільних межах тощо. <p>Створення правових, адміністративних, інституційних і економічних умов збереження і розвитку екологічної системи регіону.</p> <p>Розробка стратегій, програм і планів розвитку, освоєння і зберігання екологічної системи регіону.</p> <p>Раціональне використання природних ресурсів (землі, води, корисних копалин).</p> <p>Перехід на маловідходні ресурсо- та</p>	<p>Визначення й унормування параметрів сталого розвитку.</p> <p>Удосконалення інституційного, нормативно-правового, управлінського і політико-регуляторного поля забезпечення розвитку економічної системи регіону, збереження її цілісності і єдності.</p> <p>Формування механізмів управління сталим, збалансованим розвитком фізичного простору регіону (твердої території, акваторії, аероторії і природних надр).</p> <p>Збалансування територіальної організації поліцентричної структури економіки регіону.</p> <p>Зміцнення корпоративності, кооперації, кластеризації і комбінування економічних процесів і зв'язків між ними.</p> <p>Розвиток транспортних логістичних мереж і зв'язків між ними.</p> <p>Ефективна забудова економічних об'єктів.</p> <p>Унормування індикаторів, критеріїв і показників розвитку в місцевих регіональних статистиках, політиках, стратегіях і планах розвитку.</p> <p>Організаційна диверсифікація економічних структур виробництва,</p>

Чинники впливу на систему «людський розвиток»	Чинники впливу на соціальну систему	Чинники впливу на екологічну систему	Чинники впливу на економічну систему
<p>Формування і постійна підтримка інноваційного соціального середовища для розвитку всіх верств населення.</p> <p>Створення мотиваційних умов для поглибленої соціальної взаємодії і порозуміння соціуму регіону у формуванні соціальних цінностей, духовного і культурного сприйняття, збереження і розвитку навколишнього середовища.</p> <p>Запровадження корпоративної культури, корпоративізму і корпоративності територіальних громад і влади.</p> <p>Заохочення і стимулювання багатосторонньої людської співпраці;</p> <p>Створення правових, адміністративних, інституційних умов людського розвитку.</p> <p>Запровадження систем преференцій за активізацію і якість здійснення заходів розвитку.</p> <p>Розвиток інтелектуального потенціалу людської спільноти (здатностей до розумової діяльності) – освіта, кваліфікація, які характеризують суму знань засвоєних і використовуваних. Здобутки інтелектуальної праці – наукові, уречевлені, інституційні.</p>	<p>співпраці, соціального захисту і соціального співробітництва, виховання бажання до суспільно корисних обов'язків.</p> <p>Запровадження заходів і фінансових пільг для реалізації програм і планів соціального розвитку.</p> <p>Розробка і підтримка брендингу території регіону, міст, громад, (етичної, естетичної, економічної, екологічної, історичної спадщини і її активів у майбутньому)</p>	<p>енергозберігаючі технології.</p> <p>Надання податкових пільг природоохоронним підприємствам і підприємствам ресурсодобувним і ресурсопереробним.</p> <p>Створення природоохоронних зон довкілля.</p> <p>Підвищення компетенцій державних службовців, фахівців, керівників і населення в питаннях охорони довкілля.</p> <p>Удосконалення інституційного, організаційно-управлінського і структурного управління.</p> <p>Унормування частини прибутку і оборотного капіталу для здійснення локальних проектів підтримки збереження і розвитку навколишнього середовища</p>	<p>структур управління, виробничих коопераційних зв'язків.</p> <p>Гнучка й ефективна система оподаткування діяльності інноваційних підприємств.</p> <p>Запровадження преференційних заходів і умов для розвитку інвестиційної привабливості регіону.</p> <p>Формування «точок» і «зон» економічного зростання і їх фінансова підтримка.</p> <p>Створення і підтримка фондів розвитку і їх раціонального використання.</p> <p>Дотримання рівноваги розвитку ресурсів.</p> <p>Розвиток ринкової інфраструктури і регіональних ринків.</p> <p>Підвищення компетенцій ОМС, керівників, господарюючих суб'єктів.</p> <p>Використання інноваційних технологій, інструментів і механізмів управління і позитивного світового досвіду</p>

Спираючись на наведену систематизацію видів ресурсів і наведену характеристику потенціалу розвитку, можна дійти висновку, що сталість розвитку територій регіону залежить від загального обсягу наявних у них ресурсів.

Процеси життєдіяльності і розвитку на територіях регіону постійно перебувають під впливом чинників внутрішнього і зовнішнього середовища. Їх вплив може або відкривати нові можливості розвитку, або створювати загрози, дисбаланси, надзвичайні складнощі, відчуття небезпеки тощо. Ураховуючи, що ні окремі ресурси, ні їх сукупність у процесах розвитку самостійно не організуються, рівень збалансованості функціональних процесів розвитку необхідно підтримувати шляхом дотримання обґрунтованих раціональних структурних пропорцій і співвідношень споживаних і відтворених ресурсів. Визначати такі співвідношення слід на стадії стратегічного планування і обґрунтування заходів розвитку, дотримуючись таких постулатів:

- підвищення потреб у різних видах ресурсів повинно дорівнювати або бути нижчим за зміну результатів розвитку;

- зміна в обсягах використання ресурсів повинна корегуватися з обсягами їх утворення і нарощування;

- питома вага використаних ресурсів на одиницю результату не може бути підвищена безпідставно, без відповідної зміни їх якості і підвищення ефективності;

- за наявності можливості заміни дефіцитних ресурсів слід обов'язково цим скористатися;

- темпи споживання ресурсів та темпи їх відтворення повинні бути рівнозначними;

- наявні нові джерела поповнення ресурсів повинні повністю і якісно задовольняти потреби запланованих заходів за очікуваними параметрами розвитку;

- у поступальному русі процесів розвитку за будь-якими напрямками для кожного складового елемента ресурсного потенціалу регіонів необхідно забезпечувати рівновагу його споживання і відтворення.

Дотримання раціональних і рівноважних співвідношень у споживанні й відтворенні ресурсів та одержувані за їх допомогою результати створять умови для своєчасного їх забезпечення. Такий підхід до моделювання процесів і заходів управління ресурсним потенціалом розвитку територій повинен використовуватися на всіх рівнях, починаючи з місцевого управління кожним видом ресурсів.

Територіальні громади мають найбільш тісний зв'язок влади з громадянами, більш наочні й відчутніші результати діяльності. Тому необхідне суттєве підвищення їх спільної відповідальності за забезпечення і нарощування ресурсного потенціалу розвитку територій, чому сприятиме володіння сучасним методологічним інструментарієм управління.

На рівні територій регіону зі складу ресурсного потенціалу розвитку в першу чергу повинні розглядатися ті його складові, які діють постійно, є керованими і змінюваними. Забезпечення ресурсами процесів розвитку суттєво залежить від своєчасного і широкого інформування суб'єктів розвитку про стан, якість і можливості ресурсів територій і потребує суттєвого розширення складу інформації, яка може надаватись у паспортах спроможних територіальних громад. Цей документ є додатком до «Методики формування спроможних територіальних громад», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [2].

Слід ураховувати, що до складу ресурсів громад належать і дотаційні ресурси. Згідно із ст. 64 Бюджетного Кодексу України базові і ресурсні дотації є частиною бюджету розвитку. Однак їх обсяги визначаються без системного врахування всіх видів власних ресурсів територій, що створює умови нераціонального і безвідповідального їх використання. Інструментом подолання такого стану може стати розширення інформації про склад ресурсів у паспортах «Спроможності територіальних громад». Таку інформацію доцільно подавати у вигляді типового шаблону інформаційно-аналітичної картки для кожного виду ресурсів, в якій би відображалися: назва, вид ресурсу, загальна характеристика, показники вимірювання, форма власності, сфера і галузі використання, обсяг ресурсів, якість, рівень використання, потреба в споживанні, відтворенні і нарощенні, кооперативний зв'язок з іншими ресурсами тощо.

Отримання достовірної інформації про наявні ресурси дозволить підвищити рівень обґрунтованості розроблених стратегічних планів розвитку і сформулювати зміст функцій планування, організаційної мобілізації, стимулювання, координації і контролю ресурсного забезпечення планів, проектів і заходів розвитку, спираючись на ресурси як ключовий чинник досягнення поставлених цілей.

Склад інформаційно-аналітичних характеристик кожного виду ресурсів, наведених у паспортах громад згідно з кваліфікаційними групами ресурсів, дозволить їх уявити як нерозділену системну цілісність і дійти таких висновків:

- процеси сталого розвитку територій регіону необхідно забезпечити якісним ресурсним потенціалом. Це комплексна, різнобічна і відносно самостійна проблема;

- при проектуванні стратегій розвитку територій регіону їх самостійним розділом повинна бути стратегія забезпечення якісним ресурсним потенціалом розвитку, достатнім для своєчасного і гарантованого виконання стратегічних і поточних завдань;

- розвиток кожного елемента ресурсного потенціалу не відбувається ізольовано. Всі вони мають особливості формування і відтворення, специфічний характер прояву і умови застосування;

- для формування, використання і відтворення елементів ресурсного потенціалу необхідно мати широку обізнаність про їх адекватну поведінку,

поведінкові тенденції, характер змінюваності, умови залучення, споживання і відтворення.

Визначення, аналіз і розробка процесів залучення і використання ресурсів не повинні здійснюватися за однаковими (типовими) сценаріями, які б реалізовувалися і керувалися в горизонтальній площині територій регіону, з урахуванням єдиної мети і спільності напрямів їх використання. Необхідним є сценарний підхід до вирішення цієї проблеми.

Ураховуючи послідовність залучення окремих видів потенціалів і їх ресурсів до формування, організації і плину процесів розвитку територіальних громад, їх детальний розгляд слід почати з потенціалу місцевого самоврядування.

2.2. Потенціал місцевого самоврядування як підґрунтя розвитку територій регіонів

Ресурсне забезпечення розвитку територій регіонів є особливою функцією місцевого самоврядування. Огляд понять «сталий розвиток», «ресурси», «потенціал» засвідчують, що дефініція «ресурсний потенціал розвитку територій регіону» є остаточно не визначеною. До того ж вона недостатньо використовується при розгляді проблеми забезпечення сталості розвитку. Нині не сформований і єдиний методологічний підхід до сумісного використання перелічених понять і водночас відокремленого формування і використання. Про це наголошується в працях українських учених – дослідників цієї проблеми [1, с. 203 – 205]. В існуючих теоретичних і методологічних дослідженнях формування ресурсного потенціалу розвитку територій регіону основна увага приділяється таким видам потенціалу, як економічний, природний, соціально-культурний, потенціал поселенської мережі регіону, трудовий, соціально-інфраструктурний, інформаційний, майново-ресурсний, фінансовий [2]. При цьому потенціал місцевого самоврядування окремо не виділяється.

Потенціал місцевого самоврядування в загальноприйнятому розумінні являє собою інструменти, методи, засади та інші важелі, здатні вплинути на діяльність керованих об'єктів і їх виробничі колективи. У цілому, розглядаючи існуюче розуміння потенціалу місцевого самоврядування, слід відмітити його неконкретність і незакінченість, що не сприяє розумінню його ролі і визначенню достатності і можливостей використання при здійсненні владного впливу на забезпечення розвитку громади.

Найбільш поширеними підходами до визначення ресурсного потенціалу місцевого самоврядування вважаються інституційний, територіальний, функціональний і компетентнісний. Вони трактують це поняття з економічної, владної і соціальної позиції залежно від їх значущості, взаємопов'язаності, умов формування, зовнішніх та інших впливів. Конкретизуючи роль місцевого самоврядування в розвитку

територій, його потенціалу доцільно надати таке визначення: *потенціал місцевого самоврядування слід розглядати як сукупність ресурсів територій і ресурсів органів місцевого самоврядування, множини елементів їх різної природи, способів та інструментів їх взаємодії, які після введення в дію будуть здатні забезпечити виконання основної функції місцевого самоврядування – досягнення цілей розвитку територіальних громад у контексті ноосферної концепції*. Потенціал місцевого самоврядування слід розглядати як *ідеологічну, законодавчо визначену конструкцію, на яку нанизуються всі інші види ресурсів розвитку при «запуску» його процесів*.

При цьому слід робити акцент на необхідності підвищення якості і збільшенні ресурсів самих органів місцевого самоврядування в частині їх здатності до об'єднання, організації і узгодження діяльності всіх сфер, систем і суб'єктів господарювання, об'єднання, компонування і оптимізації розподілу ресурсів за пріоритетними напрямками задля забезпечення гідного життя, створення умов для розвитку, формування і підтримки плину процесів життєдіяльності та підвищення конкурентних переваг територій. По суті мова йде про те, чи здатні органи місцевого самоврядування до вирішення проблематики розвитку, що є головним критерієм конкурентоспроможності влади і її здатності до очолення, проектування, організації і управління процесами розвитку.

Аналізуючи ресурсний потенціал місцевого самоврядування, слід зазначити, що практично жоден із сукупності існуючих видів і елементів ресурсної бази територій ні повністю, ні навіть частково не здатен до самоорганізації і цілеспрямованого впливу на розвиток регіону. Для створення і використання будь-якого із складових потенціалу необхідним є наявність і залучення до процесів розвитку «надпотенціалу», який створює умови і організовує рух процесів суспільного розвитку. Для його розгляду і визначення необхідним є розподіл ресурсного потенціалу місцевого самоврядування на ресурси керованої і керуючої систем територій регіонів.

До сукупності ресурсів керованих систем доцільно віднести матеріальні ресурси з переважанням долі матеріально-виробничого, речовинного і ринкового характеру, які мають вимір у фізичних одиницях, що забезпечують процеси виробництва засобами діяльності по виготовленню продукції, послуг, розробці і здійсненню проектів та їх реалізації.

Ресурси керуючої системи переважно нематеріальні. Хоча у складі реформаторських заходів завдання забезпечення, накопичення і раціонального використання нематеріальних ресурсів чітко не сформульовано. Повністю не вирішеними залишаються завдання розвитку місцевого самоврядування в частині системного накопичення, збереження і оптимального використання нематеріальних ресурсів в усіх напрямках життєдіяльності. Вони повинні забезпечувати всі три компоненти

територіальних громад: населення, територію і муніципальну економіку, що включає в себе сукупність функціонуючих господарських організаційних утворень і продуктивну їх взаємодію. Це забезпечує життєдіяльність громад і задоволення потреб населення. Такий вид ресурсів слід розглядати як складники енергетики розвитку. Вони сприяють продукуванню матеріальних ресурсів територіальних громад і їх резервів і формують можливості органів місцевого самоврядування як енергетичного чинника синергетичного впливу на стан і плин процесів розвитку, що характеризує відмінність функції розвитку місцевого самоврядування від його інших функцій.

Такий поділ ресурсів місцевого самоврядування характеризує потенціал органів місцевого самоврядування як вищий за рангом і ступенем впливу на процеси розвитку територій. Його формуванню і вибору способів реалізації впливу на розвиток, притаманна системність, цілеспрямованість і підтримка з боку держави стосовно забезпечення їх ОМС ресурсами для здійснення частини їх повноважень, які є делегованими державою і для участі територій у загальнодержавних проектах. Місія участі органів місцевого самоврядування в процесах розвитку виконується шляхом реалізації компетенцій посадових осіб і органів виконавчої влади всіх рангів на цьому рівні і їх здатності до ефективного врядування. Тому в складі нематеріальних ресурсів потенціалу розвитку повинні враховуватись знання, інтелектуальні, інноваційні, інституційні, інформаційні, адміністративні, кадрові ресурси та інші. Вони формують стратегічне мислення органів місцевого самоврядування і усіх господарюючих суб'єктів, активність представників громадянського суспільства, їх виконавчу майстерність, професійну компетентність, корпоративність, духовну моральність та інші характерні риси прояву здатностей суспільства, які набувають питому вагу у формуванні і управлінні процесами розвитку.

Отже, поняття «ресурсний потенціал місцевого самоврядування» в процесах розвитку територіальних громад повинно бути пов'язане з такими його базовими категоріями, як «місцеве самоврядування», «зміст функцій і завдань», «повноваження і відповідальність органів місцевого самоврядування» та іншими інституційними елементами. Аналіз літературних, законодавчих та аналітичних джерел, виконаних досліджень стосовно потенційних можливостей органів місцевого самоврядування в соціально-економічному і екологічному розвитку і методичних засад оцінювання його рівня дозволяє запропонувати такий зміст дефініції *«ресурсний потенціал місцевого самоврядування» – сукупність матеріальних та нематеріальних ресурсів, засобів і форм організації місцевого самоврядування, застосовуваних стимулів, інституційних, методичних, організаційних, управлінських і фінансових інструментів та механізмів впливу на процеси розвитку, органічна взаємодія яких здатна створювати, підтримувати і збільшувати можливості розвитку громад і*

впливати на раціональне використання і поповнення потенціалу територій регіону задля забезпечення сталості розвитку.

Презентуючи визначення понять «ресурсний потенціал місцевого самоврядування», слід підкреслити, що усі ресурси об'єктивно взаємопов'язані між собою і відповідають характеристикам самого місцевого самоврядування, його функціям і завданням сьогодення і майбутнім стратегіям розвитку. Їх сукупність не визначається механічним додаванням окремих складників. На стадії формування їх складу і залучення до процесів розвитку існує певна послідовність (рис. 11). Однак функціонують вони одночасно і частина з них є взаємозамінною.



Рис. 11. Процес формування і використання ресурсного потенціалу місцевого самоврядування

Щоб узагальнити і проаналізувати склад і стан ресурсного потенціалу розвитку територій в окремо взятих регіонах і визначити його особливості, доцільно використати таку логіку його дослідження: визначити теоретичні передумови виникнення, запропонувати терміни, характеристики і параметри ресурсів, їх взаємозв'язок і цілеспрямованість, окреслити формування тенденцій і динаміки. Без цієї інформації закономірності і тенденції процесів сталого розвитку територій і їх специфічні властивості не можуть бути

повністю розкритими, оскільки вони спираються на розвиток не окремих ресурсів потенціалу, а на їх сукупність, раціональне поєднання і можливості структуризації і побудови певних організаційних форм залучення і технологій використання.

Визначений зміст ресурсного потенціалу місцевого самоврядування і його ресурси мають певну стабільність, гнучкість, збалансованість, сегментацію, структурну організацію і пропорційність, а сформульовані поняття розкривають його будову. Їм притаманні системоутворюючий характер, регуляторна і результуюча здатність впливу, що об'єднують їх у системну цілісність, яка формує, забезпечує, контролює і регулює плин процесів розвитку. При цьому роль зв'язку між усіма елементами ресурсів виконують інформація і комунікації.

Однак більшість концепцій сталого розвитку базується переважно на використанні матеріальних ресурсів, їх характеристик і умов забезпечення при практичній недоторканності і недовикористанні потужного потенціалу нематеріальних ресурсів. Освіта, компетенції, інноваційне мислення, моделі економічної, соціальної і екологічної поведінки органів місцевого самоврядування і їх соціально значуща спрямованість досі достатньою мірою не враховуються. Вони чітко не відображаються в змісті використання потенціалу реалізації стратегій, програм, планів і проектів соціоеколого-економічного розвитку в напрямі забезпечення рівноваги і збалансованості процесів життєдіяльності, хоча саме ці ресурси на сьогодні набувають пріоритетного значення і впливу. При виборі підходів до формування, вдосконалення, раціонального використання й очікуваної віддачі ресурсів слід урахувувати, що кожна їх група має свої особливості. У процесах продукування товарів і послуг, створення нової вартості ресурси існують не ізольовано, а в певній сукупності, залежно від їх обґрунтованого, комбінаційного об'єднання. При цьому створюються їх нові якості й особливості в широкому діапазоні структурно змістовних і динамічних змін організації суспільного життя.

Формування ресурсного потенціалу місцевого самоврядування як підґрунтя сталого розвитку територій регіонів і його раціональне використання потребує всебічної уваги до видів, взаємозалежності і зв'язків ресурсів і вичерпних знань з управління ними. Знання стають провідними факторами розвитку суспільства. Тому особливої уваги на сьогодні потребують нематеріальні ресурси потенціалу розвитку, без застосування яких у процесах розвитку досягти підвищення якості життя стає майже неможливим. Запас сучасних знань, спроможність суспільства до їх генерування, інноваційність і системність мислення, корпоративна й управлінська культура і духовність управлінського корпусу, його творчі здібності, ефективне використання інформації та інші нематеріальні ресурси стають потужним джерелом і чинником сталого, збалансованого розвитку і потребують нового підходу до осмислення їх значущості і можливостей застосування. При цьому мова йде не тільки про наявні

ресурси територій, а і безпосередньо про ресурси органів місцевого самоврядування і їх невикористані резерви та можливості подальшого розвитку. Саме в сукупності вони будуть свідчити про наявність належного врядування і здатності органів місцевого самоврядування, публічної влади і посадовців до створення умов, безперервного плину процесів розвитку і їх своєчасного і якісного забезпечення.

Структура ресурсного потенціалу місцевого самоврядування розвитку територій, наведена на рис. 12, ілюструє, що кожний вид ресурсів потенціалу розвитку є відносно самостійним, має складові, відображає своє призначення і має своє навантаження в організації і підтримці процесів розвитку. Водночас кожний ресурс входить у загальний склад ресурсного потенціалу місцевого самоврядування, в якому він пов'язується продуктивними зв'язками з іншими його ресурсами. Органи місцевого самоврядування повинні мати глибокі знання про склад ресурсів, зберігати, спрямовувати і розвивати існуючі ресурси, певним чином систематизувати, групувати, об'єднувати їх на досягнення цілей і завдань розвитку території.

Для гармонійної взаємодії потенціалу розвитку керованої і керуючої систем територій регіону необхідним стає забезпечення ресурсного балансу і ресурсної самодостатності всіх підсистем, ліквідація дефіцитності і розбіжності між поставленими цілями розвитку і ресурсними засобами їх досягнення.

Зміни і динамізм процесів суспільного розвитку впливають на умови формування ресурсного потенціалу, надаючи цьому процесу характеру циклічної повторюваності і необхідності певних змін у змісті етапів циклу впродовж певного проміжку часу. Частина з них швидко може трансформуватися залежно від появи певних змін чи нових чинників розвитку в керованих системах.

Управлінський потенціал органів місцевого самоврядування повинен відповідати таким вимогам: високий рівень інтелектуальності, професійна компетентність, конкурентоспроможність, застосування методології самоврядного і публічного управління й адміністрування, спрямування на підвищення рівня організованості й інституціалізації, збільшення активів ресурсів керованих систем, підвищення прибутковості, результативності й продуктивності їх діяльності.

Ресурсний потенціал місцевого самоврядування і використовуваний на території регіону механізми управління безпосередньо пов'язані із забезпеченням стійкої динаміки розвитку кожної окремої системи регіону. Компетентне, вміле використання ресурсів і ефективний вплив на позитивні чинники розвитку розглядаються як одна із характеристик ресурсного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Для поглиблення знань про місце, види і значущість ресурсів для розвитку територіальних громад надамо структурну конструкцію стратегічного шляху їх формування і послідовність задіяння їх зв'язків у

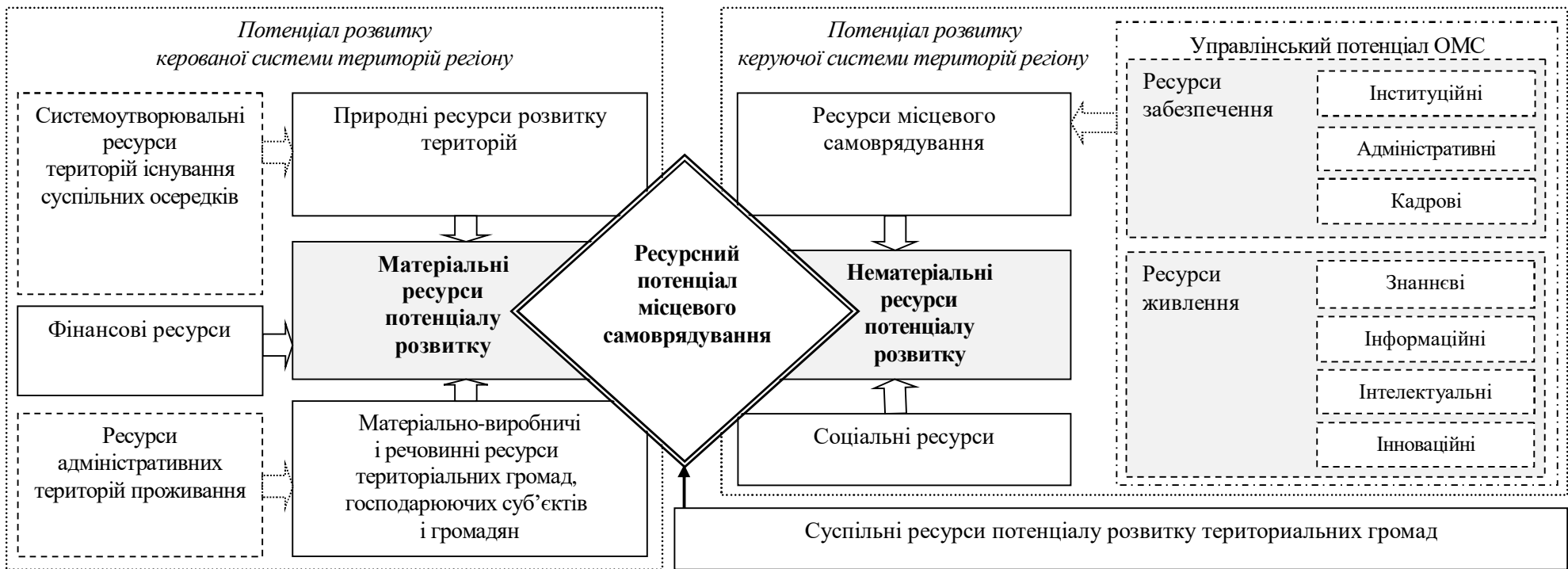


Рис. 12. Системні компоненти ресурсного потенціалу місцевого самоврядування

процесах розвитку (рис. 13). На першій сходинці каскадної структури формування і використання ресурсів подано визначення існуючої ресурсної бази в кожній окремій системі регіонів, які в процесі діяльності не тільки використовують, а й відтворюють ресурси, створюючи умови для їх збільшення. На наступних сходинках ресурси систем об'єднуються «по горизонталі» в системну цілісність, що формує потенціал розвитку території. Кожна сходинка одночасно відображає і ієрархічний рівень формування ресурсів, згідно зі структурою управління ними.

Формуючи теоретичні основи і концепцію управління ресурсним потенціалом місцевого самоврядування в розвитку територій регіону, слід брати до уваги й адаптувати існуючі закони розвитку до побудови його процесів: закон єдності і боротьби протилежностей; закон переходу кількості в якість; закон пропорційного розвитку; закон економії часу; закон продуктивності праці; закон раціоналізації та інші – врахування яких дозволяє отримати впевненість у правильності обраних тенденцій і напрямів розвитку на шляхах їх досягнення, створити прозорі, обґрунтовані й організаційно впорядковані форми діяльності розробників і виконавців стратегій розвитку, керівників і посадових осіб місцевого самоврядування, які призначені обрати ефективні методи управління для забезпечення і утримування стійкої динаміки процесів розвитку, а також накопичування резервів зростання потенціалу.

Організацію побудови й управління процесами розвитку територій та структуру органів управління і їх потенціалу слід проектувати з використанням цільового, системного, структурного, процесного і ресурсного підходів, передбачати систематичне доповнення і оновлення в місцевому самоврядуванні інноваційного змісту виконуваних функцій і завдань. Необхідним є постійне врахування нових аспектів у внутрішньому середовищі управління, фокусування діяльності всіх підрозділів і державних службовців на визначенні і підтримці траєкторій розвитку шляхом підвищення ресурсного потенціалу, поповненні інформації про його стан і використання, а також на поглибленні корпоративної соціальної відповідальності.

Існує і необхідність своєчасного удосконалення інституційного підґрунтя розвитку територій як складової ресурсного потенціалу місцевого самоврядування. Це зумовлює системний перегляд характеру функцій управління за рахунок надання їм більш інтегруючого інноваційного характеру, комунікативності, адаптивності, трансформаційності та ін. До використовуваних традиційних принципів управління необхідно додати принципи превентивності, передбачуваності, запобігання, перестороги, дотримання обмежень та принципів сумарності, які в повсякденній операційній діяльності не завжди використовуються.

Оскільки в органах місцевого самоврядування відсутній спеціальний підрозділ чи окремі фахівці, які мають виняткову компетенцію з питань

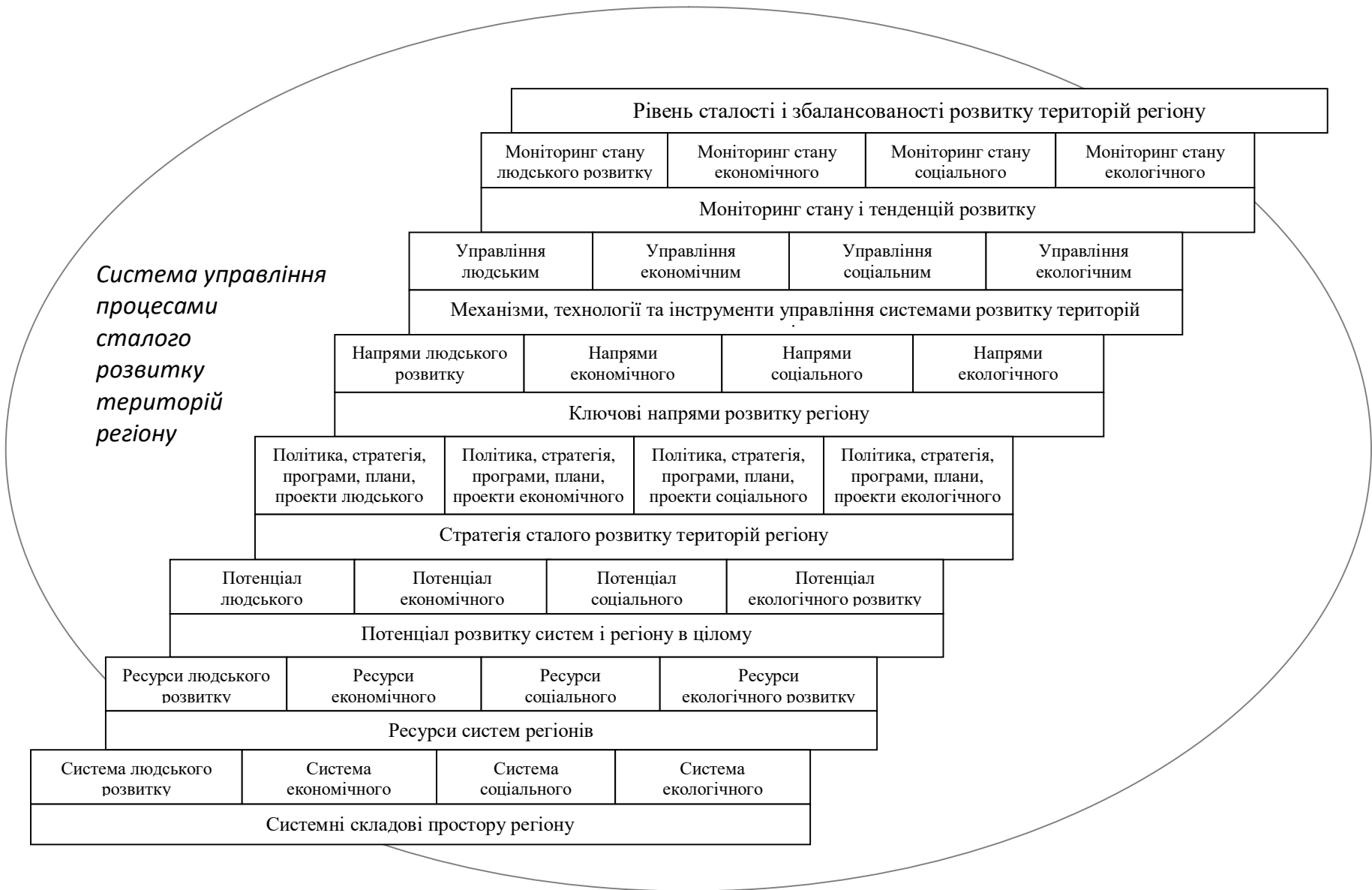


Рис. 13. Каскадна структурна конструкція стратегічного шляху формування ресурсів місцевого самоврядування і послідовність їх задіяння в процесах розвитку територіальних громад

підвищення потенціалу розвитку території та здатність швидко реагувати й адаптуватися до змінюваних умов навколишнього середовища, ці повноваження можуть бути розподілені між усіма працюючими відповідно до напрямів їх діяльності. Безальтернативною стає і необхідність подальшого пошуку інноваційних методів і механізмів, застосовуваних у місцевому самоврядуванні по забезпеченню якісної, гнучкої й ефективної діяльності, механізмів раціонального комбінування і використання ресурсів, їх резервів і можливостей для подальшого розвитку, надійного і сучасного науково-методологічного забезпечення використовуваних методів і механізмів.

Основні умови для підвищення і раціонального використання потенціалу місцевого самоврядування розвитку територій регіону повинні включати такі кроки: визначення системних складових простору регіону, конкретизація елементного складу ресурсів їх розвитку, виокремлення видів локальних ресурсних потенціалів систем, використання їх у стратегіях і планах розвитку, обґрунтування ключових напрямів підвищення потенціалів розвитку систем регіону, вибір і використання інноваційних механізмів і технологій публічного управління й адміністрування.

Необхідним є створення системи моніторингу результатів, стану і плину процесів розвитку за системою їх показників і критеріїв результативності, інституційне забезпечення оновленого змісту функцій самоврядування і організації його діяльності з огляду на підвищення ролі органів місцевого самоврядування як рушійної сили, що акумулює ресурсний потенціал і прискорює процеси розвитку регіонів.

У виконанні функцій управління процесами сталого розвитку територій насамперед повинні бути задіяні ключові нематеріальні ресурси місцевого самоврядування, які надають поштовх і створюють умови постійного удосконалення і покращення всіх інших видів ресурсного потенціалу розвитку. За умови раціонального використання цих ресурсів на сучасному етапі сила їх позитивних впливів на процеси сталого розвитку території регіону може бути майже необмеженою.

2.3. Управлінський потенціал органів місцевого самоврядування і його роль у забезпеченні сталого розвитку територій

Прогресивні тенденції в розвитку суспільства під впливом соціального і науково-технічного прогресу майже в усіх сферах і процесах життєдіяльності характеризуються відповідними управлінськими трансформаціями. Поряд із певними позитивними змінами суспільство все частіше зіштовхується з проблемами і загрозами: економічні кризи, уповільнення темпів економіки, руйнування природних екосистем, диспропорції в розподілі суспільних доходів, демографічні проблеми,

зниження мотивації до продуктивної праці та ін. Ці виклики ставлять перед управлінням різних ієрархічних рівнів системні проблеми, що пов'язуються з високою швидкістю змін у суспільстві, дефіцитом ресурсів і гострою необхідністю якомога повного забезпечення потреб суспільства. Для вирішення проблемних завдань і формування самодостатнього, самозабезпеченого та соціально захищеного існування територіальних громад необхідні змістовні й організаційні зміни в проектуванні і модернізації управлінської діяльності, підвищенні якості й сили управлінського впливу.

Згідно з філософським словником, управління займається організацією будь-якої діяльності і розглядається як функція організованих систем будь-якої природи: біологічних, соціальних, технічних та інших, які забезпечують їх збереження і визначену структуру, підтримку режимів діяльності, реалізацію стратегій, програм і планів, управління рухом процесів і впливає на керовані об'єкти для досягнення поставлених цілей.

Багатогранністю управлінської діяльності пояснюється низка визначень системи управління – суб'єкт управління, орган управління, керуюча система, керуючий суб'єкт. У будь-якому випадку система управління являє собою складну, поліструктурну конструкцію, яка розвивається за певними закономірностями, що повинні враховуватися при проектуванні процесів розвитку і досягненні цілей функціонуючих суб'єктів господарювання. Вона характеризується відкритістю, цілісністю, стабільністю, сумісністю і тісною пов'язаністю елементів, цілеспрямованістю і безперервністю управлінських процесів, їх синергізмом, які відображають інтегральну можливість генерувати, комбінувати й трансформувати потенціал наявних ресурсів у нову якість з метою вироблення послуг і продукції, що забезпечують потреби й інтереси населення.

Весь комплекс робіт у сфері управлінської діяльності поділяється на основні, допоміжні й обслуговуючі функції. Для їх забезпечення система управління проектується на основі функціонального поділу праці з виокремленням зазначених функцій, що слугує базою для підбору управлінських кадрів певної кваліфікації і професії. Однак у складі і змісті функцій управління функція забезпечення сталості розвитку поки відсутня і, відповідно, не має чітко визначеного методологічного інструментарію та інших видів забезпечення її реалізації – ресурсів, технологій, механізмів, що обумовлює появу управлінських проблем.

Методологія управління визначається як вчення стосовно організації управлінської діяльності в керованих об'єктах. Для забезпечення розвитку територій регіонів управлінська діяльність повинна бути спрямована на обґрунтування доцільності і досягнення стратегічних цілей розвитку: подолання економічного спаду, зміцнення економічного базису існування, вирішення соціальних негараздів, подолання бідності та безробіття, зниження ризиків економічних катастроф, збереження, забезпечення і нарощування ресурсних потенціалів розвитку систем і процесів, – а також

на побудову потужної платформи для реалізації переходу територіальних громад на шлях сталого розвитку і його стратегічну спрямованість.

Комплекс управлінських завдань стосовно розвитку територіальних громад мотивує вибір для їх вирішення проектних, рефлексорних, випереджаючих і процесоспрямованих форм організації управління, відповідних способів їх побудови і змістовного наповнення діяльності в процесі функціонування.

При проектному управлінні проявляються гнучкість в управлінні інноваційною діяльністю керованих систем. Рефлексорне управління впливає на виклики і зміни в навколишньому середовищі, випереджальне управління передбачає прогнозування змін і поведінки як самої системи управління територіями, так і їх підсистем і навколишнього середовища. Процесне управління використовується при управлінні повторювальною діяльністю за незмінних умов. У місцевому самоврядуванні ці форми спрямовують організаційні й керівні управлінські дії на забезпечення спільної, упорядкованої і цілеспрямованої діяльності людей, створення для цього відповідних умов проектування процесів розвитку і забезпечення їх ресурсами, визначення особливостей плину, трудомісткості і часу на здійснення процесів в усіх керованих системах, спираючись на закони, нормативно-розпорядчі акти й принципи існуючих у суспільстві базових положень та обмежень.

Процеси розвитку належать до динамічних, тому управління ними в системі «природа – суспільство – людина» на будь-якому рівні доцільно розглядати як систему управління «вищого порядку» і більшої складності, оскільки її завданнями є об'єднання і спрямування визначених траєкторій руху процесів розвитку різних галузей і секторів діяльності суспільства на досягнення спільних цілей, забезпечення необхідними ресурсами, підтримку параметрів руху і отримання запланованих результатів на всій території.

Рівень сталості розвитку суспільства не має унормованої статичної характеристики. Його підвищення можливо досягти впродовж відповідного періоду часу тільки в результаті узгодженої продуктивної суспільної діяльності і за допомогою використання певних ресурсів. Соціально-економічні і природні процеси перебувають у тісному зв'язку і постійному циклічному русі. Так, стан сталості розвитку соціоеколого-економічної системи територій, сформований протягом певного часового періоду чи етапу розвитку, на незмінному рівні може існувати тільки короткий період. Згодом, під впливом взаємодії активних елементів економічної, соціальної й екологічної системи і в цілому середовища існування людей рівновага процесів життєдіяльності знов порушується. І хоч їх поступальний розвиток продовжується, він буде супроводжуватися невірноваженістю, обумовленою неоднаковою активністю елементів систем. Такі зміни не мають саморегулювального характеру й потребують

прогнозування, планування, організації і керованості трансформаційними процесами в напрямі розвитку з боку суспільства.

Чим більший динамізм і диференціація керованої системи, тим розвинутішою і складнішою стає система управління нею. Компоненти систем управління різними об'єктами і системами мають дещо уніфікований характер, хоча кожний з них відрізняється своєю специфікою відповідно до виду і призначення функцій управління (рис. 14). І хоч він майже не відрізняється від типового складу елементів систем управління в місцевому самоврядуванні, їх зміст, призначення і методи впливу мають свою специфіку.



Рис. 14. Компоненти системи управління сталим розвитком територій

Ідеологією управління розвитком у місцевому самоврядуванні повинно стати формування дій, безпосередньо спрямованих на збільшення можливостей регіону в прогресивному поступі, через призму життя територіальних спільнот і суспільства в цілому в контексті і гармонізації з природою. У своїй еволюції суспільство вже пройшло через низку етапів: доіндустріальне суспільство, індустріальне, постіндустріальне, інформаційне суспільство – і перейшло на етап суспільства знань. Кожному з них були притаманні певні теорії, види управління, зміст яких не зосереджувався на місцевому самоврядуванні.

В останнє десятиріччя найбільша увага приділялась теорії ресурсного управління, теорії процесного управління, стратегічному програмно-цільовому управлінню, корпоративному управлінню, управлінню за результатами, управлінню ризикозахищеністю, використанню системного, синергетичного, інституційного, інформаційного, ситуаційного, кластерного, мережного і процесного підходів. Стає очевидним, що для переходу територій регіонів на шлях сталого розвитку необхідно поєднувати прогресивні елементи існуючих управлінських теорій і підходів до управління, технології і прогресивні практики їх застосування в проекції на

базовий рівень існування суспільства – територіальні громади. Необхідна цілісна, структурована концепція і стратегія сталого розвитку територій, які здатні створити якісно нове розвинуте управління територіальними громадами. Таке управління повинно своєчасно визначати зріз стійкості елементів систем територій, їх емергентність, відповідність властивостям і вимогам розвитку і вибудувати методологію теорії і практики управління сталістю розвитку регіонів у цілому шляхом покращення сьогоднішньої діяльності і одночасно забезпечуючи перспективу її розвитку в майбутньому.

При проектуванні управлінського впливу на підвищення сталості розвитку територій необхідним стає визначення управлінського потенціалу. При цьому важливо зважати на необхідність якомога більшого залучення ресурсів потенціалу мотивації і стимулюванню до його ефективного використання в процесах розвитку, своєчасної диверсифікації, активізації, до розширення інноваційної діяльності.

Умови формування управлінського потенціалу повинні створюватись одночасно з визначенням і побудовою змістовно-технологічних, структурних, організаційних і методологічних основ моделі управління. Методологічна єдність побудови процесів управління різними напрямками розвитку територій регіону й управління їх системами і складовими елементами дозволяє запропонувати змістовно-альтернативну модель формування системи управління розвитком територій регіону (рис. 15).

Заходи з розвитку управлінського потенціалу, який продукується в самих системах управління, визначаються на основі аналізу існуючого стану і розвитку ресурсів, які використовуються. Для уточнення можливостей окремих громад необхідним є здійснення управлінського аудиту. Цей спосіб перевірки стану існуючих систем управління за допомогою визначених показників і критеріїв дозволяє надати структурований опис управлінських функцій, завдань, способів і методів управління, виявити їх сильні й слабкі сторони, визначити необхідні зміни, що допоможе під час формування стратегії подальшого розвитку потенціалу управління.

Синтез результатів аналізу надасть можливість удосконалити інформаційну базу для виділення негативних чинників і факторів впливу на процеси розвитку і появу проблем, здійснити пошук факторів, які обумовлюють стабільність розвитку, факторів, які спричиняють негативні ситуації, проаналізувати умови розвитку, оцінити раціональність існуючої системи управління та отримати іншу необхідну інформацію для оновлення системи управління і подальшого розвитку її потенціалу.



Рис 15. Модель формування системи управління розвитком територій у місцевому самоврядуванні

Проектування системи управління процесами розвитку з потужним ресурсним потенціалом, які б своєчасно й ефективно забезпечували реалізацію місії, стратегії, програм і планів сталого розвитку територій регіону, доцільно починати з обґрунтування і побудови алгоритму дій. Зміст елементів алгоритму може бути зведений до такого:

- визначення потреб територіальних громад регіону, проблем у їх задоволенні та шляхів їх подолання;
- формулювання й обґрунтування пріоритетних напрямів збалансованого розвитку;
- визначення цілей управлінської діяльності щодо забезпечення системного, цілеспрямованого і безперервного впливу на заходи підтримки процесів розвитку;
- визначення загального і конкретного змісту діяльності щодо якісного використання наявного управлінського потенціалу в забезпеченні управління розвитком;
- визначення змісту цільової функції розвитку і дисипації її на підфункції в змісті етапів циклу управлінської діяльності;
- виділення функцій інституціональної підтримки і тісної взаємовигідної співпраці з публічними інститутами підтримки розвитку: центрами розвитку, фондами розвитку, технопарками, бізнес-інкубаторами, консалтинговими компаніями, фінансовими організаціями, аудиторськими компаніями, навчальними центрами, ВНЗ, громадянськими об'єднаннями та іншими, які здатні підтримувати процеси розвитку;
- проектування організаційної структури системи управління розвитком територій регіону, виокремлення в ній підрозділу стратегічного і поточного планування з подальшим оперативним контролем, моніторингом, звітуванням і регулюванням чи корегуванням стану керованих процесів;
- створення сучасної корпоративної інформаційної системи стану параметрів процесів розвитку, яка б включала інформатизацію геоінформаційної, економічної, соціальної систем та системи людського розвитку територій регіону, інформатизацію органів управління, нормативно-правове забезпечення управління, інформатизацію бюджетної і податкової систем, інформаційні технології житлово-комунального господарства та інші, що створюють умови для інформаційно-аналітичної підтримки прийняття своєчасних рішень.

Важливою складовою потенціалу розвитку територіальних громад є управлінський потенціал, хоча сутнісне наповнення цього поняття в управлінні територіями в науковій літературі залишається дискусійним. Воно здебільшого розглядається стосовно таких об'єктів, як промислові підприємства. Але, враховуючи, що за сучасних умов будь-яке територіальне утворення можна розглядати як складну соціально-виробничу систему, визначені підходи можуть бути використані й до територіальних громад.

Так, І. Ансофф формулює це поняття так: «Управлінський потенціал (можливості) – це обсяг роботи, з яким може справитися загальне керівництво» [1]. За твердженням Л. М. Прокопишина, управлінський потенціал являє собою «потенційну здатність управлінського персоналу на засадах професіоналізму оптимально застосувати професійно-кваліфікаційний, творчий потенціали та організаційну спроможність з метою досягнення сталого та ефективного функціонування підприємства» [2]. А. С. Зеніна-Біліченко формулює управлінський потенціал як «кінцевий результат інтеграції всіх ресурсів системи управління, що характеризує її інтегровану здатність акумулювати та створювати інноваційний базис розвитку підприємства» [3]. І. М. Мягих під управлінським потенціалом розуміє «можливості сформованої організаційної структури управління забезпечувати високий рівень ефективності функціонування підприємства в умовах нестабільності зовнішнього середовища» [4]. А. Л. Сабадирьова визначає управлінський потенціал підприємства як «сукупність якостей системи взаємопов'язаних ресурсів, можливостей управлінського процесу та їхню мобілізацію в умовах інноваційного розвитку підприємства в досягненні конкурентних переваг з урахуванням впливу зовнішнього середовища» [5]. І. В. Ларіна під управлінським потенціалом рекомендує розуміти сукупність можливостей технічно та інформаційно озброєного управлінського персоналу забезпечити досягнення певних виробничо-економічних результатів (цілей) [6]. Л. О. Грузинова вважає, що «управлінський потенціал можна визначити як можливість ієрархічно впорядкованої сукупності суб'єктів управління реалізувати свої здібності щодо прийняття ефективних рішень для досягнення цілей діяльності підприємства в умовах ризику, невизначеності і наявності гнучкого інституційного середовища» [7]. Розглядаючи поняття управлінський потенціал, Л. О. Грузинова, приділяє увагу лише потенціалу персоналу управління, їхнім компетенціям та психологічно-інтелектуальним особливостям, не залишаючи поза увагою організаційну структуру системи управління та її інші складові.

Ресурсний підхід і розвиток концепції динамічних здатностей до систем управління поглиблюють розуміння управлінського потенціалу як системи і обумовлюють виокремлення його ресурсної, організаційної та функціональної складових [8]. Перші дві формують статику потенціалу управління (готовність систем управління до функціонування), остання – його динаміку, здатність до змінювання змісту, напрямів і методів діяльності.

Управління поточною діяльністю передбачає управління процесами функціонування систем, яким притаманна статичність і повторюваність циклів, хоча і вони не здійснюються без певних змін. Зміни можуть стосуватися структури процесів, використовуваних інструментів і технологій та інших складових, які можуть за час циклу вплинути на результати процесів і зумовити зміни форм взаємодії і управління, появу

нових важелів впливу, вдосконалення методів та механізмів їх реалізації. Тому доцільним є одночасний перегляд ідеології управління як динамічними, так і статичними видами процесів, хоча і в різних обсягах перетворень.

Проаналізувавши вищенаведені визначення терміна «управлінський потенціал підприємства» і не заперечуючи жоден із них, можна констатувати, що більшість авторів ототожнює поняття управлінського потенціалу з потенціалом апарату управління (управлінським персоналом) або організаційної структури управління підприємства. Однак відповідно до принципів цілісності та системності місцевого самоврядування необхідним є визначення і його ресурсів як комплексного поняття (а не лише одного зі складових). Тому більш обґрунтованим визначенням слід вважати підхід, відповідно до якого *управлінський потенціал органів місцевого самоврядування необхідно розглядати як потенціал усієї системи управління, який формується повнотою і прогресивним змістом функцій і завдань управління, сучасністю і раціональністю структури органів управління, інноваційністю методів управління, професійністю і креативністю управлінських кадрів, повнотою і якістю інформаційного забезпечення, наявними, резервними і можливими ресурсами, сукупність і здатність яких дозволяють мобілізувати явні та латентні компетенції системи управління для стабільного функціонування, конкурентоспроможності та постійного розвитку керованих систем і їх процесів.*

Пропоноване визначення щодо розуміння сутності управлінського потенціалу органів місцевого самоврядування спрямовується на сталість розвитку і дає можливість удосконалювати інструменти управління ним шляхом максимального використання всіх видів ресурсів, резервів і потенцій, безпосередньо складових систем управління, більш точно врахувати умови і чинники впливу на динаміку розвитку, посилювати системний управлінський вплив місцевої влади на його процеси і, в кінцевому підсумку, забезпечувати реалізацію концепції сталого розвитку території регіону.

Формується управлінський потенціал безпосередньо самою системою управління, яка відіграє в процесах розвитку системоінтегруючу роль. Її структура і елементи тісно пов'язані і обумовлені процесами розвитку. Між ними існують прямі і зворотні зв'язки, що мотивує до розгляду управлінського потенціалу як відносно самостійного інтегрованого інструменту управління розвитком у місцевому самоврядуванні територіальних громад.

Однак перехід територіальних громад на сталий розвиток не може ґрунтуватися тільки на окремих видах потенціалу. Необхідним стає виокремлення і використання всіх його складових і їх ресурсних елементів, а також подальше вдосконалення законодавства, якісне проведення реформ місцевого самоврядування, усунення адміністративних бар'єрів і пошук нових джерел і власних можливостей розвитку. Необхідна активізація власної

управлінської діяльності територіальних громад, підвищення їх відповідальності за якісне використання наявних ресурсів, своєчасне й успішне створення умов для забезпечення стійких темпів нарощення потенційних можливостей розвитку. Багатовидова і ширококомпонентна структура ресурсного потенціалу управління забезпеченням розвитку територій регіону обумовлює необхідність зосередження функцій і завдань управління розвитком усіх систем регіону і їх складових у відповідній організаційній структурі. Вона не повинна виконувати другорядну роль і безпосередньо залежати від держави. Призначення територіального рівня управління розвитком – акумулювання існуючих ресурсів розвитку, виявлення і реалізація умов задіяння їх резервів і створення умов для нарощення потенціальних можливостей і збільшення їх обсягів, організація багатостороннього партнерства на територіях регіону між усіма суб'єктами і учасниками процесів життєдіяльності та інститутами підтримки розвитку, у тому числі державними.

Список використаних джерел

1. Аванесова А. Э. Выбор приоритетов государственной политики в повышении устойчивости агропромышленного комплекса // Вестник северо-кавказского государственного технического университета. – 2011. – № 2 (27) – С. 89.
2. Аванесова А. Э. Теоретические аспекты потенциала устойчивого развития региональной экономической системы / А. Э Аванесова, О. Н. Бугаев // Проблемы устойчивого развития российских регионов : материалы Всерос. науч.-практ. конфер. – Пятигорск. – 2015. – С. 11 – 13.
3. Алексеев Ю. П. Устойчивость и устойчивое развитие. Методологические ориентиры. Регион: территория и практика регионального развития / Ю. П. Алексеев, Б. Е. Шпилев. – М. : Наука, 1998. – 360 с.
4. Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
5. Арсеньев А. С. Анализ развивающегося понятия / А. С. Арсеньев, В. С. Библер, Б. М. Кедров. – М. : Наука, 1967. – 439 с.
6. Бобровська О. Ю. Потенціал місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку регіону / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління : наук. журн. – Дніпро : Грані, 2016. – № 4 – 5 (30 – 31). – С. 56 – 69.
7. Бобровська О. Ю. Методологічний підхід побудови системи управління сталим (збалансованим) розвитком регіонів / О. Ю. Бобровська // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – № 2(16). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/23.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/23.pdf).
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ, Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.
9. Виноградова К. О. Сущность и структура потенциала развития региона / К. О. Виноградова, О. А. Ломовцева // Современные проблемы науки и образования [Электронный журнал]. – 2013. – № 3. – Режим доступа : www.science-education.ru/ru/article/view?id=9620. – Загл. с экрана.
10. Гончаров А. В. Устойчивое развитие региона: потенциал, факторы, критерии, индикаторы / А. В. Гончаров // Казанская наука. – 2015. – № 1. – С. 53 – 57. – Режим доступа : <http://elibrary.ru/contents.asp?issueid=1374648>.

11. Грузинова Л. А. Управленческий потенциал как элемент экономического потенциала промышленного предприятия / Л. А. Грузинова // Прометей. – 2010. – № 3(33). – С. 156 – 158.
12. Грязев М. В. Модель обеспечения устойчивого развития промышленного региона / М. В. Грязев, Н. Г. Иванова, А. Б. Копылов // Управление устойчивым развитием в условиях переходной экономики : монография / А. Альбрехт, В. Б. Алексеенко, К. В. Балабанов [та ін.] ; за ред. : М. Шмидт, Б. Хансманн, Д. А. Палехов ; ГВУЗ «Нац. горный ун-т», Бранденбург. техн. ун-т Коттбус-Зенфтенберг. – Днепропетровск – Коттбус : НГУ : БТУ, 2015. – С. 235 – 247.
13. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.] – Київ : Академія, 2001. – Т. 2 – 848 с.; Т. 3. – 952 с.
14. Економічна енциклопедія. У 3 т. Т. 3 / С. В. Мочерний [та ін.]. – Київ : Академія, 2002. – 952 с.
15. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / за ред. Р. Дяківа. – Київ : Міжнародна економічна фундація, Книгодрук, 2000. – 704 с.
16. Зеніна-Біліченко А. С. Формування управлінського потенціалу промислових підприємств як інноваційне джерело їх розвитку / А. С. Зеніна-Біліченко // Держава та регіони. – 2009. – № 4. – С. 76 – 82.
17. Ларина И. В. Оценка и направления эффективного использования управленческого потенциала : автореф. дис. канд. экон. наук : 08.00.05 / И. В. Ларина. – Омск, 2006. – 20 с.
18. Мартинов С. В. Забезпечення сталого розвитку аграрного сектору регіону : автореф. дис. канд. экон. наук. : 08.07.02 / Сергій Вікторович Мартинов ; Держ. агрокол. ун-т. – Житомир, 2004. – 20 с.
19. Методика формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
20. Мягких І. М. Оцінка використання ресурсного потенціалу підприємств України в ринкових умовах / І. М. Мягких // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – № 33 – С. 199 – 203.
21. Основи регіонального управління в Україні : підручник / автор-упорядник: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2012. – 576 с.
22. Петорвич Й. М. Економіка і фінанси підприємства : підручник / Петорвич Й. М., Прокопишин-Рашкевич Л. М. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1584072064674/ekonomika/ekonomika_ta_finansi_pidpriyemstva.
23. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156 – VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
24. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 лип. 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
25. Прокопишин Л. М. Формування і використання управлінського потенціалу машинобудівних підприємств : автореф. канд. экон. Наук : 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами» / Л. М. Прокопишин. – Львів, 2009. – 26 с.
26. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 495 с.
27. Региональная экономика : учебник / под ред. В. И. Видяпина, М. В. Степанова. – М. : ИН-ФРА-М, 2008. – 666 с.
28. Ресурсний потенціал регіону : навч. посіб. / автор-упорядник : М. К. Орлатий, С. А. Романюк, І. А. Дегтярьова та ін.; заг.ред. М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2014. – 724 с.

29. Сабадирьова А. Л. Теоретичні основи управлінського потенціалу промислового підприємства / А. Л. Сабадирьова // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – Т. 2, № 5. – С. 83 – 88.

30. Савостенко Т. О. Трансформація сутності поняття «потенціал сталого розвитку» // Сталый розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали VII міжнар. наук.-практ. конф., Дніпро, 21 жовт. 2016 р. / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 209 – 210. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2016_11_21_material_erep.pdf.

31. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. Е. М. Лібанової, М. А. Хвесика. – Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с.

32. Шафиков М. Т. Потенциал: сущность и структура / М. Т. Шафиков // Социально-гуманитарные знания. – 2002. – № 1. – С. 236 – 245.

33. Шляхто И. В. Оценка инновационного потенциала региона / И. В. Шляхто // Управление отечественными экономическими системами. – 2007. – № 1. – С. 37 – 44.

34. Эрдынцева Н. И. Ресурсный потенциал развития муниципальных образований / Н. И. Эрдынцева // Экономические проблемы регионов и отраслевых комплексов. – 2011. – № 4(40). – С. 302 – 304.

РОЗДІЛ ІІІ

РЕСУРСИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Інституційний ресурс місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування як особливий соціальний устрій суспільства, а також первинний рівень публічної влади та системи державного управління в сучасному світі визнається єдино можливим демократичним інститутом управління місцевим співтовариством, що спирається на правові норми, а також традиції, звичаї та громадську думку членів суспільства. Така форма здійснення місцевої влади безпосередньо наближена до мешканців, що дає змогу забезпечувати їх потреби та інтереси, брати участь у вирішенні питань місцевого життя, у тому числі й щодо сталого розвитку відповідної території.

Дуалістичний характер місцевого самоврядування відбито у наукових підходах до визначення його природи та змісту, які характеризуються протилежними поглядами щодо його співвідношення з інститутами громадянського суспільства, а також стосуються поєднання державницьких і громадських засад разом з легітимним вираженням ідей місцевих співтовариств. Проте в сучасних умовах здійснення системних публічно-управлінських трансформацій місцеве самоврядування як інститут публічної влади не слід ототожнювати з громадським самоуправлінням. Такий підхід закріплено на конституційному рівні, де місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади – жителів села, селища чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селищ та міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України [16]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР також гарантує закріплене державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [21].

Місцеве самоврядування як інститут публічної влади має суспільний характер і розповсюджується на всіх членів суспільства. Оскільки місцеве самоврядування є насамперед виразником самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян, то його формування як цілісної системи у межах усього суспільства має відбуватись, у першу чергу, на її нижчих шаблях, у первинних ланках [15, с. 46]. За усієї єдності публічної влади має місце і суттєва різниця в її суб'єктному інституційному складі. Для публічно-самоуправлінської влади характерно, що вона здійснюється не державою, а спеціальним суб'єктом, який має особливий об'єкт управління та інші іманентні якості, притаманні такій владі [2, с. 14]. Ним виступають

безпосередньо мешканці міст, селищ та сіл, об'єднані в територіальні громади або представницькі органи в особі рад, які обираються жителями і діють в інтересах населення відповідної громади.

Місцеве самоврядування як легітимна форма самоорганізації локальних співтовариств характеризується політичним, громадянським, правовим та іншими аспектами, має власний інституційний механізм, структуру та ресурси, що дозволяє забезпечувати сталий розвиток територій, оскільки реалізується через діяльність територіальної громади та її представницьких органів в галузі управління суспільними та деякими державними справами, адаптуючи їх до місцевих потреб та умов життя населення з метою задоволення потреб і прагнень суспільства.

В умовах реформування інституту місцевого самоврядування в Україні *інституційні механізми розвитку місцевого самоврядування розглядаються як зафіксовані і законодавчо закріплені норми реалізації функцій управління регіональним і місцевим розвитком, зорієнтовані на їх здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також стійкі принципи і правила взаємовідносин учасників процесу державно-управлінських реформ у цій сфері.* Наявна мережа основних інституційних механізмів стосується організації взаємовідносин центру з регіонами, взаємодії між органами місцевого управління, взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадськими структурами, а також реалізації контрольної функції територіальної громади за діяльністю місцевої влади [14].

Інституційна структура та ресурси місцевого самоврядування є взаємозалежними та взаємообумовленими поняттями, оскільки відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. місцеве самоврядування означає не тільки право, але й спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [9]. Інституційна побудова місцевого самоврядування відображена у відповідній системі, яка в структурно-організаційному сенсі є сукупністю органів місцевого самоврядування, територіальних громад, органів самоорганізації населення, які завдяки відповідним організаційним формам та специфічному інструментарію здійснюють функції місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення.

Оскільки не існує загальновизнаного поняття «інституційний ресурс», будемо виходити з тих характеристик, які становлять зміст цього терміну. У контексті даного дослідження щодо питань сталого розвитку територій регіону визначення інституційного ресурсу пов'язано з особливостями сучасних процесів інституціоналізації у системі місцевого самоврядування, який розглядається як постійний процес формування, розвитку і засвоєння всіма елементами системи місцевого самоврядування норм, правил, ролей, цінностей і еталонів, необхідних для здійснення

управлінської діяльності, способів контролю за їх поведінкою, основним елементом якого є поява і розвиток неформальних правил, ініційованих елементами суспільної системи; оформлення і закріплення ustalених і прийнятних норм в нормативних актах; формування механізму забезпечення дотримання закріплених норм [18, с. 351 – 356]. Таким чином, *інституціоналізація є процесом, що дозволяє впорядкувати та формалізувати відносини у сфері місцевого самоврядування через їх організаційно-правове закріплення, результатом чого є створення відповідних соціальних інститутів з чіткою статусно-ресурсною структурою, які взаємодіють між собою для вирішення питань місцевого значення і забезпечення сталого розвитку.*

Саме поняття «інститут» (від лат. *institutum* – установа, установа) як ustalена форма організації, регулювання та впорядкування суспільного життя, діяльності й поведінки людей [26] під впливом процесу соціалізації набуває ознак соціального інституту, що за змістом є результатом історичної еволюції або створеною цілеспрямованими зусиллями формою організації спільної життєдіяльності осіб, існування якої обумовлено необхідністю задоволення соціальних, економічних, політичних, культурних та інших потреб суспільства в цілому або його частини. Такі інститути характеризуються можливістю впливати на поведінку осіб через встановлені правила [29]. Погодимося, що головна роль інститутів у суспільстві полягає у зменшенні невизначеності шляхом установа стійкості структури взаємодії між людьми [13]. Як форму терміну «інститут» тут також доцільно використовувати поняття інституція (від англ. *institution*) у якості органу, установи або організації.

Таким чином, інституціональність ресурсів місцевого самоврядування зумовлена тим, що їх джерелом виступають формальні соціальні інститути з офіційно встановленим і закріпленим статусом та відповідними повноваженнями, пов'язані з організацією муніципальних (комунальних) відносин, заснованих на приписах нормативно-правових актів, які внаслідок соціальної взаємодії формують нові правила розвитку територій. Відповідно *інституційний ресурс місцевого самоврядування – це соціальні інститути, які на основі принципів і правил гармонізації відносин між суб'єктами місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, а також нормативно закріплені правила й механізми реалізації функцій місцевого самоврядування як особливого соціального устрою, спрямовані на розвиток відповідних територій.*

У контексті даного дослідження надзвичайно важливою є соціальна взаємодія інститутів в системі місцевого самоврядування (органів місцевого самоврядування та територіальної громади), що характеризується практичними систематичними діями цих суб'єктів на основі формальних і неформальних правил щодо вирішення питань місцевого значення.

Формальні правила, як сукупність норм права, що регулюють певну групу взаємопов'язаних відносин, становлять правові інститути. В системі місцевого самоврядування формальні інституційні утворення спрямовані на легалізацію та деталізацію діяльності суб'єктів місцевого самоврядування залежно від їх предметного поля. Структурно-логічна побудова формального інституційного забезпечення діяльності у сфері місцевого самоврядування включає три основні групи правил: конституційні, законодавчі та статутні.

Неформальні правила становлять окремий інститут, оскільки базуються на соціальних нормах та культурних елементах. Вони формуються у процесі комунікативних відносин органів місцевого самоврядування з територіальними громадами, господарюючими суб'єктами на відповідній території, зокрема й регіону, іншими органами влади щодо вирішення питань місцевого значення.

В умовах реформування місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації відповідно до європейських стандартів, створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації можлива шляхом забезпечення сталого розвитку територій на засадах повсюдного розвитку місцевого самоврядування, передбачає, серед іншого, використання правил формального інституту під час розмежування предметів відання між рівнями публічної влади, а також інструментів неформального інституту в частині наближення муніципальних органів до населення та їх взаємодії.

Формальні та неформальні інститути утворюють відповідні системи, включаючи до них, зокрема, структуру та права суб'єктів місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до соціальних інститутів (елементів) системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Таким чином, відповідно до законодавства нині в Україні можна виділити такі інституційні рівні здійснення місцевого самоврядування: територіальні громади, які безпосередньо здійснюють надані їм повноваження, органи самоорганізації населення, місцеві ради з їх виконавчими органами (базовий рівень самоврядування); районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (регіональний рівень самоврядування).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 1 визначає *територіальну громаду* як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання

жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Специфіка виникнення інституту територіальних громад в Україні полягає в тому, що їх абсолютна більшість з'явилась майже «автоматично» внаслідок набуття чинності Конституцією України, яка вперше легально закріпила їх існування як учасників відносин у сфері місцевого самоврядування. У подальшому підставою виникнення територіальних громад є відповідне рішення Верховної Ради України, а також створення нової громади шляхом добровільного об'єднання територіальних громад сусідніх сіл, яке відбулося відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Згідно ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку обласної державної адміністрації [20].

Головним моментом у здійсненні територіальною громадою своїх повноважень, як учасників концепту сталого розвитку, є питання щодо її можливості брати участь у муніципальних (комунальних) відносинах не тільки опосередковано, але й безпосередньо. Останнє означає реалізацію наданих чинним законодавством прав та обов'язків від власного імені та під власну відповідальність. Більшість повноважень територіальної громади здійснюється через органи місцевого самоврядування. Слід зазначати, що органи місцевого самоврядування діють від імені та в інтересах територіальної громади, але зберігають свою відокремленість у правовому сенсі від самої громади.

Територіальна громада наділена чинним законодавством функціями та повноваженнями у фінансово-економічній, соціально-культурній, суспільній, екологічній та інших сферах місцевого життя (ст. 142, 143 Конституції України). Підтвердженням здатності територіальної громади брати участь у правовідносинах від власного імені є положення ст. 143 Конституції України, ст. 1, 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 83 Земельного кодексу України («Право власності на землю територіальних громад»), ч. 2 ст. 327 Цивільного кодексу України (управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування).

Закон закріплює за територіальними громадами обов'язковий мінімум повноважень: право приймати статут безпосередньо або через уповноважені органи; схвалювати рішення про створення об'єднань у формі асоціацій або спілок, про вступ до таких об'єднань або вихід з них; право визначати порядок

й умови приватизації об'єктів комунальної власності; право передбачати разове добровільне внесення жителями коштів для фінансування вирішення питань місцевого значення. До виключних повноважень територіальної громади відносяться питання про об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну територіальну громаду і про вихід із складу сільської громади, формування органів місцевого самоврядування і дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, сільського, селищного, міського голови.

Органи самоорганізації населення є одним з найважливіших інституційних ресурсів, які сприяють здійсненню жителями територіальної громади права на місцеве самоврядування. Від інших органів місцевого самоврядування органи самоорганізації населення відрізняються масовістю, максимальною наближеністю до людей, доступністю, можливістю враховувати у своїй діяльності актуальні потреби, інтереси, законні вимоги невеликих спільнот людей, практично орієнтуватися на індивідуальні запити кожної людини. Саме цим визначаються певні переваги зазначених органів, створюються оптимальні умови для прояву ініціативи широких верств населення.

Існування таких органів дозволяє передавати повноваження з рівня місцевих рад на рівень самоуправління жителів територіальної громади через процедуру делегування. Це дозволяє створити демократичну базу функціонування органів самоорганізації населення, закріплюючи самоуправлінські права за всіма громадянами, які постійно проживають на території територіальної громади [8].

З метою правового регулювання їх статусу та відповідної діяльності був прийнятий Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III, який закріпив, що органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення [22]. Відповідно до закону можна поділити органи самоорганізації населення залежно від рівня місцевої громади (сільські; селищні; районні у містах, жителі яких утворюють територіальну громаду; будинкові, вуличні, квартальні, мікрорайонні, що створюються частиною жителів населеного пункту).

Закон передбачає можливість для органу самоорганізації населення утворювати комісії, робочі групи та інші органи, не називаючи їх конкретні форми. Зокрема, це може бути комісія, яка створюється для здійснення контролю за використанням радою комітету коштів та іншого майна; спеціалізовані підрозділи, які безпосередньо займаються спілкуванням із громадянами та прийняттям від них звернень тощо.

Власні та делеговані повноваження, встановлені ст. 14 – 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення» дозволяють комітетам самостійно або опосередковано приймати рішення щодо проблем місцевого рівня, тобто територіальна громада може безпосередньо брати участь в

управлінні певною адміністративно-територіальною одиницею. Пропонуємо класифікувати власні повноваження органів самоорганізації населення на такі групи: з представництва та захисту інтересів членів територіальної громади; зі сприяння органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, установам та організаціям у виконанні функцій та повноважень, що спрямовані на задоволення потреб жителів; щодо залучення жителів до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування; пов'язані з наданням органами самоорганізації населення громадських послуг жителям.

Виходячи з повноважень органу самоорганізації населення, закріплених законом, напрями роботи будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів можуть бути згруповані таким чином:

- сприяння додержанню нормативно-правових актів жителями територіальної громади, активній участі у реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку шляхом проведення організаторської та роз'яснювальної роботи;

- діяльність, спрямована на забезпечення задоволення потреб територіальної громади щодо побутового, комунального, торговельного, медичного та іншого обслуговування;

- проведення культурної, просвітницької та виховної роботи з жителями шляхом проведення лекцій, бесід, організації гуртків, спортивних секцій, проведення конкурсів та змагань, екскурсій та інших заходів;

- зміцнення правопорядку, у тому числі утворення добровільних груп сприяння органам охорони громадського порядку тощо.

Коло питань, якими можуть займатися органи самоорганізації населення, не обмежується зазначеними вище. Але й наведене однозначно свідчить про важливість цих органів у системі місцевого самоврядування, незаперечно доводить необхідність їх розвитку, удосконалення їх діяльності як інституційного ресурсу, що дозволяє більш ефективно вирішувати питання місцевого значення.

З урахуванням загальної європейської тенденції щодо регіонального й місцевого розвитку державна політика у сфері місцевого самоврядування має бути спрямована на забезпечення зростання самостійності територіальних громад та їх представницьких органів, максимального введення в дію їх ресурсного потенціалу, створення належних умов для здійснення власних і делегованих повноважень.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України (ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Функції місцевих рад як напрямів та видів їх діяльності реалізуються через закріплену у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» компетенцію як сукупність встановлених нормативними актами прав та обов'язків

(повноважень). Як складова частина компетенції та статусу відповідного органу, його повноваження є правом і одночасно обов'язком діяти в певній ситуації способом, передбаченим нормативно-правовим актом.

У ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплена загальна, а у ст. 26 виключна компетенція сільських, селищних, міських рад. Обрання у вітчизняній моделі місцевого самоврядування позитивного регулювання компетенції місцевих рад, як способу визначення їх повноважень, передбачає, що вони не можуть виходити за межі прав, визначених законом.

Систематизація повноважень місцевих рад є досить різноманітною залежно від сфер і форм діяльності, функцій, об'єктів тощо. Так, виділяють представницькі, нормотворчі та фінансово-бюджетні; загального і конкретного характеру; з організаційної роботи ради, формування органів ради, контролю за діяльністю голови та виконавчих органів, безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань органів самоврядування, які впливають з контрольної функції ради, пов'язані з організацією роботи ради та утворюваних нею органів, у сфері програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері, управління комунальною власністю, охорони природи та використання природних ресурсів, благоустрою та забудови населених пунктів, соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Галузевий підхід, використаний в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», дозволяє виділити повноваження місцевих рад щодо соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва: освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; адміністративно-територіального устрою: забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі (ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Сільський, селищний, міський голова очолює

виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання. Вони закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що має наслідком звільнення його з посади.

Ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено повноваження сільського, селищного, міського голови організаційно-розпорядчого характеру, представницькі, кадрові, контрольні, із забезпечення законності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, пов'язані з реалізацією територіальною громадою форм волевиявлення населення сіл, селищ і міст, в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування базового рівня, бюджету та фінансування тощо. При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради є органами, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами України (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. 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 (ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Гл. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в таких сферах: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ст. 27 Закону), бюджету, фінансів і цін (ст. 28), щодо управління комунальною власністю (ст. 29), житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 30), будівництва (ст. 31), освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32), регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33), соціального захисту населення (ст. 34), зовнішньоекономічної діяльності (ст. 35), оборонної роботи (ст. 36), щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ст. 37), реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37), щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38), надання безоплатної первинної правової допомоги (ст. 38), щодо відзначення державними нагородами України (ст. 39). Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм законом повноваження (ст. 40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Староста села або селища об'єднаної територіальної громади обирається населенням на строк повноважень місцевої ради, є посадовою особою місцевого самоврядування, а також членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою. Староста представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що 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; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту. Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади (ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях передбачено ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У багатьох випадках групи повноважень рад залежно від рівня за своїм змістом збігаються, але є й певні відмінності. Так, районні та обласні ради виключно на їх пленарних засіданнях вирішують питання: розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення; вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття за пропозицією відповідних рад базового рівня рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зі зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації (п. 18 – 20, 25 – 27, 29 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Ще однією особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що згідно ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні, обласні ради мають право делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям певні повноваження.

Таким чином, в Україні законодавчо зафіксовано роль соціальних інститутів (інституцій) місцевого самоврядування, які завдяки організаційному впорядкуванню зайняли своє місце в системі публічного управління, зорієнтовані на задоволення потреб та інтересів мешканців відповідних територій, мають можливості впливу на відносини між суб'єктами місцевого самоврядування. Незважаючи на існуючі проблеми, інституції місцевого самоврядування в Україні мають значний позитивний досвід, напрацьований під час переходу від екстенсивних до інтенсивних методів муніципального управління.

В умовах реформування публічного управління та підвищення якості місцевого самоврядування інституційні зміни повинні супроводжуватися покращенням взаємодії державних та суспільних інституцій, зокрема це

стосується органів місцевого самоврядування та членів територіальної громади.

Цей процес в Україні стримується незадовільним станом обізнаності членів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування, внаслідок власної байдужості, вельми слабким бажанням посадовців залучати його до здійснення управлінської діяльності та недостатнім практичним досвідом взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, що приводить до невідповідності між можливостями місцевого самоврядування та інтересами населення. Залучення жителів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення надає певні вигоди органам влади, серед яких: формування політичної підтримки в суспільстві; розподіл відповідальності за прийняття рішень та одержання громадської підтримки під час їх здійснення; покращення розуміння громадянами існуючих бюджетних обмежень та підвищення рівня довіри до місцевої влади; пошук та втілення нетрадиційних заходів щодо вирішення проблем, а також економічно ефективних шляхів надання послуг [17, с. 6 – 7]. З одного боку, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення означає розширення кількості учасників управлінської діяльності і дозволяє приймати рішення, спираючись на реальний настрій людей, більш конкретні знання про актуальні проблеми, які потребують нагального вирішення, дозволяє оцінити ставлення населення до рішень, які приймаються чи прийняті. Але, з іншого боку, консультації із жителями можуть ускладнити процес прийняття рішень через їх некомпетентність, необхідність узгодження інтересів різних верств населення, відповідне збільшення матеріальних витрат. Тому представники органів місцевого самоврядування розділилися на тих, хто вважає, що необхідно ввести обмеження для участі населення у вирішенні місцевих справ чи висувати на обговорення з територіальною громадою лише самі прості питання, або вважають, що участь населення у прийнятті рішень є не обов'язковою.

Треба зазначити, що такий стан викликаний історичним досвідом. Перед багатьма країнами та їх адміністративно-територіальними одиницями поставало питання: чи слід допускати народ, як необізнану масу, до управління, чи обрані населенням компетентні посадові особи повинні самі вирішувати усі проблеми. Історія довела, що найбільш ефективним є не вдавання до крайнощів, а вироблення такої моделі місцевого самоврядування, коли визначається ступінь участі населення, розробляються механізми та форми взаємодії влади і населення [10, с. 23 – 24].

Сьогодні досить актуальною є теза про важливість не залучення, а включення населення до процесу прийняття та реалізації рішень на місцевому рівні [3, с. 17 – 18]. Зважаючи на високу соціальну ефективність управління, діяльність територіальної громади не можна визначати лише як участь у прийнятті рішень. Оскільки участь передбачає тільки присутність при вирішенні того чи іншого питання, яка може бути пасивною, формальною, періодичною або разовою, то для прийняття та вирішення

управлінських питань більш важливим є процес, в якому людина бере участь постійно, осмислено, відповідально та безпосередньо [1, с. 21 – 22]. При цьому взаємодія територіальної громади та органу місцевого самоврядування можлива лише за умови обопільної зацікавленості і відкритості, здатності визнати, почути та вислухати іншого, враховувати іншу точку зору [12, с. 30]. Тобто, значною мірою ефективність співпраці органів місцевої влади та територіальної громади залежить як від активності жителів, так і від бажання виборних представників й службовців місцевого самоврядування управлінців залучати їх до вирішення місцевих справ, а також здатності керувати процесом участі.

Практика доводить, що підвищення активності населення та ефективність співпраці органів місцевого самоврядування і територіальної громади суттєво посилюється, коли її ініціатором виступають ради, що, в свою чергу, викликає зворотну реакцію від жителів до влади [24, с. 32]. Фахівці наголошують, що саме місцева влада може бути каталізатором процесу спільного вирішення питань на місцях [28, с. 125]. Громадянська активність населення залежить від тієї політики, яку проводить влада, і саме вона може переконати людей у важливості та необхідності участі жителів територіальної громади у місцевому публічному житті та своїй зацікавленості у цьому.

При розробці механізмів співпраці органів місцевої влади із жителями відповідної території необхідно враховувати вид населеного пункту: села, селища чи міста. Це є «об'єктивною причиною формування різних чинників самоуправлінської активності територіальних спільнот та різної організації механізмів самоуправління на територіях різного рівня» [5, с. 20]. У великих населених пунктах переважають зв'язки опосередковані загальними інфраструктурними, виробничими, управлінськими елементами. Форми та методи взаємодії жителів сіл і селищ із представниками органів місцевого самоврядування є дещо іншими, зважаючи на відносно невелику кількість членів громади, наявність дуже стійких соціальних зв'язків між їх членами, у тому числі й з посадовими особами відповідних рад.

Нові інституціональні підходи дозволяють сформувати стійкі, науково обґрунтовані правила взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, що дозволить забезпечити стійкий розвиток повсякденних практик діяльності щодо вирішення питань місцевого значення. На це спрямовано розробку, затвердження та реалізацію регіональних програм різного предметного спрямування. Так, рішеннями Дніпропетровської обласної ради було затверджено екологічні, економічні (з розвитку реального сектору), соціальні, науково-технічні, правоохоронні, національно-культурні та інші програми розвитку області. Серед діючих програм слід виділити Програму розвитку місцевого самоврядування в Дніпропетровській області на 2012 – 2021 рр. від 27 грудня 2011 р. № 225-10/VI.

Завдання та заходи Програми повинні сприяти поступовому (поетапному) створенню децентралізованої моделі організації місцевої влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку всіх територій Дніпропетровської області в умовах ринкової економіки. Пріоритетними напрямками діяльності визначено:

- розвиток активності територіальних громад (реалізується через щорічне проведення обласного конкурсу «Ярмарок ідей», обласного конкурсу проєктів і програм розвитку місцевого самоврядування; співфінансування органів місцевого самоврядування області – переможців конкурсів, учасників спільних проєктів (програм) державних, міжнародних, громадських організацій (фондів), спрямованих на розвиток місцевого самоврядування, підтримки активності громад у залученні додаткових позабюджетних коштів, спрямованих на вирішення негайних, актуальних проблем територіальних громад області; науково-методичне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування області та участі у всеукраїнському й обласному конкурсах проєктів та програм розвитку місцевого самоврядування);

- зміцнення матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування на конкурсних засадах та (або) за умов співфінансування (придбання приміщень та автотранспорту для сільських, селищних рад; реалізація спільного проєкту Дніпропетровської обласної ради, Координатора проєктів ОБСЄ в Україні та Фонду Східна Європа «Електронне село»; створення інформаційно-ресурсних центрів обласної ради в міських та районних радах тощо);

- проведення заходів з розвитку місцевого самоврядування (заходи на виконання розпоряджень та доручень голови обласної ради, зокрема круглі столи, засідання дорадчих органів, створених у обласній раді або за її участю, конференції, семінари, офіційні зустрічі з керівниками міжнародних організацій, фондів, проєктів та програм, керівниками органів місцевого самоврядування, у тому числі інших регіонів, інші заходи за участю представників органів місцевого самоврядування та громадськості; висвітлення діяльності депутатів обласної ради в районних, міських газетах та по телебаченню);

- розвиток кадрового потенціалу, мотивація діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування (обласний конкурс серед посадових осіб органів місцевого самоврядування; підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, які зараховані до кадрового резерву; проведення щорічних обласних науково-практичних конференцій, розроблення та проведення навчально-методичних тренінгів, семінарів, ділових ігор тощо, спрямованих на підвищення професіоналізму представників органів місцевого самоврядування та впровадження успішного досвіду розвитку територій; участь депутатського корпусу, посадових осіб місцевого самоврядування у вивченні, аналізі та впровадженні вітчизняного і

світового досвіду розвитку місцевого самоврядування; розроблення та видання методичних посібників для органів місцевого самоврядування за участю фахівців та науковців тощо).

Крім цього, було продовжено термін дії Програми сприяння громадянській активності у розвитку територій на 2012 – 2021 рр., затвердженої рішенням Дніпропетровської обласної ради від 27 грудня 2011 р. № 226-10/VI. Запровадження та реалізація цієї програми обумовлена необхідністю використання потенціалу такого інституційного ресурсу місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення.

Стан розвитку органів самоорганізації населення в Україні свідчить, що в ряді областей існує система, запроваджена ще за радянських часів. Такі органи є несамостійними та повністю керованими додатками до виконкомів рад через відсутність забезпечення організаційними та фінансовими ресурсами для виконання власних повноважень. Загальна кількість таких органів порівняно невелика. Вони фактично не мають владних повноважень, їх розпорядчі функції обмежені. Незадовільний стан практики реалізації Закону України «Про органи самоорганізації населення» свідчить про те, що його норми є недосконалими, занадто складними для практичного застосування. Це пов'язано з тим, що зазначений Закон належним чином не враховує їх сутність як органів, утворених за ініціативою населення лише невеликої частини адміністративно-територіальної одиниці, які діють суто на добровільних засадах. Також слід відзначити існування проблем організаційно-правового, матеріально-фінансового, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення, що актуалізує необхідність координації зусиль державних та муніципальних органів влади, громадських організацій, членів територіальної громади, а також використання наукових розробок з означеної проблематики.

Оскільки у Дніпропетровській області вплив органів самоорганізації населення протягом 1990-х рр. поступово був знівельовано, було прийнято рішення про їх відродження, зважаючи на їх великі потенційні можливості у напрямі забезпечення сталого розвитку територій. Метою реалізації Програми є сприяння розвитку, зокрема органів самоорганізації населення шляхом створення належних умов для самоорганізації населення, надання допомоги у процесах їх трансформації та адаптації до нових соціально-економічних умов та сприяння збільшенню ефективності їх роботи в цілому, забезпечення процесу демократизації та розвитку цінностей громадянського суспільства, поліпшення умов для самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Погодимось з думкою С. Саханенка, що серйозним кроком, спрямованим на активізацію органів територіального громадського самоврядування, підвищення їх авторитету є організація представництва таких структур при міських та обласних радах, а також створення на державному рівні довідково-інформаційного центру з діяльності органів самоорганізації населення з відділеннями в регіонах [25, с. 200].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI у 2009 р. було створено Дніпропетровську обласну асоціацію органів місцевого самоврядування. Згідно ст. 19 названого Закону на основі рішення спільного засідання Президії Дніпропетровської обласної асоціації органів місцевого самоврядування та Дніпропетровського регіонального відділення Асоціації міст України від 30 вересня 2011 р. № 14 діяла Дніпропетровська регіональна дорадча рада з питань взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, яка займалася розробкою пропозицій щодо Концепції внесення змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування, покращення системи якісного надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Дніпропетровській області, формування місцевих бюджетів тощо.

Нині Дніпропетровська область представлена у Всеукраїнських асоціаціях місцевого самоврядування, зокрема Всеукраїнській асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад»; Всеукраїнській асоціації сільських та селищних рад, Всеукраїнській асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України».

Рішенням з'їзду Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» (далі – Асоціація) від 17 лютого 2017 р. членами Асоціації стали ще 12 районів Дніпропетровської області. Таким чином, з 22-х районів області до Асоціації входить вже 21 район (95,4 %), що дозволяє використовувати ті інструменти Асоціації, які вона може запропонувати для покращення місцевого та регіонального розвитку Дніпропетровської області.

Згідно Статуту Асоціація є добровільним неприбутковим об'єднанням обласних і районних рад, що створене ними з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня щодо захисту прав та спільних інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку. Метою її діяльності є покращення якості життя в територіальних громадах шляхом вирішення таких низки завдань, серед яких сприяння розвитку і зміцненню місцевого самоврядування; сприяння соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку; поглиблення взаємодії та співпраці територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань та функцій місцевого самоврядування; створення умов для ефективної реалізації норм Конституції та законів України з питань місцевого самоврядування; захист прав та інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в органах державної влади; організація обміну досвідом діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад, що вирішення питань

місцевого та регіонального розвитку; налагодження взаємодії та співпраці з органами місцевого самоврядування зарубіжних країн, їх асоціаціями та міжнародними організаціями, що опікуються питаннями місцевого самоврядування тощо [27].

Інституційний ресурс розвитку місцевого самоврядування тісно пов'язаний з мережею консультативно-дорадчих та координаційних інституцій, що створювалися при вищих державних органах влади, так і на регіональному та місцевому рівні з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення територіальної організації влади на місцях, покращення механізму взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, розроблення концепції реформування місцевого самоврядування. Серед таких інституцій слід виділити діяльність Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, Комісії з питань адміністративно-територіального устрою, Ради регіонів, Координаційної ради з питань місцевого самоврядування, Національної ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування, Ради міських голів, Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Ради регіонів, Консультативної ради з питань місцевого самоврядування, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню, Національного конгресу місцевого самоврядування, Державний фонд регіонального розвитку тощо.

На місцевому та регіональному рівні активізувалася діяльність органів місцевого самоврядування щодо використання потенціалу координаційних, громадських рад, комісій, комітетів, робочих груп та інших дорадчих органів. Виходячи з мети створення, дорадчі органи поділяють на: представництва громадськості; консультаційно-експертні органи; органи громадського контролю. Відповідно завданнями їх діяльності є забезпечення гласності та прозорості в процесі прийняття управлінських рішень з розвитку громади; надання консультаційної та експертної допомоги органам місцевого самоврядування; контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування [4, с. 78].

Дорадчі структури можуть діяти у виконавчій формі як апарат дорадчої ради (комітету), що працює постійно і складається з координатора (посадової особи місцевого самоврядування) та декількох представників громади для узагальнення напрацювань органу, а також як спільна робоча група на паритетних засадах узагальнює пропозиції місцевої влади та членів громади, здійснює аналіз кожної з них, дає їм кваліфіковані вмотивовані оцінки [11, с. 42 – 43]. Результати їх діяльності обумовлені метою та терміном утворення.

Використання такого інституційного ресурсу відповідає положенням Рекомендації 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь

громадян у громадському житті на місцевому рівні» від 6 грудня 2001 р., яка закріпила принципи політики участі громадян у місцевому демократичному управлінні, зокрема, гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації щодо місцевих справ, право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їх майбутнє; приділяти більше уваги зв'язкам між органами державної влади та громадянами та заохочувати місцевих лідерів до співпраці, уважно ставитись до їх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби; визнати значення співпраці із громадськими організаціями як із важливими партнерами [23, с. 16 – 17].

За підтримки Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», яка фінансується ЄС і його членами (Данія, Естонія, Німеччина, Швеція, Польща) і виконується протягом 2016 – 2020 рр. *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH та Шведським агентством міжнародного розвитку та співробітництва (Sida) у партнерстві з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) в Україні діє Центр розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС). Він є недержавною неприбутковою організацією, метою якої є сприяння зміцненню спроможності органів влади та місцевого самоврядування на центральному, регіональному та місцевому рівнях. В Україні планується відкрити 24 регіональні центри в областях і умовах сучасної реформи місцевого самоврядування, децентралізації, регіональної політики з метою її подальшої підтримки європейською спільнотою. Регіональні центри ЦРМС створюються для постійного надання безпосередньої підтримки місцевим органам влади, передусім об'єднаним громадам, а також усім громадянам України в умовах децентралізації, поширюючи найкращий національний та міжнародний досвід з метою його успішного функціонування в Україні.*

У червні 2017 р. було відкрито Дніпропетровський відокремлений підрозділ Центру розвитку місцевого самоврядування у Дніпропетровській області. Він надає організаційну, консультативну, інформаційну допомогу органам влади з впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади з метою посилення інституційного, адміністративного та експертного забезпечення реформи на місцевому і регіональному рівні. Робота офісу також спрямована на здійснення моніторингу впровадження реформ на регіональному рівні, узагальнення інформації щодо проблемних питань та внесення пропозицій Уряду щодо шляхів їх вирішення [7].

Подальший розвиток інституційних ресурсів місцевого самоврядування пов'язаний, зокрема з реалізацією цілей таких програмних документів уряду, як Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), схваленої

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Одним з кроків є проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі (базовий рівень – громади, районний рівень – райони, регіональний рівень – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь). Відповідно на базовому рівні мають функціонувати сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади; на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади; на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами публічної влади має бути забезпечений на основі принципів субсидіарності та децентралізації. Органам місцевого самоврядування базового рівня мають бути надані повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня має бути забезпечення виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня. Серед іншого, до основних повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня віднесено забезпечення регіонального розвитку [19].

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р. (далі – Стратегія), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 також передбачено, що ефективно державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає такі операційні цілі: децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою; інституційне забезпечення регіонального розвитку. У свою чергу, децентралізація влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою передбачає: запровадження триланкової системи адміністративно-територіального устрою; визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня. При цьому, інституційне забезпечення реалізації Стратегії передбачає, зокрема чіткий розподіл повноважень, усунення дублювання під час прийняття управлінських рішень у сфері регіонального розвитку, налагодження ефективної співпраці всіх органів влади на регіональному та місцевому рівні; стимулювання взаємодії органів місцевого

самоврядування різних територіальних рівнів під час вирішення спільних питань місцевого та регіонального рівня в рамках інструментів співробітництва між територіальними громадами; визначення механізму державного стимулювання об'єднання територіальних громад на добровільній основі з метою підвищення рівня їх спроможності до розроблення та виконання програм і проектів соціально-економічного розвитку; визначення на законодавчому рівні механізму залучення органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, громадських об'єднань, представників приватного сектору до процесу розроблення, виконання, проведення моніторингу та оцінки виконання програм регіонального та місцевого розвитку тощо. Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства [6].

Органами, що забезпечують, зокрема, інституційне забезпечення реалізації завдань регіонального розвитку є: Мінрегіон; обласні та міські ради; районні, міські, селищні, сільські ради, що забезпечують підготовку та подають обласних рад пропозиції стосовно врахування їх інтересів під час розроблення регіональних стратегій розвитку та планів заходів щодо їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів; асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, агенції регіонального розвитку, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, що беруть участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики.

Таким чином, необхідним елементом забезпечення сталого розвитку територій є використання інституційних ресурсів місцевого самоврядування. Подальше підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу місцевого самоврядування на базовому та регіональному рівнях пов'язано з: проведенням структурних реформ, які стосуються обґрунтованої та раціональної територіальної основи для організації органів публічної влади в Україні; вдосконаленням чинного законодавства з питань діяльності органів місцевого самоврядування та формування необхідної для виконання їх повноважень ресурсної бази, а також реалізації територіальною громадою права на місцеве самоврядування; внесенням відповідних змін до Конституції України в частині децентралізації; запровадженням механізмів утворення нових укрупнених районів в умовах об'єднання територіальних громад шляхом прийняття проекту Закону України «Про порядок утворення, ліквідацію районів, встановлення і зміни їх меж»; узагальненням позитивного вітчизняного досвіду взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування з метою його поширення на різні регіони; використанням та адаптацією кращих європейських напрацювань інституційного характеру у сфері муніципального управління.

3.2. Адміністративний ресурс місцевого самоврядування

Актуалізація питання використання чи застосування адміністративного ресурсу в діяльності органів місцевого самоврядування на сьогоднішній день залишається відкритим. Підходи до розуміння сутності адміністративного ресурсу, сфери його застосування та роль в суспільному управлінні дозволяють сформулювати і окреслити чіткі межі його впливу [2; 3; 8; 17]. Так, американська школа державного управління відстоює позиції щодо держави як великої корпорації з принципами корпоративного управління та сервісно-маркетинговою спрямованістю діяльності державного апарату з подальшим набуттям інституту відповідальності уряду перед суспільством. На відміну від американської, британська школа державного управління наполягає на пріоритетності відповідальності держави та її суспільної ролі у пошуку форм суспільної взаємодії, злагоди та консенсусу інтересів. Німецька школа державного управління спрямувала свої зусилля на побудову «ідеального» державного управління та збільшення її ролі у розподілі обмежених соціальних благ між групами впливу, інтереси яких суперечать один одному. І нарешті, французька школа державного управління виходить з основного положення про те, що держава є арбітром, що контролює дотримання встановлених нею «правил гри» та концепції постійного балансу [16, с. 33 – 35]. Відповідно під адміністративним ресурсом в межах теорій будь-якої з цих шкіл буде відмінне розуміння і щодо його змістовного наповнення, і сутності, і меж застосування. Беручи за основу положення щодо прикладного значення науки державне управління, слід зазначити наступне.

По-перше, щодо сутності адміністративного ресурсу. Виникнення адміністративного ресурсу як суто наукової категорії пов'язане з теорією суспільного вибору [1] і власне процесом формування публічної політики. У руслі цього підходу державний апарат розглядається фактично як ринковий соціальний інститут зі своїми завданнями та коштами на їх виконання. І в загальному сенсі адміністративний ресурс розглядається як сукупність можливостей і засобів впливу, які використовуються представниками державного апарату, державних органів, органів державної виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами владних повноважень для обслуговування інших цілей, а не тих, для яких ці кошти та можливості призначені.

По-друге, у вітчизняній науці адміністративного права в розумінні адміністрації як системи органів державного управління прийнято розрізняти адміністрацію центральну та адміністрацію місцеву [20, с. 94]. В теорії державного управління мова йде про концепції доброго («приятного») врядування та підприємливого («чутливого») уряду [11]. Відповідно *адміністративний ресурс* можна визначити як *сукупність засобів, яку адміністративний апарат державної виконавчої влади може використовувати для досягнення поставлених перед ним цілей*. Отже, адміністрування як процес у широкому сенсі пов'язаний з

функціонуванням системи органів державної виконавчої влади, тоді як у вузькому – управлінським впливом керівного персоналу установи, підприємства, організації. Звідси випливає тлумачення адміністративного ресурсу як сукупності управлінських впливів щодо цільового розпорядження матеріальними засобами, цінностями, запасами, коштами. Особливої уваги тут потребує і реалізація адміністративного менеджменту як на рівні здійснення державної політики, так і на рівні функціонування державних організацій. Отже, адміністративний менеджмент являє собою специфічну категорію та вид діяльності, які охоплюють всі інструменти та навички управління в умовах формальних адміністративних організацій. Відповідно структурованість відносин у межах таких організацій є особливістю адміністративного управління як діяльності [12, с. 174].

По-третє, адміністративний ресурс входить до категорії «управлінської діяльності» органів місцевого самоврядування. Суб'єктами адміністративного ресурсу, окрім органів державної влади і місцевого самоврядування, є державні та приватні підприємства й установи, що знаходяться під контролем влади. Носіями адміністративного ресурсу виступають також представники бізнесу, які зацікавлені в отриманні можливості отримати певні преференції від підтриманого ними кандидата, партії, а також проекту управлінського рішення. Найбільшими можливостями серед суб'єктів застосування адміністративного ресурсу володіють органи виконавчої влади, оскільки саме вони забезпечують безпосереднє виконання законів, їх упровадження в життя і мають для цього найбільше засобів [15].

Отже, вживання терміну «адміністративний ресурс» у контексті адміністративно-правових, адміністративно-економічних та адміністративно-політичних відносин у суспільстві залежно від контексту застосування відрізняється. *Основне завдання адміністративного ресурсу місцевого самоврядування полягає у створенні дієздатної адміністративної структури управління організацією та виробленні правил, що описують функціонування такої організації в певних прогнозованих умовах.* Визначення необхідних ресурсів, формування чіткого механізму управління ними, уміння адміністрування усіма видами ресурсів, що задіяні в організації на користь та задля досягнення цілей організації, є головними складовими адміністративного аспекту діяльності органів місцевого самоврядування. Звідси випливає, що керуючі впливи реалізуються задля: побудови оптимальної системи керування; реакції на зовнішні фактори - впливи; чутливості до новітніх тенденцій; встановлення та виявлення переваги, загроз, ризиків; формування нових параметрів організації; вибору системи управління відповідно до прийнятої структури організації [12, с. 174].

Ознака сучасного адміністративного ресурсу місцевого самоврядування полягає у сфері застосування, а саме мова ведеться про специфіку управлінської діяльності та особливості системної функціональності органів місцевого самоврядування. Ця специфіка

полягає у відсутності «певних прогнозованих умов» для соціально-економічного розвитку та неможливості забезпечення відносної самодостатності, самостійності територіальних громад, фахової кваліфікації, досвіду посадовців щодо функціонування в умовах обмежених ресурсів та децентралізації, комплексних глибинних соціально-економічних реформ. І власне саме адміністративний менеджмент спрямований на стабілізацію внутрішніх організаційних процесів в умовах динамічного зовнішнього середовища.

Серед основних напрямів адміністративного менеджменту важливими напрямками визначають такі, як:

- відчувати проблему та розуміти проблему;
- управляти інформаційними ресурсами;
- впливати на групову поведінку в організації, в якій окремо виділяють адміністративну групу як організаційну структуру, що включає керівника та підлеглих осіб, які безпосередньо звітують перед керівником відповідно встановленого порядку [12, с. 189]; вирішувати проблеми між адміністративними групами, причинами яких можуть бути розходження за метою, взаємозв'язки, обмеженість ресурсів, структура системи заохочення, тимчасові перспективи, загроза статусу, негативні стереотипи;
- комунікативний процес та спілкування в організації;
- управління конфліктами;
- управління переговорами;
- кар'єра в організації.

У підсумку слід відзначити необхідність застосування адміністративного ресурсу під час прийняття управлінських рішень, що мають важливе значення для жителів територіальних громад. Відповідно будь-яке управлінське рішення є способом, шляхом розв'язання конфліктної ситуації. Серед адміністративних методів розв'язання конфліктної ситуації визначають такі: суперординарні цілі; збільшення доступних ресурсів; відхід від конфлікту; згладжування; компроміс; авторитарне керування; заміна людського фактора; заміна структурних факторів; введення «агента впливу»; арбітражне рішення; ідентифікація ворога [12, с. 193].

Місія, яка відводиться органам місцевого самоврядування і власне є сферою адміністративного впливу, охоплює:

- управління об'єктами комунальної власності (спільна власність територіальних громад);
- об'єднання зусиль у проведенні спільних заходів територіальних громад;
- розподіл коштів з Державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад;
- представництво інтересів системи місцевого самоврядування у взаєминах з органами державної влади [9; 13; 14; 18; 26].

Іншими заінтересованими сторонами в розробці та прийнятті управлінських рішень є такі суб'єкти адміністративного впливу:

- виконавчі органи рад, які є формою здійснення територіальною громадою функцій місцевого самоврядування;

- територіальні громади безпосередньо впливають на діяльність виконкомів та рад;

- органи самоорганізації населення як представницькі органи, утворені жителями, які проживають на території міста (будинкові, вуличні, квартальні комітети; комітети мікрорайонів; комітети районів у містах; ОСББ).

Серед основних функцій територіальної громади слід виокремити управлінську, установчу, координуючу, контролюючу. Відповідним чином територіальна громада набуває і правосуб'єктності через право формування відповідних органів; право проведення місцевих референдумів; право управління комунальною власністю; місцевим бюджетом. Саме звідси бере початок і виникає адміністративний ресурс місцевого самоврядування, оскільки адміністративне управління є виконавчо-розпорядчою діяльністю в місцевому самоврядуванні і засобом забезпечення реалізації процесів його розвитку.

Основними адміністративними функціями місцевої ради виступають такі, як: виказування недовіри голові відповідної місцевої адміністрації; затвердження бюджетів та контроль за їх виконанням, функції вирівнювання; рішення про використання позабюджетних цільових (+валютних) коштів місцевого самоврядування, затвердження порядку формування та використання визначається положенням про ці кошти, затвердженим радою.

Ради мають і виключні компетенції. Право виключної компетенції не може бути делеговане місцевим державним адміністраціям та охоплює:

- майно, передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць, є комунальною власністю територіальних громад;

- майно, передане до комунальної власності областей і районів, є спільною власністю територіальних громад, управління яким здійснюють районні та обласні ради [13; 14].

До основної групи повноважень місцевих рад відносять такі, як: контрольні (конкретний депутат та представницький орган впливають на роботу виконавчих органів – контроль за виконанням рішень ради та використанням коштів); нормотворчі (прийняття рішень, які є обов'язковими до виконання на відповідній території – рішення приймаються на пленарному засіданні ради і є основою для діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчого комітету ради); установчі (статут, регламент діяльності, організаційна структура, визначення кількості депутатів ради наступного скликання) [13; 14].

Характерними особливостями діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування виступають утворення виконкому ради на термін повноважень відповідної ради; для організації роботи приймає, як і рада, регламент – документ, котрий регулює планування роботи, порядок підготовки та внесення питань на засідання, процедуру прийняття рішень і контролю за їх виконанням; і основною формою роботи виконкому є відкриті та гласні засідання, за винятком окремого рішення про проведення закритого засідання та державної таємниці [13; 14].

До виконавчих органів ради належать відділи, управління, інші виконавчі органи, які можуть створюватись міською та районними у місті радами в межах затверджених ними структурами та штатів з метою здійснення повноважень, що належать до компетенції рад. Положення про них затверджуються відповідною радою.

Самоврядна діяльність також здійснюється із застосуванням адміністративних методів управління. Основною метою відповідно до Основного закону є реалізація спільних інтересів громад. З цією метою органам місцевого самоврядування надано повноваження щодо питань, які вирішуються на пленарних засіданнях рад; та повноваження, що делегуються місцевим державним адміністраціям у зв'язку з відсутністю в цих радах своїх виконавчих органів (так зване «вимушене делегування») [13; 14; 26].

Наступним суб'єктом адміністративного ресурсу є депутати місцевої ради [9; 13; 14; 21; 26]. Депутат місцевої ради – це особа, обрана територіальною громадою відстоювати її інтереси в представницькому органі (4 роки дії повноважень). Втрата статусу настає у випадку:

- відкликання виборцями (без рішення ради);
- втрата громадянства (без рішення ради);
- призначення на посаду (без рішення ради);
- обрання депутатом іншої ради (без рішення ради);
- визнання судом недієздатним або безвісно зниклим (без рішення ради);
- звинувачувальний вирок суду про позбавлення волі (без рішення ради);
- смерті (без рішення ради);
- звинувачувальний вирок суду без позбавлення волі (за рішенням ради);
- за особистою заявою (за рішенням ради).

У радах створено комісії, які мають функціональну спрямованість. Так, постійні комісії обираються на першій сесії ради з числа її депутатів у складі голови та її членів, як працюють у комісіях на громадських засадах. До їх складу не можуть бути обрані: міський голова; секретар міськради; голова районної у місті ради; заступники голів районної у місті ради.

Одним з найпотужніших носіїв адміністративного ресурсу є міський голова, мерія, старости. Територіальна громада обирає найвищу посадову

особу терміном на 4 роки. Заступники міського голови визначаються шляхом попереднього обговорення в постійних комісіях і депутатських групах, висування кандидатур відбувається за ініціативою мера. Секретар міської ради обирається радою, кандидатура висувається за ініціативою мера. Члени виконавчого комітету також проходять обговорення в постійних комісіях, кандидатури – за ініціативою мера. Керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради призначаються та звільняються мером.

Голова районної в місті ради обирається радою з числа її депутатів на термін дії повноважень ради. Заступник голови районної у місті ради обирається радою з числа її депутатів на термін дії повноважень ради, кандидатура за ініціативою голови ради. Голови відповідних районних адміністрацій призначаються міським головою. Заступники голови районної адміністрації призначаються міським головою за погодженням з головами відповідних районних адміністрацій. Керівники відділів та ін. структурних підрозділів районних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються головами відповідних районних адміністрацій.

До виконкому ради входять міський голова, голова районної ради; заступники голови з питань діяльності виконавчих органів ради; керуючий справами (секретар) виконкому; керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради.

Додатковим суб'єктом впливу є колегія – дорадчий орган. До нього зазвичай входять міський голова; секретар ради; голови постійних комісій, керівники фракцій або їх заступники. Колегія на засіданнях вносить пропозиції з питань порядку денного, організації і планування роботи ради, сприяє узгодженню позицій депутатів у випадку виникнення спірних питань. Збирається за пропозицією міського голови, за ініціативою не менше третини складу, не рідше одного разу на два тижні.

Що стосується участі громадян у засіданнях ради. Допускається закритий режим засідання органу місцевого самоврядування, який стає можливим за умови розгляду закритого переліку питань, визначених законом; кожне таке засідання має бути обґрунтованим. На засіданнях колегіальних органів місцевого самоврядування можуть бути як запрошені громадяни, так і громадяни за власним бажанням (реєстрація за 24 год. до початку засідання у секретаріаті ради, те ж саме щодо заяви перед початком роботи ради), що забезпечує відкритість, доступність та прозорість діяльності органу місцевого самоврядування.

Системно-структурна побудова адміністративних методів управління в місцевому самоврядуванні дозволяє використовувати і розглядати самі управлінські рішення, розробку проектів та проведення їх через комісії, винесення на розгляд депутатів ради як різновид адміністративного ресурсу. Основними формами колегіальних рішень є такі:

– ухвали (обов'язкові до виконання, спричиняють певні юридичні наслідки);

- доручення (зобов'язання або повноваження органу або посадової особи ради щодо одноразової дії);
- звернення (рішення ради спрямоване на непорядкованих їй суб'єктів із закликом до певних дій та ініціатив);
- заяви (позиція ради з певних питань);
- процедурне рішення (про перерву в засіданні, додаткова реєстрація, перерахунок голосів тощо).

Таблиця 14

Адміністративні методи суб'єктів впливу

Адміністративні методи	Характер та спосіб впливу	Принципи впливу
організаційно-регламентуючі	установчі; регламентування; нормування; форми організації (одноразова, додаткова, процедурна, комплексна, запити); рішення	обов'язковість; взаємозалежність; доповнюваність; комплексність; багаторівневість
адміністративно-директивні	закони; постанови; укази; накази; ухвали; розпорядження; доручення, рішення	обов'язковість; взаємозалежність; доповнюваність; причинно-наслідковий зв'язок
координуючі	постанови; укази; накази; ухвали; розпорядження; доручення, рішення	обов'язковість; взаємозалежність; доповнюваність; причинно-наслідковий зв'язок
виконавчо-контрольні	постанови; укази; накази; ухвали; розпорядження; доручення, рішення	обов'язковість; взаємозалежність; доповнюваність; причинно-наслідковий зв'язок
публічно-інформативні (комунікативні)	запити; звернення; заяви; доручення	взаємозалежність; доповнюваність; причинно-наслідковий зв'язок
консультативно-дорадчі (нормотворчого характеру)	пропозиції; рекомендації	узгодження; причинно-наслідковий зв'язок; методико-рекомендаційний характер

Співвідношення та протистояння позиції міського голови та колегіальних рішень вирішується в такий спосіб: з моменту прийняття радою рішення у 5-денний термін головуючий на засіданні ради його підписує. Упродовж цього терміну міський голова може зупинити це рішення і повторно винести його на розгляд ради з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана повторно розглянути рішення або з врахуванням зауважень, або з їх відхиленням проголосувати двома третинами голосів загального складу ради. Рішення набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено інші терміни. Ухвали ради публікуються не пізніше 20-денного терміну після їх прийняття.

Внутрішній організаційний розпорядок та дисципліна визначають своєчасність та актуальність оприлюдненої інформації. Відповідним чином зростає роль посадових осіб місцевого самоврядування.

Адміністративні посади в місцевому самоврядуванні безпосередньо пов'язані з поняттям «посадової особи». Посадова особа – учасник державно-управлінських відносин; у широкому розумінні особа, яка займає посаду; у вузькому розумінні відповідно до Закону України «Про державну службу» (ст. 2 (1993 р.) посадовими особами вважалися керівники та заступники керівників державних органів та їх апаратів, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами було покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій [6; 24]. Відповідно до нового Закону України «Про державну службу» (2016 р.) посадовими особами визначаються керівники з правом призначення та звільнення з/на посади державної служби. Мова йде про керівників державної служби в державному органі (ст. 2).

Ознаками посадової особи вважаються наявні повноваження державно-владного та розпорядчого характеру, які виявляються у здійсненні юридично значущих дій, управлінні людьми або майном; підвищена відповідальність, встановлена як правовими, так і політичними та моральними нормами.

У науковій літературі виділяють такі види посадовців, як: керівники (внутрішньоорганізаційні повноваження); публічні посадові особи (крім внутрішніх, мають і зовнішні повноваження, підтверджені повноваження у письмовому вигляді); представники адміністративної влади з охорони громадського порядку та безпеки; посадові особи контрольно-наглядових органів; посадові особи з організаційно-господарчими функціями інші. У загальному вигляді персонал державної служби поділяють на дві групи: посадові особи і працівники обслуговування. Посадові особи в системі державної служби (основний і визначальний склад) обіймають посади в державних органах і реалізують певний обсяг управлінської діяльності в рамках компетенції відповідного державного органу. У свою чергу, посадові особи поділяються на керівників органів державної влади та виконавчий (оперативно-виконавчий, функціональний) склад. Поділ посадових осіб також відбувається за кар'єрним принципом: кар'єрних службовців (які обіймають посади на основі конкурсного відбору) і позакар'єрних службовців (посади яких заміщуються шляхом виборів, призначення або за контрактом), на керівників і спеціалістів тощо [6; 24].

У кримінальному праві поняття «посадові особи» використовується для встановлення кола осіб, які підлягають підвищеній кримінальній відповідальності за суспільно-небезпечні дії, пов'язані зі службовою діяльністю. Посадові особи мають право здійснювати в межах своєї компетенції владно-розпорядчі функції, що призводять до юридичних дій з відповідними правовими наслідками. Особливістю правового статусу посадових осіб є право видавати акти, самостійно формувати управлінський персонал, приймати рішення в межах своєї компетенції, у дисциплінарному порядку заохочувати або карати підлеглих їм

службовців, здійснювати в межах своїх повноважень інші дії, що породжують правові наслідки [6; 24].

Шляхом розподілу посад забезпечується персоніфікація державно-управлінських функцій і розподіл праці на службі. Посада є найнижчою межею розподілу виконавців функцій та завдань держави, що є первинним елементом державного апарату і являє собою стабільний комплекс прав і обов'язків. Посада формується в розпорядчому порядку з визначенням назви, місця в ієрархії, порядку заміщення, включається в штатний розклад та єдину номенклатуру посад службовців. Посада є частиною організаційної структури державного органу та охоплює частину компетенції державного органу, визначену в правових актах. Визначення статусу посади, який характеризує службове місце й соціально-трудова роль службовця в органі, необхідно, по-перше, для встановлення обсягу службової дієздатності як суб'єкта права, по-друге, для оптимізації загальної чисельності адміністративного персоналу, співвідношення працівників різних рангів, скорочення й спрощення (здешевлення) державного апарату [23].

Уперше чітко розмежування адміністративних і політичних функцій державної влади – теорію «дихотомії» (від грец. роздвоєння) – було запропоновано В. Вільсоном у 1887 р. З кінця 30-х рр. ХХ ст. почали з'являтися критичні погляди науковців на доктрину «дихотомії» державної влади, які вважали більш доцільним не розмежування, а поєднання політичних та адміністративних функцій. Тим не менш адміністративні посади охоплюють блок «професійної державної служби», на яку призначаються державні службовці, які мають професійний досвід, освіту, належні здібності, несуть адміністративну відповідальність, приймають організаційні та адміністративні рішення, спрямовані на вирішення часткових проблем, локалізованих у просторі й часі [4]. Те ж саме стосується посад в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III, що поділяються на:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Адміністрування поточної діяльності із застосуванням адміністративних методів управління і їх організаційного і розпорядчого впливу на забезпечення результатів процесів життєдіяльності пов'язана з прийняттям колегіальних рішень. Сама процедура прийняття колегіальних рішень охоплює такі етапи, як:

- реєстрація присутніх (легітимність зборів);

– підготовка та внесення питань до порядку денного сесії ради (ініціативи від голови, постійних комісій, депутатів, виконкомів, голови адміністрації, голів районної, обласної ради, загальні збори громадян);

– форми внесення пропозицій до порядку денного ради (проект нормативного документа і проект рішення ради за попереднім узгодженням виконкомом або постійною комісією ради за участю зацікавлених сторін);

– проекти рішень ради попередньо розглядаються виконкомом ради;

– обов'язковий попередній розгляд проектів рішень ради постійними комісіями (висновки та рекомендації від загального складу комісії, підписані головою комісії або заступником, секретарем комісії);

– попереднє візування проектів рішень ради (узгодження відповідальних, послідовність візування та строків виконання);

– розгляд проектів рішень радою (послідовність питань, доповідачі, співдоповідачі, час на доповідь, відповіді на запитання, обговорення);

– прийняття рішення радою і введення його в дію (більшістю голосів від загального складу; протоколи сесій підписуються мером, головою ради, у разі їх відсутності – секретарем, заступником голови, за дорученням депутатом, що головував на засіданні).

Щодо невідповідності локальних актів органів місцевого самоврядування чинному законодавству України, то визнання їх незаконними можливе тільки у судовому порядку. Отже, матеріальна та моральна шкода, заподіяна незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок цих органів (ст. 56 Конституції України).

Нормативно-правове забезпечення самоврядної діяльності територіальних громад включає визначення змісту і складових функцій адміністрування, серед яких регламентування посадових повноважень органів місцевого самоврядування, контроль виконання, оцінка відповідальності, правопорушень тощо. Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування для впровадження підходів «належного» врядування та можливості донесення та представлення інтересів місцевих жителів (Закон України «Про місцеве самоврядування») до системи місцевого самоврядування включено нову посадову особу – старосту [19, с. 3], що має підсилити адміністративну спроможність кожної окремо узятої територіальної громади. Проте не зважаючи на коло повноважень старости його адміністративні можливості залишаються слабкими, оскільки досі незрозумілим є сама успішність запровадженої реформи. Чи є староста тим потужним інструментом, на якій сподівається громада та чи виправдає цей інститут покладені на нього очікування центральної влади? Принаймні найближчі п'ять років будуть показовими щодо ефективності саме цієї частини адміністративної реформи, а саме: успішність донесення інтересів та проблем мешканців села, селища до виконавчих органів місцевого

самоврядування, здійснення комунікації між владою та громадою населеного пункту – території старостинського округу, співпраця з місцевими громадськими об'єднаннями, – в цілому активна життєва позиція як одного з жителів населеного пункту, що відстоює територіальні інтереси.

Чинне законодавство допускає і навіть пропонує задля реалізації спільних інтересів територіальних громад об'єднуватися у їх реалізації. З цією метою та відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, який визначає форми співробітництва громад, а саме: спільні проекти; утворення спільних інфраструктурних об'єктів; утворення спільного органу управління, – відбувається формування громадянської відповідальності як основи перебудови принципів місцевого врядування та відповідним чином і адміністрування. Так, спільні проекти, будучи комплексом робіт, об'єднаних спільною для громад-учасниць проекту метою і спільним використанням продукту проекту за спільні кошти учасників проекту та бюджетні з можливістю створення консорціумів (тимчасові статутні об'єднання) з іншими ОМС [19, с. 47], згуртовують громади, зближують їх мешканців та представників влади, бізнесу, формують спільний досвід – досвід співпраці. Іншими словами сприяють створенню своєрідного альтернативного «кадрового резерву» професіоналів-експертів для місцевої влади, у тому числі і для зовнішнього оцінювання діяльності представників влади.

Принципами міжмуніципального співробітництва визначені законність, добровільність, взаємна вигода, прозорість та відкритість, рівноправність учасників, взаємна відповідальність суб'єктів співробітництва за його результати.

Співробітництво набуває таких форм:

- делегування виконання завдань з відповідним ресурсним забезпеченням;
- реалізація спільних проектів на основі координації діяльності та акумулювання ресурсів
- спільне фінансування (утримання) комунальної власності – інфраструктурних об'єктів;
- утворення спільних комунальних підприємств, організацій, установ – спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [19, с. 86].

Функція контролю, як проміжного, так і на фінальному етапі залишається слабкою для виконання в місцевому самоврядуванні. І ось чим це пояснюється. Традиційно депутати приймаючи рішення не враховують його здійсненість виконавчою системою органів місцевого самоврядування. Суб'єктами контролю зазвичай виступають рада, голова ради, комісії ради (постійна, контрольна, спеціальна, тимчасова), депутати ради. Об'єктами

контролю є виконавчі органи ради; їх посадові особи (міський голова, його заступники, секретар виконкому).

Форми і методи контролю охоплюють затвердження планів і звітів; заслуховування звітів та інформацій; скасування актів виконавчих органів ради; прийняття рішення про недовіру і дострокове припинення повноважень голови; затвердження програм соціально-економічного розвитку, бюджету, розгляд та виконання; громадські слухання. Де важливою складовою контрольної функції є доступність інформації. Отже, відповідальність за надання чи ненадання необхідної інформації настає в результаті надходження: депутатських запитів; запитів громадянина на публічну інформацію; звернень; заяв; скарг.

Адміністрування стратегій, програм, планів, проектів самоврядної діяльності на етапах їх розробки, виконання із дотриманням строків досягнення відповідної якості набувають особливої ваги під час прийняття управлінського рішення.

Завдяки існуванню різним формам міжмуніципального співробітництва уможлиблюється здійснення проектного підходу в адміністративному менеджменті. Для прикладу, парасолькові проекти – це проекти, що здійснюються на території за присутності великої бізнес-компанії, стосуються фактичних та потенційних працівників даної компанії із спів фінансуванням місцевими бюджетами та бізнес-компанією.

Інституційні проекти – проекти, за результатами яких виникає 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.

Касетні проекти – «тиражування» кращих успішних практик місцевого самоврядування та формуються за спільною ініціативою громад та відповідного органу влади (зокрема, через обласну Агенцію регіонального розвитку), фінансування відбувається за участю громад, залученням коштів обласних програм розвитку місцевого самоврядування, ДФРР, коштів інфраструктурної субвенції, фондів, грантів. Кластер – ініціатива створення та залучення- інтегрування до добровільного територіально-галузевого договірною об'єднання підприємств та організацій, споріднених або взаємодоповнюючих одне одного – ефект спільної діяльності «влада – бізнес – громада» [5; 10; 19, с. 48 – 49; 25; 26].

Сучасні тенденції формування адміністративного ресурсу в умовах демократизації і соціалізації місцевого самоврядування охоплюють як «сильні» сторони місцевого самоврядування (ресурси), так і «слабкі» («слизькі») моменти. Серед ресурсів слід згадати обладнання або технічні можливості; людські ресурси; організаційна структура. Серед «слизьких» – знаходяться такі моменти, як: планування та графік введення ресурсів; застарілі, непотрібні, забюрократизовані процедури; контроль, моніторинг

поточної діяльності; професійна підготовка та самовдосконалення співробітників. Таким чином, встановлюються певні вимоги до управлінських рішень: наукова обґрунтованість; законність; правомірність; своєчасність; оптимальність; конкретність змісту; кількісна та якісна визначеність; гнучкість; визначеність форми.

Адміністрування виступаючи як ресурс місцевого самоврядування, може постійно змінюватись. Його трансформаційні зміни і складові, суб'єкти використання адміністративного ресурсу в умовах демократизації і соціалізації місцевого самоврядування свідчать про поступове, але впевнене набуття ним ознак адміністративного капіталу місцевого розвитку. За своєю сутністю адміністративний ресурс, а дуже часто його зміщують із адміністративним менеджментом, на сьогодні зводять до бюрократичного управління, здійснюваного шляхом наказів та розпоряджень і практично не розглядають з позиції управлінської, забезпечувальної та сервісної. Де сервісна функція набуває пріоритетності через цінність для споживачів-клієнтів, а забезпечувальна – формує ресурсне забезпечення, у тому числі для самої системи управління.

Виходячи з теорії адміністративного управління (А. Файоль), під адмініструванням розумілася єдність прийомів, принципів, правил, спрямованих на здійснення ефективної діяльності за умови оптимального використання можливостей організації та її ресурсів, при чому функції і принципи управління мають універсальний характер – розподіл праці, централізація, ініціатива, планування, дисципліна, система заохочень, підпорядкованість особистих інтересів загальним [11, с. 25]. Сучасна версія адміністративного менеджменту державних організацій являє собою адміністративно-державний менеджмент, відповідно в такий спосіб формується функціональний підвид менеджменту, який має специфічні ознаки управлінської діяльності, відмінні від інших видів управління всередині трудового колективу цих органів, що спрямовані на вирішення зовнішніх організаційних завдань в умовах динамічних змін. При цьому відводиться велика роль раціоналізації системи управління органом та побудові його організаційної структури. Суб'єктом адміністративного менеджменту визначають посадову особу, як таку, що наділена повноваженнями.

Відповідно на думку Н. Кривокульської, об'єктами адміністративного менеджменту в системі менеджменту є організаційні відносини (субординації, розмежування повноважень та ін.); організаційні взаємозв'язки (інформаційно-комунікаційні, ієрархічні рівні, лінійність, функціональність, матричні, ін.); функції органу державної влади; процедури; норми (керованості, підпорядкованості, інші); документи; організаційна структура [11, с. 28]. На думку О. Оболенського, поняття «адміністрування» відповідає поняттю адміністративного державного управління, яке визначає особливу соціальну функцію, спрямовану на упорядкування розвитку в інтересах усього суспільства, де державний службовець є соціальним агентом

влади [цит. за [22, с. 13]. З цього логічно випливає думка О. І. Серняка, що під «адміністративним капіталом» маємо позначення певного ресурсу чи вартість у сфері державного управління, які можуть бути використані для зростання цього ресурсу чи створення додаткової вартості, фактично це означає внесок системи державного управління в забезпечення функціонування та розвиток суспільства й добробут його громадян. Іншими словами, суспільна корисність відображає сукупність (інтегровану суму) індивідуальних корисностей для споживачів державних послуг, зокрема і прогнозованих корисностей... [22, с. 16]. Отже, процес формування адміністративного капіталу починається з адміністративного ресурсу (за О. І. Серняком, це – влада, матеріально-технічні, фінансові, інформаційні засоби) через адміністративний потенціал (можливості, що створено адміністративним ресурсом) та його реалізацію у вигляді адміністративного капіталу [22, с. 34].

Адміністрування проекту слід пам'ятати, що проект – це група завдань, які необхідно виконати у визначений період часу, часто з чітко визначеними розмірами витрат, і які виконуються оптимально підібраними для цього співробітниками організації [7, с. 92]. Це – як особливі завдання, які важливі для організації і повинні бути завершеними вчасно через можливі фінансові втрати або інші серйозні неприємності для організації. Для розробки стратегії розвитку території та громади серед підходів до формування складу робочої групи серед інших підходів (експертний, змішаний) пропонується адміністративний підхід. Отже, робоча група формується із складу персоналу органу управління, залучення представників громади й бізнесу, але без залучення зовнішніх експертів. Перевагами підходу є висока обізнаність фахівців у місцевих проблемах. Але важливими недоліками є недостатня незалежність оцінок ситуації, високий вплив «корпоративних» факторів та керівництва на стратегічні рішення [19].

Зарубіжний досвід створення потужних самодостатніх територіальних громад свідчить про необхідність свідомого формування та підсилення адміністративного ресурсу органів місцевої влади. На фоні комплексних проблем розвитку територій, «важкого» перерозподілу владних повноважень між центральним, регіональним, місцевим рівнями влади, формування механізмів взаємодії між територіальними громадами та наявної залученості до процесів прийняття управлінських рішень багатьох учасників з орієнтацією на «агресивні» стратегії, а не конструктивне (в тому числі міжмуніципальне) співробітництво, постає необхідність розбудови «...спроможності швидкого реагування на стресові події, які можуть спричинити довготривалі і глибокі наслідки не тільки на відповідній території, але й мати територіальне поширення» [27, р. 224]. У цьому контексті адміністративний ресурс має виступити основним надбанням місцевого розвитку та набути рис адміністративного капіталу.

У підсумку, слід відзначити, що на сьогоднішній день в умовах проведення комплексних глибоких реформ адміністративний капітал – це та планка, до якої ще має дотягнутися сучасне місцеве самоврядування у використанні адміністративного ресурсу та його розвитку. Однак в сучасних реаліях звернення до адміністративного ресурсу в його позитивних наробках залишається перехідним етапом до «демократичного дорослішання» територіальних громад в питаннях самоорганізації, самоврядування та набуття громадянської компетентності, а місцевим самоврядуванням – потужної спроможності до самовпорядкування.

3.3. Кадрові ресурси місцевого самоврядування

Кадрове забезпечення будь-якої організації – один з найважливіших аспектів теорії й практики управління. Це стосується й стану кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Проблема оцінки якості й ефективності використання кадрових ресурсів знайшла відображення у наукових публікаціях В.С. Агєєва, Т.Ю. Базарова, Х.А. Бекова, Н.Т. Гончарук, А.А. Деркача, І.В. Калініна, А.Є. Лук'яненко, В.І. Лук'яненко, В.І. Матирки, А.П. Марченкова, В.Н. Менжереса, І.А. Нікітіної, А.В. Новикова, Є.В. Охотського, В.І. Рябухи, С.М. Серьогіна, Ю.В. Сінягіна, Н.С. Слепцова, В.А. Сулемова, Б.Г. Туренко та ін.

Головною методологічною вимогою в процесі вдосконалення системи місцевого самоврядування є врахування стану суб'єкту впливу, у даному випадку кадрових ресурсів, включаючи якісні та кількісні параметри, які всебічно висвітлюють здібності та можливості оптимально здійснювати, спираючись на законодавство, покладені на службовців функції і повноваження. Кадрові ресурси органів місцевого самоврядування України, що складаються з різноманітних організаційно-правових, управлінських, освітніх та інших складових комплексу кадрових відносин, можна виявити резерви, тобто певні можливості та здібності посадових осіб місцевого самоврядування, які поки недостатньо якісні, хоч і використовуються в процесі функціонування місцевого самоврядування як соціальної системи.

Поняття «кадрові ресурси» суспільства одержало поширення на сторінках газет, журналів, публіцистичних нарисів, у науковій літературі наприкінці 70-х рр. Однак у процесі спроб надати наукового визначення цій дефініції в сучасній соціально-гуманітарній літературі виникає чимало труднощів щодо всебічного визначення змісту та структури терміна.

Французьке слово «кадри» ввійшло в ужиток у ХІХ ст. Спочатку ним користувалися як військово-адміністративним терміном під час написання офіційних документів, що стосувались комплектування армії. Тлумачний словник В. Даля визначає це слово так: «кадри (франц.) – офіцери, унтери та флангові рядові, що становлять основу полку або ін. частини війська, ядро, яке у випадку необхідності поповнюється рекрутами» [1, с. 72]. З тих

пiр усi наступнi словники визначають кадри як основний посадовий склад будь-якої установи, організації або підприємства.

В умовах реформ, що відбуваються в Україні на сучасному етапі державотворення, нового змісту набуває кадрова політика, яка вимагає нових концептуальних підходів з урахуванням плюралізму форм власності та багатопартійності, що, у свою чергу, спричиняє проведення більш конструктивних досліджень категорії «кадри». Кадри – це категорія управлінської теорії; кадри – це державно-правовий і соціальний стан працівників; це – соціальне явище. О. Воронько розглядає кадри як соціально-економічну категорію, що характеризує людські ресурси підприємства, регіону, країни [2]. Поняття «кадри» в широкому розумінні слова розглядається як постійний, підготовлений склад працівників у різних сферах життєдіяльності, які забезпечують виконання покладених на них функцій.

Прагнення до визначення статусу поняття «кадрові ресурси» виявляється, з одного боку, у бажанні розмежувати за змістом такі терміни, як «інтелектуальні ресурси», «наукові ресурси», «економічні ресурси», «освітні ресурси» тощо, а з іншого – дати загальне визначення ресурсів, що вбирає в себе комплекс істотних ознак ресурсів усіх сфер громадського життя.

Діяльність кадрових систем здійснюється в контексті специфічного соціокультурного тіла, де соціальні феномени як би продукують вихідну значеннєву заданість, тобто їх існування і відтворення виступає як результат соціальних очікувань, що само відтворюються [4]. Тому поняття «кадрові ресурси» містить і наявні ресурси, і здатність до реалізації ресурсного комплексу, і соціально значущі обставини, що роблять можливими ці реалізації, і цільову спрямованість, у кінцевому підсумку, на здійснення внутрисистемних і позасистемних процесів. Будь-яка кадрова система має велике «енергетичне» поле, що дозволяє їй проникати практично в усі клітини соціального тіла, дослідження кадрового потенціалу з позицій принципів системності, зіставлення, комплексності, органічності, які фіксують тільки стан внутрішньої структури, природним проявом якого є ресурсний підхід. Разом з тим, усвідомлення необмеженості сфер використання системного підходу, дослідження специфіки кадрових ресурсів формує орієнтації на побудову методології, що враховує вплив зовнішніх соціокультурних структур на вивчення кадрових процесів. До них, зокрема, належить універсалістська орієнтація. У загальному плані це уявлення про делокальність кадрової сфери.

Продовжуючи аналіз поняття «кадрові ресурси», слід зазначити, що це категорія, яка фіксує і соціально значущий культурно-нормативний зміст соціальної системи, природа якої, безумовно, феноменальна. Феноменалістська орієнтація, на наш погляд, є найважливішим орієнтиром, що задає значеннєву визначеність методологічних оцінок.

Таким чином, продуктивність самого явища, на наш погляд, може бути більш адекватно відображена за допомогою принаймні трьох методологічних орієнтацій (принципових настанов): структурно-функціональної, універсалістської, феноменалістської. На базі зазначених принципів кадрові ресурси як онтологічно реальний об'єкт можна розглядати як сукупність якісних та кількісних характеристик, у яких основними компонентами є: кадри, матеріально-технічне та фінансове забезпечення, інформація, організаційна культура, структурні форми, соціальні відносини, тип і конкретні механізми комунікацій тощо.

Дане визначення можна розширити, урахувуючи співвідношення в кадрових ресурсах якісної і кількісної сторін, можливості й дійсності, об'єктивного і суб'єктивного аспектів кадрових ресурсів, а також через перерахування їх складових. Однак як би ми не розширювали це визначення, на даному рівні теоретичної розробленості тематики, що стосується кадрових ресурсів, воно все-таки залишається не завершеним. Це поняття належить до того класу понять, яким не можна дати остаточного визначення. Іншими словами, у його визначенні змістовні приклади й аналогії є не ілюстрацією, а частиною визначення, що постійно залишається «відкритим» і може бути істотно доповнено розглядом нових факторів і прикладів.

Структурні компоненти кадрових ресурсів місцевого самоврядування: об'єктивний та суб'єктивний. Перший являє собою сукупність персоналу, працівників, залучених і не залучених з якихось причин у кадрові процеси, що мають реальну можливість брати участь у ньому. Другий, у свою чергу, включає інтелектуальні та фізичні здатності окремих працівників і колективів органів місцевого самоврядування до використання наявних ресурсів і реалізації місцевої політики. При цьому виникає необхідність кількісної оцінки суб'єктивного компонента, що пояснюється, зокрема, такою обставиною: у разі використання, наприклад, кадрових ресурсів однакового обсягу і рівня часто досягаються різні результати.

У розвинутих країнах, вичерпавши в основному можливості технічного фактору, учені і фахівці перейшли до виміру здібностей кожного працівника. Зокрема, у США набули широкого розповсюдження так звані бюджети людських ресурсів (сукупність здібностей працівника до тих чи інших видів професійної діяльності), баланси цих здібностей (співвідношення між поточними чи перспективними потребами в конкретних людських здібностях і самих наявних здібностях), а також матриці (моделі) здібностей і якостей усього персоналу та окремих працівників, побудовані за типом періодичної системи Менделєєва. А швейцарські фахівці запропонували концепцію виміру «людського капіталу» [5].

Практикою господарювання й управління в нашій країні на перший план зараз висуваються проблеми ефективного використання наявних кадрових ресурсів соціальних систем. Для характеристики кадрових

ресурсів, як і будь-яких інших ресурсів, істотне значення має аналіз їх структури, з'ясування того, які є складові і який характер має їх субординація. У структурі кадрових ресурсів всіма дослідниками як найважливіший компонент виокремлюється персонал організації. Але крім нього, на наш погляд, до структури слід обов'язково відносити такі компоненти: інформаційний (сукупність професійних знань, інформації); матеріально-технічний (умови і засоби праці); технологічний (технології роботи з персоналом); загальноекономічний і соціально-економічний (що включають способи організації професійної діяльності системи, способи управління персоналом, витрати на реалізацію кадрової політики); ціннісний; результативний. У табл. 15 запропонований структурний розподіл якісної та кількісної сторін кадрових ресурсів.

Термін «ресурси» у будь-якому випадку вказує на те, що ця величина більше чи менше піддається вимірюванню, що вона містить указівку на можливість, з одного боку, приросту, збільшення, а з іншого – скорочення, зменшення. І якщо, наприклад, кадрові ресурси місцевого самоврядування на сьогодні не піддаються такому точному вимірюванню, як кадрові ресурси іншої системи, то це значною мірою зумовлено новизною завдань і, зрозуміло, недосконалістю засобів вимірювання цього утворення. Проте немає підстав стверджувати, що ці засоби завжди будуть настільки недосконалі, як зараз.

Таблиця 15

Структурний розподіл характеристики кадрових ресурсів

КАДРОВІ РЕСУРСИ	
ЯКІСНИЙ АСПЕКТ	КІЛЬКІСНИЙ АСПЕКТ
1. Сукупність професійних знань	1. Ступінь відповідності професійних знань світовим досягненням
2. Особовий склад	2. Забезпеченість кадрами
3. Матеріально-технічні засоби	3. Забезпеченість матеріально-тех-нічними засобами
4. Наукова та професійна інформація	4. Забезпеченість науковою інформацією
5. Оптимальність технологічного способу організації	5. Технологічний спосіб організації
6. Оптимальність загальноекономічного способу організації	6. Загальноекономічний спосіб організації
7. Прогресивність соціально-економічного способу організації	7. Соціально-економічний спосіб організації
8. Оптимальність способу управління	8. Спосіб управління персоналом
9. Витрати на реалізацію кадрової політики	9. Фінансово-економічна забезпеченість
10. Аксеологічний компонент	10. Ступінь орієнтації на загальнолюдські та професійні цінності
11. Результати (віддача)	11. Ефективність досліджень

Для позначення якісної сторони кадрових ресурсів звичайно живається термін «персонал організації». Це можуть бути ресурси

наявних професійних знань та навичок, ресурси керівних кадрів, ресурси наукової інформації, що використовується в процесі управління; матеріально-технічні ресурси, ресурси, що закладені в самій організації системи.

Водночас кадрові ресурси мають і кількісну сторону, що позначається терміном «рівень розвитку кадрових ресурсів». Оскільки без вказівки на досягнутий рівень розвитку кадрових ресурсів системи, який орієнтує, з одного боку, на порівняння нинішнього стану розвитку кадрових ресурсів з їх минулим станом, а з іншого – на порівняння із світовими стандартами кадрових ресурсів аналогічних систем, також неможливо відобразити його наявний потенціал, то іноді в літературі можна зустрітися з ототожненням поняття «рівень розвитку кадрових ресурсів» і «кадровий потенціал», який на нашу думку, є складовою кадрових ресурсів, а також «людський капітал».

Звичайно, протиставлення якісної і кількісної сторін ресурсів не є абсолютним, воно також відносне, як і протиставлення категорій діалектики «якість» і «кількість». Але оскільки це протиставлення має об'єктивний характер, то воно неминуче виражається і закріплюється у відповідних термінах, які не можна довільно вживати, не ризикуючи заплутати суть справи.

Таким чином, кадрові ресурси являють собою нерозривну єдність не тільки кількісної і якісної сторін, але й дійсного і можливого. Якщо міра дійсного в кадрових ресурсах даної системи виявляється в результаті порівняння досягнутого рівня ресурсів у даний момент із колишнім станом чи з рівнем в інших країнах, то міра можливого з'ясовується шляхом зіставлення наявного стану кадрових ресурсів з потребами розвитку країни в умовах економічного змагання з іншими країнами.

Ключовим моментом сьогодення є проблема формування та розвитку кадрових ресурсів місцевого самоврядування. Одним з важливих шляхів розвитку кадрових ресурсів місцевого самоврядування стає розвиток і вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. У цьому зв'язку особливого значення набувають питання удосконалення методичного забезпечення навчального процесу відповідно до вимог часу, створення нового покоління освітніх стандартів, відкриття нових сучасних спеціалізацій, впровадження інноваційних форм у системі підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Одних з пріоритетним завдань для системи професійної підготовки є формування нового змісту навчання, виходячи з його цільового спрямування, завдань і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Однією з нагальних проблем при його вирішенні є те, що Освітні стандарти, зокрема освітньо-кваліфікаційні характеристики та освітньо-професійні програми підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» потребують

оновлення відповідно до сучасних потреб органів державної влади та місцевого самоврядування.

Освітньо-професійні програми підготовки магістрів публічного управління та адміністрування мають розвиватися у напрямках: здійснення їх європейської акредитації; забезпечення опанування слухачами сучасної європейської ідеології діяльності органів влади (створення умов для реалізації прав і свобод громадян, підвищення якості надання управлінських послуг та прозорості управлінських процесів); опанування новітніми управлінськими технологіями; виховання патріотизму в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції.

Важливим аспектом стандартизації професійної підготовки є створення нового покоління підручників, посібників та навчально-методичного забезпечення навчального процесу, у тому числі на електронних носіях, в системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації. З метою удосконалення навчально-методичного забезпечення та підвищення якості освіти посадових осіб місцевого самоврядування потрібно: створення нової системи інформаційного забезпечення, входження України до трансконтинентальної системи комп'ютерних баз даних та суспільства «Європи знань»; підготовка з європейських питань і підготовка до європейських конкурсів в рамках навчальних курсів Страсбурзького центру європейських студій; двостороннє та багатостороннє співробітництво в галузі державного управління і місцевого самоврядування, що ґрунтується на партнерстві між навчальними закладами, органами державної влади, регіонами чи між державами; здійснення методичного забезпечення навчання депутатів місцевих рад.

Зміст професійного навчання службовців має визначатися оновленими державними, галузевими стандартами та стандартами навчальних закладів Системи професійної підготовки, а також сукупністю компетенцій органів місцевого самоврядування, професійно-кваліфікаційними характеристиками посад, вимогами і потребами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, освітньо-професійними та професійними програмами вищої та післядипломної освіти.

Також існує необхідність розробка цільового направлення територіальними громадами випускників шкіл на навчання до регіональних інститутів державного управління з метою підготовки бакалаврів з освітнього напрямку «Публічне управління та адміністрування», яка є базовою вищою освітою, здійснюється на підставі отримання повної середньої освіти та призначена для зайняття первинних посад посадових осіб місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги.

Таким чином, організаційна структура системи професійної підготовки має забезпечити: чіткий розподіл повноважень між суб'єктами системи та координацію їх діяльності щодо вивчення потреб у

професійному навчанні посадових осіб місцевого самоврядування, формування, реалізації та оцінювання змісту їх навчання; упорядкування (унормування) обсягів і змісту підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з поточними та перспективними потребами держави, регіонів; моніторинг ефективності і результативності навчання посадових осіб місцевого самоврядування, його впливу на професійну діяльність.

Виявляючи актуальність підвищення професіоналізму кадрових ресурсів місцевого самоврядування в Україні, не можна не враховувати таку умову. Процес перехідного періоду в Україні характеризується недостатньою розробленістю системи і послідовності у формуванні місцевого самоврядування, чіткої реалізації функцій посадовими особами місцевого самоврядування. Разом з тим необхідно мати на увазі, що ліквідація колишньої суспільної системи нерідко супроводжувалася формуванням атмосфери «контрольного нігілізму» стосовно кадрів органів держави, включаючи й органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, з огляду на перспективи розвитку нашої країни, її територіальних громад, особливої значущості набуває проблема оцінки її кадрових ресурсів, тобто вимірювання якісного складу.

У межах аналізу оцінки професіоналізму кадрів місцевого самоврядування наступність припускає глибоке, всебічне та об'єктивне вивчення основних концепцій і підходів, висунутих у минулому і сьогодні. Спираючись на даний принцип, дуже важливо критично досліджувати погляди вчених минулого, а також сучасні вітчизняні й зарубіжні концепції з погляду професіоналізму управлінської діяльності. Необхідно проаналізувати насамперед те, що історичні діячі «дали нового порівняно зі своїми попередниками», а не те, чого вони «не дали порівняно із сучасними вимогами». Проте друга частина відомої тези не повинна сприйматись буквально. Адже сам принцип наступності припускає розгляд слабких сторін теоретичних положень, помилкової аргументації. Він необхідний для формування, корекції і розвитку власної концепції, вирішення актуальних проблем, що з різних причин випадали з поля зору дослідників, або ж вимагають додаткової розробки у сфері професіоналізму кадрів місцевого самоврядування.

Принцип інновації припускає, що концепція оцінки професіоналізму кадрових ресурсів місцевого самоврядування України не зводиться до механічної, кількісної характеристики. Вона також не зводиться і до суми спеціально відібраних, обґрунтованих цитованих і оцінюваних поглядів, але водночас органічно враховує вузлові проблеми. Ці проблеми значною мірою виявляються через видиме і латентне співвідношення різних вітчизняних і зарубіжних підходів і концептуальних поглядів, а також виникають на їх «стиках» стосовно предметної сфери аналізу. До найбільш значущих і продуктивних положень належать: поняття, структура і властивості оцінки; технологія вироблення критеріїв оцінки професіоналізму; оцінка якості персоналу і методика визначення її

ефективності; моделювання посад у системі місцевого самоврядування України.

Принцип цілісності є одним із домінуючих у процесі оцінювання професіоналізму кадрів місцевого самоврядування, адже за його допомогою оцінка являє собою не одновимірний підхід до розкриття професійної діяльності персоналу, а певну систему, що застосована в такому складному інституті держави, яким є місцевого самоврядування.

Щодо принципу верифікації, то він у дослідженні реалізовується подвійно. Наявність спеціальної емпіричної бази, у тому числі такої, що спирається на експертні оцінки, дозволяє підвищити змістовність і адресність практичних рекомендацій, перебороти легковажність у підході до вирішення даної проблеми, відійти від зайвої абстрактності і стереотипів у дослідженні професійних якостей кадрових працівників місцевого самоврядування. Існують технологічні аспекти оцінювання якостей персоналу місцевого самоврядування. При цьому особлива увага повинна приділятися таким питанням, як принципи керівництва кадровою політикою, виявлення критеріїв ефективності управління кадровими ресурсами, характеристика конкретних якостей керівників та підлеглих тощо.

Ми поділяємо думку вчених, які вважають, що «оцінка службовців – це інтегральна частина всієї кадрової політики публічної служби, метою якої є повне використання професійних можливостей публічних службовців. Ця мета досяжна за допомогою надання кожному роботи згідно з його здібностями і кваліфікацією» [8, с. 80]. Вихідною точкою й основним показником оцінки службовця місцевого самоврядування є ефективність функціонування даної посади, а для керівних посад – комплексний ефект діяльності підрозділу (організації), якою керує оцінюваний.

Однак складність полягає в тому, що саме поняття «оцінка кадрів» є далеко не вивченою проблемою, хоча їй присвячено багато наукових праць. Переважна більшість публікацій присвячена питанням щодо значення оцінки в кадровій роботі й т.ін. Але перш ніж говорити про ці аспекти, слід визначитися зі змістом зазначеного поняття. Автори деяких робіт (О. А. Аксьонова, Т. Ю. Базаров й ін.) не тільки формулюють цю проблему, але й дають відповіді на цілий ряд питань. На нашу думку, досить ґрунтовно автори розглянули місце оцінки персоналу в системі діяльності державних органів, сформулювали вимоги до процедури оцінювання [9].

Розглянемо оцінку кадрів та її зміст як окремий об'єкт дослідження кадрових ресурсів. Якщо ми визнаємо, що оцінка стосується об'єкта, то вона повинна досліджуватися у всьому своєму різноманітті. Назвемо тільки деякі з напрямів, які становлять інтерес як об'єкти наукового вивчення.

На нашу думку, оцінку кадрів правомірно розглядати в концептуальному плані. Концепція оцінки припускає розкриття комплексу

поглядів, ідей, принципів процесів, що дають цілісне уявлення про оцінку кадрів як предмет дослідження. Для цього необхідно розкрити її суть як діяльність щодо встановлення цінності кадрів і параметрів, які повинні оцінюватися, визначити цілі оцінки, її характерні ознаки, суб'єктивні методи оцінки, їх переваги й недоліки в процесі одержання результатів. Очевидно, що оцінні параметри мають базуватися на єдиному підході, тобто мати єдиний стандарт оцінки кадрів у різних органах місцевого самоврядування й однакові форми відображення результатів (оцінок).

Об'єктивність оцінки кадрів можлива тільки на основі її комплексності, різнобічності, що припускає охоплення різних за змістом, але взаємодоповнюючих ознак, що дозволяють сприймати й оцінювати об'єкт як єдине ціле. Це положення одне з основних для концептуального розуміння оцінки кадрів.

В енциклопедичних словниках можна знайти визначення, що стосується тільки метрології: «Оцінка – наближене значення величини або параметра, знайдене за експериментальним даними» [7, с. 367]. В інших джерелах під оцінкою розуміється «результат визначення й аналізу якісних і кількісних характеристик керованого об'єкта, а також процесу керування виробничо-господарською діяльністю» [11, с. 511].

Ще одне визначення: «оцінка – це схвалення або несхвалення, що виявляє індивід, група, організація або суспільство в цілому стосовно своїх членів у відповідь на виконання або невиконання пропонованих до них вимог відповідно до обумовленого процесу» [12, с. 363]. Цілком поділяючи думку вчених, що «успішне вирішення кадрової проблеми в управлінні... тісно пов'язане з об'єктивною оцінкою людей, тому для того, щоб раціонально підібрати, розставити, використати кадри, потрібно, насамперед, правильно їх оцінити» [13, с. 5], ми, разом з тим, не знаходимо відповіді, як це зробити. Не слід вести розмову про якусь об'єктивність тільки з позиції суб'єкта оцінки, навіть експерта. Оперувати терміном «об'єктивна» оцінка, напевно, треба обережно, беручи до уваги, що об'єктивність припускає ідеальність збігів якихось параметрів.

Оцінку не слід ідентифікувати з поняттям вимірювання. Вимірювання – це «визначення співвідношення будь-якої величини з однорідною їй величиною, прийнятою за одиницю міри. Результат вимірювання виражається числом, що показує, скільки разів обрана одиниця вміщується у вимірюваній величині» [12, с. 145]. З даного трактування зрозуміло, що абсолютно точну оцінку якомусь об'єктові дати досить проблематично. Не маючи моделі або аналогів, оцінити можна тільки приблизно, а ступінь точності буде залежати від компетенції суб'єкта оцінки і якості інструмента, який використовується для оцінювання.

Це положення має принципове значення для кадрової діяльності. З нього випливає, що для одержання об'єктивних результатів оцінки потрібно забезпечити дотримання ряду важливих умов, які стосуються суб'єктів оцінної діяльності, використовуваних методів і методик, у тому

числі методу моделювання. Тобто оцінюваний об'єкт повинен мати модель для порівняння.

З вищевикладеного зрозуміло, що оцінка являє собою загальне, всеосяжне явище, яке має об'єктивний характер. Це означає, що оцінка підпорядковується як загальним, так і специфічним закономірностям. Усе, із чим зіштовхується людина, підлягає оцінці з позицій корисності, скрізь і у всьому відбувається оцінка властивості того об'єкта або явища, з яким має бути взаємодія або спілкування.

В історичному плані найбільш ранньою формою оцінки праці з'явилася оцінка працівника за конкретними результатами його виробничої діяльності, за кількістю зробленого працівником продукту. Облік результатів праці задовольняв більшість завдань, що поставали в процесі оцінки діяльності працівника і призводив, передусім, до визначення оплати його праці, що мала відрядний характер.

Згодом, коли праця стає суспільною, а кінцеві результати праці перетворюються на сукупний результат праці багатьох працівників, конкретні результати праці кожного працівника знаходять своє відображення в результатах праці всього колективу підприємства, організації, фірми тощо. За таких умов труднощі оцінки результатів праці кожного працівника пов'язані з тим, що результати його праці опосередковуються через результат загальної праці. Крім цього, упровадження досягнень науки й техніки в роботу підприємств й організацій обумовили появу якісно нових видів праці й видозмінили старі. Отже, праця набуває все більш складного, творчого характеру, стає все більш кількісно невизначеною, однак потреба в оцінці й порівнянності якості праці зберегла своє значення.

Від примітивного підходу до оцінки найманого робітника (стан здоров'я, фізична придатність, працездатність) згодом створювалися й удосконалювалися більш ефективні методи й прийоми, інструменти й інструментарії оцінки. Розвиток механізації, автоматизації, комп'ютеризації висунув свої вимоги до точності оцінки не тільки предметів, явищ, але й можливостей і здібностей людини.

Цілком ствердно можна говорити про стратегію, тактику, оперативне управління під час оцінювання професійної діяльності й особистості співробітників у будь-якій організації. До цілей стратегії в оцінці персоналу можна віднести:

- підвищення ефективності й результативності роботи як окремого ОМС, так і системи місцевого самоврядування загалом;
- підвищення рівня організації й гарантованості всіх технологічних процесів;
- виявлення співробітників, професійний потенціал яких ще не реалізований для успіху й користі всієї організації;
- створення системи оцінки потреб і спонукальних мотивів для розкриття й реалізації талановитості;

– оцінка керівної команди і її користі для всієї системи місцевого самоврядування.

Тактичними цілями під час оцінювання кадрів можуть стати: створення ефективної системи мотивації співробітників органів місцевого самоврядування; упровадження ефективної системи добору, розстановки та ротації кадрів, створення дієздатного кадрового резерву та професійної управлінської еліти, удосконалення системи професійного навчання тощо.

До цілей оперативного управління в оцінці персоналу можна віднести: модернізацію організаційної культури; перевірку спроможності всіх об'єктів управління щодо виконання конкретних завдань, оптимізацію комунікативного простору організації тощо.

Будь-яка оцінка має певну мету. Метою оцінки, приміром, робіт, видів діяльності є визначення:

1. значущості (цінності) кожного виду робіт;
2. співвідношення всіх видів робіт зі своєю значущістю у виконанні загальної функції;
3. вагомості кожного робочого місця в загальній технології;
4. прозорості ієрархії (ранжирування) посад;
5. показників, критеріїв, параметрів з метою обґрунтування рівня оплати праці для різних робочих місць;
6. вагомості критеріїв і параметрів;
7. інформаційних моделей робочого місця.

Метою оцінки, приміром, діяльності місцевого самоврядування є визначення значущості (цінності) комплексу робіт, виконаних органами місцевого самоврядування та їх співробітниками щодо розвитку територіальних громад

Продовжуючи аналіз такого складного явища, як оцінка, слід виділити властиві їй специфічні закономірності. На нашу думку, до них можна віднести: залежність оцінки від якостей об'єкта; відносну повноту оцінки й неможливість ідеального відображення відповідності оцінки оригіналу; вплив на оцінку різних (як зовнішніх, так і внутрішніх) факторів впливу; залежність точності оцінки від інструмента оцінки; вплив суб'єктивного фактору як перешкоди до об'єктивності оцінки тощо.

Оцінці властиві також такі ознаки, як стабільність і стійкість. Слово «стійкість» – синонім слову «стабільність». Під стабільністю влади, наприклад, мається на увазі «міцність, стабільність положення влади в її основних ланках...» [12, с. 357]. У процесі оцінювання кадрів стабільність оцінки має дуже важливе значення, яка, на нашу думку, залежить від: чіткого визначення предмета оцінки, (що або хто буде оцінюватися – сам об'єкт або його дії. Не можна одне вводити в залежність від іншого); добору для оцінки цього об'єкта тільки властивих йому якостей й ознак; якості й кваліфікації експертів; чесності оцінок; застосування взаємоперевіряємих оцінок; визнання справедливості, правильності оцінки в суспільній, масовій свідомості; підтвердженням оцінки згодом;

відсутності політичних й інших схильностей і залежностей експертів. Ці й деякі інші умови сприяють міцності оцінки, її стабільності та стійкості щодо зовнішніх впливів, суб'єктивізму тощо.

Загальновідомо, що інформація для прийняття рішень, які стосуються оцінки того чи іншого об'єкта, може базуватися на трьох видах прогнозування: статистичних, експертних і комбінованих. Статистичні методи базуються на аналізі кількісних характеристик і параметрів об'єкта. Методи експертних оцінок ґрунтуються на залученні висококваліфікованих фахівців, як джерел інформації. Комбіновані методи застосовуються частіше, адже вони є сукупністю статистичних й експертних процедур обробки й синтезування інформації. Застосування того або іншого методу визначається з урахуванням конкретного завдання та прогнозування наслідків оцінки. Основним принципом, покладеним в основу колективної експертизи, є одержання групової евристичної інформації від експертів з наступною її обробкою з допомогою апарату математичної статистики. При цьому індивідуальні думки розглядаються як випадкові величини, під час підсумовування яких виробляються якісно нові оцінки, що базуються вже на колективній думці.

Управлінська й кадрова діяльність має справу, насамперед, з керівниками, з оцінкою й формою реалізації їх професійно-ділових якостей, здатностей. Залежно від оцінки (всебічної характеристики працівника) приймаються рішення щодо подальшої його кар'єри, які часто мають доленосний характер. От чому помилковість оцінки не тільки не бажана, але навіть неприпустима. Проте в практиці кадрової роботи досить часто трапляються помилки в підходах до визначення позитивних і негативних рис особистості, нерідко допускається багато вільностей в однозначному їх трактуванні тощо. Як правило, вони зумовлюються суб'єктивним підходом.

Природно, що негативну оцінку працівнику давати набагато важче. Тим більше, що на не зароблену похвалу ніхто не скаржиться, у противному разі можливі претензії, а якщо надана оцінка до того ж несправедлива, то сприймається особливо болісно й викликає у людини відповідну реакцію. Тому керівники не мають права на помилки в процесі прийняття кадрових рішень, і уникнути цього можна.

Першим етапом оцінювання кадрових ресурсів місцевого самоврядування є запровадження технологій добору і відбору персоналу, здатного забезпечити розвиток територіальних громад. Добір персоналу має важливе значення при управлінні кадровими ресурсами, тому що від нього багато в чому залежить подальша діяльність органів місцевого самоврядування, тому що тільки при наявності кваліфікованого персоналу вони зможуть домогтися найкращих результатів і досягти поставлених задач.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [17] визначає, що служба в органах місцевого самоврядування – це

професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Місце служби в органах місцевого самоврядування у процесі реалізації права територіальних громад на вирішення питань місцевого значення схематично відображено на рис. 16 [18].

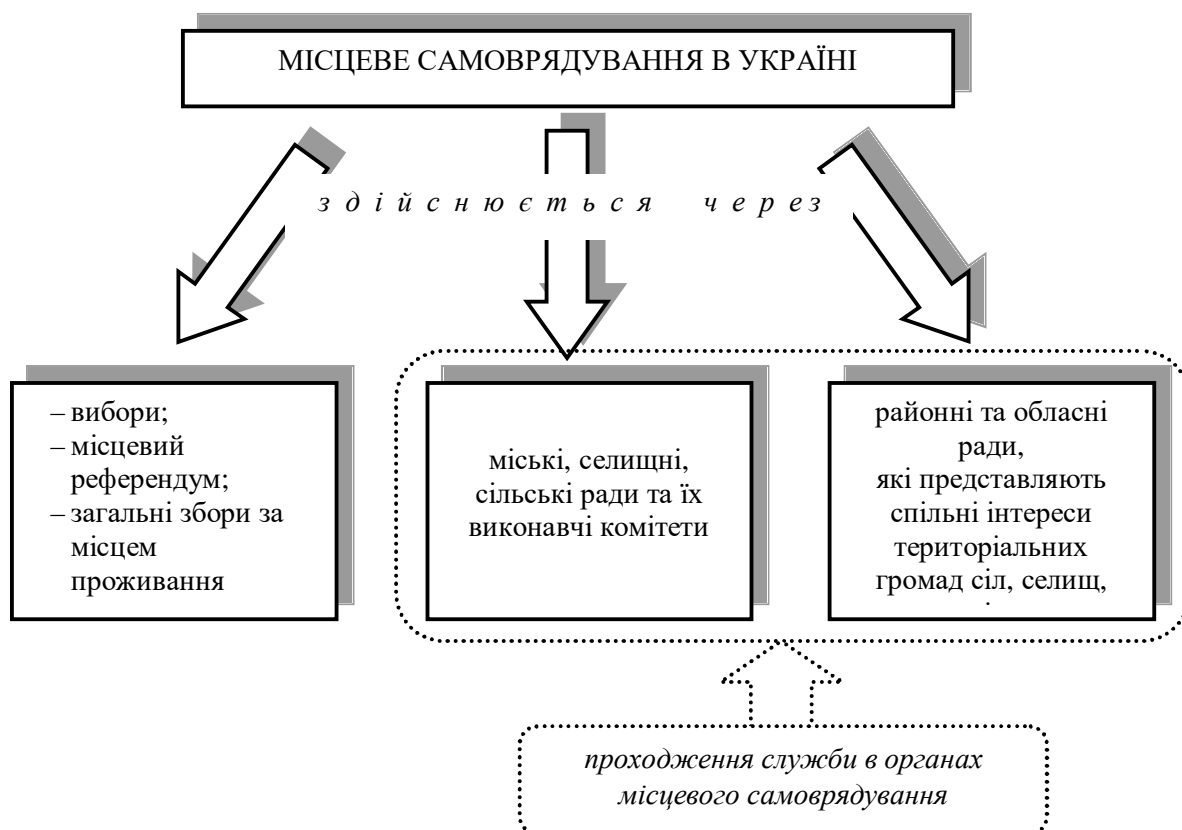


Рис. 16. Місце служби в органах місцевого самоврядування у процесі реалізації права місцевого самоврядування

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;
- на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради шляхом затвердження відповідною радою;
- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

Згідно ст. 22 чинного Закону України «Про державну службу», з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [19], що затверджується Кабінетом Міністрів України. Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади. На жаль, уповільнено прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», але, на думку його розробників, всі кадрові процедури в органах місцевого самоврядування і на посадах державної служби мають бути уніфіковані.

У процедурі оцінювання зустрічаються такі типові помилки, про які попереджають й інші автори [14, с. 303]:

1. зайва поблажливість («м'якість»). Оцінка працівників вища за їх справжній рівень, тільки як гарних і найкращих;
2. зайва вимогливість («твердість»). Оцінка працівників нижча за їх справжній рівень;
3. особиста схильність («прискіпливість»). Особисті прихильність і ставлення до працівника впливають на оцінку більше, ніж сама робота;
4. урахування тільки останніх подій («свіжість вражень»). На оцінку впливають лише події останнього часу, без урахування колишнього відрізка часу;

5. вплив «ефекту ореола». Рейтинг працівника оцінюється під впливом і на основі загального враження (гарного або поганого), а не за результатами його праці. Останнє зустрічається часто, зокрема, уміння сподобатися начальникові, комісії, «пустити пил в очі» служить іноді методом і засобом службового просування.

Помилки за своїм походженням можна поділити:

– на систематичні – ті, які повторюються внаслідок особистої невідповідності до цього аспекта управлінської діяльності того, кому надане право оцінювати працівників;

– випадкові. Вони можливі і є наслідком неувважності або поверхневого підходу до оцінки;

– навмисні. Найбільш небезпечний вид дій, що характеризується недозволеним використанням наданих службово-посадових повноважень у власних або чийось інтересах.

Однак найсерйозніші передумови до неточних висновків містяться у самій системі кадрової діяльності. От чому правильно організована система оцінки, об'єктивність її має дуже велике значення та загалом приносить велику користь для організації. У табл. 16 наведено порівняння основних факторів, що значною мірою впливають на управлінську діяльність за умов упровадження державної системи оцінки керівників на різних рівнях управління.

Процеси, що відбуваються в економічному, соціально-політичному, духовному житті суспільства потребують змін змісту, форм та методів державного управління і висувають перед системою місцевого самоврядування нові цілі й завдання. Результативність та ефективність виконання цих завдань пов'язані, передусім, з ефективним розвитком кадрового потенціалу місцевого самоврядування, а саме з добором, підготовкою та перепідготовкою службовців місцевого самоврядування. Ефективність ми пов'язуємо зі співвідношенням кінцевих або проміжних результатів діяльності системи місцевого самоврядування з витратами (інтелектуальними, організаційними, матеріальними, моральними тощо), а результативність – зі ступенем наближеності результатів діяльності системи місцевого самоврядування до цілей цієї діяльності.

Зважаючи на це, проблеми ефективності та результативності місцевого самоврядування, зокрема сталого розвитку територіальних громад тісно пов'язані зі змістом та методами підготовки фахівців, що у свою чергу вимагає детального вивчення вимог до цих фахівців з боку держави та соціуму в контексті тих соціально-економічних, політичних та інших процесів, які мають місце в Україні. Як відомо, ці вимоги можна поділити на загальні та специфічні. Загальні вимоги впливають з економічних, соціально-політичних, науково-технічних та інших умов існування суспільства, специфічні – з конкретних умов професійної діяльності.

У цьому контексті важливого значення набуває відображення діяльності спеціаліста у відповідних моделях. У сучасній науковій літературі поняття «модель» найчастіше використовується в таких значеннях:

- модель – опис найбільш характерних властивостей оригіналу, отриманих у процесі його вивчення, тобто змістовна схема об'єкта;
- модель – штучно створене для вивчення явище, процес, ситуація, предмет, що замінює оригінал, вивчення якого неможливе [15, с. 138].

Таблиця 16

Користь від впровадження державної системи оцінки керівників

	Збільшує	Зменшує	Підсилює	Послаблює	Розширює	Скорочує	Прискорює	Гальмує	Піднімає
Країна	Престижність кадрів	Витрати на міжнародну підготовку	Інтерес до кадрової політики України	Залежність від між-народних кадрових стандартів	Співробітництво в кадровій галузі	Часна адаптація	Процеси зовнішньоекономічної діяльності	Плинність кадрів	Авторитет МС
Система місцевого самоврядування	Кваліфікацію кадрів	Помилки у призначеннях	Кадровий потенціал	Некомпетентність і непрофесіоналізм	Можливості вибору кадрового резерву	Терміни набуття нових знань	Вивчення резерву на висування	Плинність кадрів	Роль і авторитет керівників
Громада	Якість розвитку	Помилки і недоліки	Стабільність розвитку	Негативні впливи на ОМС	Можливості кадрових переміщень за рахунок власн резервів	Формальності при вирішенні кадрових питань	Аналітична робота	Поспішне прийняття рішення	Роль кадрових рішень

З системою місцевого самоврядування, як з особливим видом професійної діяльності, згідно з принципом єдності психіки та діяльності, пов'язана особистість службовця місцевого самоврядування. Тому і модель системи місцевого самоврядування повинна бути пов'язана з моделями службовців місцевого самоврядування, спеціалістів місцевого самоврядування.

Поняття «спеціаліст» можна трактувати як визначення особистості, що здатна отримувати заплановані результати в процесі трудової діяльності для фіксованого діапазону умов праці, на підґрунті використання знань, умінь, навичок, особистісних властивостей, забезпечуючи при цьому ефективність діяльності не нижче фіксованого рівня. Аналіз наукових робіт, присвячених управлінню людськими ресурсами [16], дає можливість виокремити такі підходи до розуміння того, що являють собою моделі спеціалістів і технологій побудови таких моделей, а саме:

– по-перше, це підходи, у яких на перше місце висувуються характеристики, що описують діяльність спеціаліста. У цьому випадку розглядаються такі основні параметри: набір найбільш істотних проблем (завдань), які вирішує спеціаліст у своїй діяльності; типи діяльності – способи, за допомогою яких вирішуються завдання та здійснюється діяльність; функції – узагальнені характеристики основних обов'язків, які здійснюються відповідно до вимог професії, шляхи вирішення, які використовує спеціаліст під час розв'язання проблем;

– по-друге, коли йде мова про модель спеціаліста, то мають на увазі його знання, тобто відомості теоретичного та прикладного характеру, якими оперує у своїй діяльності спеціаліст; уміння та навички, або способи, за допомогою яких досягається результат діяльності; властивості особистості – індивідуально-типові характеристики особистості, що забезпечують успішність діяльності;

– по-третє, це підходи, у яких спочатку розглядаються вимоги, що характеризують посаду та робоче місце спеціаліста залежно від системи його функціонування. Структуру таких вимог та умов їх реалізації, як правило, складають переліки професійних завдань, характеристики кожного завдання, формальні вимоги до працівника (кваліфікації, досвід роботи, рівень освіти тощо), характеристики робочого місця, умови праці;

– по-четверте, модель спеціаліста може розглядатися як професіограма, тобто опис професійно-технічних, соціально-економічних, психологічних та інших особливостей професії. Основною складовою професіограми є психограма – система вимог до психологічних властивостей особистості;

– по-п'яте, модель спеціаліста може розглядатися як акмеограма, яка розглядає спеціаліста як професіонала і відображає систему вимог до нього, виконання яких забезпечує продуктивне виконання ним функцій у реальних умовах екзистенції суспільства, а також сприяє постійному розвитку та реалізації його творчого потенціалу. Акмеологічний підхід, розкриваючи досягнення сучасної професіографії, дає можливість розглянути діяльність спеціаліста як цілісний феномен, що містить сукупність компонентів як об'єктивного (цілі, завдання, функції тощо), так і суб'єктивного (знання, уміння, навички, професійні позиції, психологічні властивості та акмеологічні інваріанти) характеру.

Якщо розглянути модель службовця місцевого самоврядування з позицій останнього підходу, то можна виділити її структурні елементи. Так, професійні знання формуються з об'єктивно необхідних відомостей про всі сторони професійної діяльності службовця місцевого самоврядування. Вони створюють підґрунтя для формування професійної культури та технологій досягнення службовцем місцевого самоврядування бажаних результатів.

У свою чергу, професійні вміння являють собою дії та «техніки» службовця місцевого самоврядування, які використовуються ним для реалізації функцій та обов'язків у процесі професійної діяльності. Вони є елементами цілісної технології його діяльності. Навички характеризують набуті властивості службовця місцевого самоврядування, які необхідні для виконання професійних дій, конкретних посадових обов'язків.

Специфічні психологічні властивості визначають сформованість усіх компонентів психіки службовця місцевого самоврядування (психічних процесів, станів, утворень, що дозволяють йому виконувати обрану професійну діяльність). Їх характер визначається як природними характеристиками особистості службовця місцевого самоврядування, так і характером діяльності, специфікою об'єкта.

Професійна позиція службовця місцевого самоврядування – цілісне психологічне утворення, яке поєднує настанови та орієнтації, систему особистісних оцінок власного особистого досвіду та досвіду інших, реальності та перспектив, а також рівень особистих цілей, які реалізуються в професійній діяльності. Ця позиція визначає спосіб самовизначення службовця місцевого самоврядування, формування ним власної концепції діяльності в системі служби в органах місцевого самоврядування. Ця позиція містить професійний, загально-соціальний та акмеологічний аспекти, які виявляються через зовнішню психічну діяльність.

Отже, акмеологічні інваріанти особистості службовця місцевого самоврядування – це такі компоненти структури професіоналізму, які забезпечують його оптимальність та зумовлюють використання творчого потенціалу незалежно від впливів деструктивних факторів на особистість. Серед таких акмеологічних інваріантів, які визначають просування службовця місцевого самоврядування до вершин професійної компетентності слід вказати мотивацію до успіху, рефлексію та гнучкість мислення, комунікативні властивості тощо. Слід відзначити, що використання акмеограми як найбільш повного системного опису професійної діяльності службовця місцевого самоврядування дозволяє не тільки виокремити необхідні компоненти успішної професійної діяльності, але й ті, які їй заважають. Таким чином, добре побудована акмеограма дає змогу отримати системну інтегративну характеристику всіх сторін професійної діяльності службовця місцевого самоврядування.

Водночас кожний з розглянутих підходів до визначення змісту поняття «модель спеціаліста» використовується в практиці управління

людськими ресурсами. Проте ці підходи мають певні властивості, які ускладнюють використання їх у широкій практиці управління персоналом. Насамперед це стосується формалізації моделі, розробки та опису процедур її побудови, надійності та валідності методик, що застосовуються під час побудови. Під валідністю розуміють ступінь відповідності параметра, який вибирається для побудови моделі, тій характеристиці (рисі особистості, знанням, умінням тощо), яка розглядається. Емпірична критеріальна валідність виявляється в можливості порівняти результати, що були отримані за допомогою заданого методу, з результатами, які були отримані за допомогою інших методів, валідність яких не викликає сумніву. Але якщо відсутні методи, валідність яких не викликає сумніву, то необхідно теоретично обґрунтувати зв'язок між параметрами та характеристиками, що вимірюються. Це забезпечить надійність результатів, тобто велику ступінь відповідності значення параметра величині характеристики, яка розглядається.

Крім наведених вище підходів, моделі спеціаліста можна розподілити залежно від цілей їх побудови. Так, це може бути така сукупність моделей:

модель М1 – модель ідеального спеціаліста, необхідного для певної сфери діяльності (у нашому випадку це органи місцевого самоврядування);

модель М2 – модель реального спеціаліста, що фактично функціонує у певній сфері діяльності;

модель М3 – модель підготовки спеціаліста – сукупність оптимальних форм та методів, засобів впливу на студентів та слухачів, які забезпечують найбільш повне наближення випускників навчального закладу до моделі ідеального спеціаліста;

модель М4 – модель перепідготовки спеціаліста (уявлення про спеціаліста, яким повинен стати кожний, хто пройшов перепідготовку);

модель М5 – модель підвищення кваліфікації спеціаліста;

модель М6 – модель абітурієнта, тобто сукупність тих властивостей, якими повинен володіти абітурієнт, щоб у процесі підготовки досягти моделі М1.

Під час побудови моделі спеціаліста М1 необхідно виходити з того, що властивості особистості, знання, уміння та навички повинні бути зорієнтовані на ті цілі, які найбільш повно забезпечують ефективне функціонування галузі, організації, установи. Формалізуючи підхід до побудови моделей спеціаліста, слід відзначити, що модель М1 – це система, що складається з підсистем Ма, Мб, Мв, в якій:

– система Ма – це модель діяльності спеціаліста, тобто сукупність властивостей спеціаліста, відображених у кваліфікаційних характеристиках у вигляді знань, умінь, навичок, вимог до професійної компетенції;

– система Мб – це модель особистості спеціаліста, тобто його інтелектуальний, організаційно-комунікативний, емоційно-вольовий потенціали, а також психофізичні властивості особистості;

– система Мв – формальні показники (вік, стать, освіта та ін.).

Очевидно, що під час побудови моделей спеціаліста найбільш складним є побудова підсистем Ма і Мб, що пов'язане з поки що відсутністю адаптованих до перехідного періоду кваліфікаційних характеристик та надійних, якісних, стандартизованих результатів досліджень властивостей особистості службовця місцевого самоврядування.

За таких умов процес побудови системи МІ може відбуватися в такий спосіб. Спочатку на основі теоретичного аналізу документів, розмов зі службовцями місцевого самоврядування, анкетних опитувань складається перелік завдань, що вирішують спеціалісти в даній галузі. Потім цей перелік за допомогою експертів (учених, провідних фахівців) оптимізується та розбивається на блоки. Далі деталізація переліку завдань проводиться до такого рівня елементів Мі1, які у подальшому у вигляді вмінь та навичок можуть стати елементами навчальних програм. Аналогічно, перелік завдань можна деталізувати до рівня необхідних знань, які у вигляді елементів Мк1 також можуть стати елементами навчальних програм. Таким чином, формуються системи елементів Мі1 та Мк1, між якими з'ясовується структура зв'язків і надаються вагові коефіцієнти кожному з елементів Мі1 та Мк1. Структура моделей М1 і М3 наведені у табл. 17.

Таблиця 17

Структура моделей спеціаліста М1 та М3

Модель М1	Модель М3	
Модель діяльності	Модель підготовки	
Загальні цілі та завдання	Навчально – виховний процес	
Об'єкти діяльності	Виховання	Навчання
Види діяльності (основні групи задач та завдань; знання, вміння, навички)	Програма комплексного виховання (методи, прийоми, засоби тощо)	Програма та цілі навчання, структура підготовки (зміст освіти, навчальні плани, програми; методи, прийоми, засоби)
Модель особистості (інтелектуальний, організаційно-комунікативний, емоційно-вольовий потенціал, психофізичні властивості)	Технології розвитку	Активні методи навчання (кейси, тренінги, ділові та рольові ігри тощо.)

Аналіз свідчить, що розглянуті вище моделі спеціаліста тою чи іншою мірою містять такі параметри:

1. вимоги до спеціаліста, які визначаються типом організації, посадою та робочим місцем спеціаліста. Як правило, ці вимоги розглядаються через перелік функцій та посадових вимог до спеціаліста;

2. знання, уміння та навички, які необхідні для кваліфікованого виконання професійної діяльності. У цьому разі мають на увазі загальнотеоретичні та спеціальні знання спеціаліста;

3. психологічні властивості особистості спеціаліста, що необхідні для виконання ним професійної діяльності;

4. параметри особистості спеціаліста, які характеризують його вік, рівень освіти, результати підвищення кваліфікації тощо.

При побудові моделі ідеального службовця місцевого самоврядування слід виходити з того, що його особистісні властивості повинні орієнтуватися на ефективне функціонування як системи місцевого самоврядування загалом, так і самого службовця місцевого самоврядування як елемента цієї системи. Тобто мається на увазі, що система властивостей та параметрів, що характеризують службовця місцевого самоврядування в системі місцевого самоврядування, повинні відповідати вимогам до системи місцевого самоврядування в цілому (її місії, стратегіям розвитку, характеристикам системи тощо). Обсяг розгляду необхідних характеристик службовця місцевого самоврядування, насамперед, пов'язаний з визначенням того впливу, який здійснює діяльність окремого працівника на результати діяльності того органу місцевого самоврядування, в якому він працює.

Найбільш відповідальним у процесі побудови моделі спеціаліста вважається побудова множини кваліфікаційних характеристик та множини показників рівня визначеності цих характеристик, необхідних для ефективної діяльності реальних спеціалістів. Як вказувалося раніше, найбільш відомими в методологічному плані технологіями побудови моделей спеціалістів є технології, які розробляються на базі особистого досвіду, аналізу посадових інструкцій, стандартів діяльності, експертних оцінок, вивчення типів діяльності спеціалістів, використання схем прийняття рішень для відповідної предметної сфери (він використовується переважно для побудови моделей спеціалістів, орієнтованих переважно на управлінські функції).

Алгоритм побудови моделі службовця місцевого самоврядування можна подати в такий спосіб:

– визначається перелік необхідних знань для ефективної діяльності службовця місцевого самоврядування в системі місцевого самоврядування в перехідний період. Корекція системи знань, необхідних службовцю місцевого самоврядування у визначеному контексті, уточнення та доповнення чи скорочення, проводиться за допомогою провідних спеціалістів – практиків у відповідній сфері діяльності служби в органах місцевого самоврядування та науковців, які займаються даною проблемою, тобто за допомогою експертів. Система знань може бути подана графічним способом, наприклад, у вигляді дерева цілей з сильною ієрархією;

– далі формується система типів діяльності службовця місцевого самоврядування в заданій предметній сфері, яка також може бути графічно подана;

– потім встановлюється відповідність між елементами системи знань та елементами системи діяльностей;

– отриманий варіант моделі (системи знань та системи діяльностей, а також зв'язків між ними) подається спеціалістам – експертам, які уточнюють склад та зміст елементів обох систем, структуру зв'язків між елементами та системами, називають вагові коефіцієнти для кожного елемента вказаних систем. Вагові коефіцієнти визначають значущість того чи іншого елемента відповідних систем щодо максимально ефективної та результативної діяльності спеціаліста, модель якого розробляється;

– устанавлюються значення показників необхідних особистісних характеристик, які можуть бути подані у вигляді показників для діагностики відповідних співробітників або через кількість навчальних годин, необхідних для формування у відповідного спеціаліста необхідних знань, умінь, навичок, властивостей особистості.

Запропонований алгоритм побудови моделей спеціалістів для служби в органах місцевого самоврядування необхідний, перш за все, для того, щоб підвищити рівень підготовки та перепідготовки фахівців, а також для підвищення якості проходження конкурсного відбору службовців місцевого самоврядування тощо. Якісні наукові розробки щодо моделей спеціалістів місцевого самоврядування дозволять стандартизувати процеси оптимізації кількості персоналу в системі місцевого самоврядування; удосконалити технології виробничих процесів (у даному випадку це процеси прийняття управлінських рішень та пов'язані з ними) тощо. Тобто побудова всіх визначених моделей спеціаліста служби в органах місцевого самоврядування безумовно буде сприяти підвищенню ефективності та результативності її функціонування як цілісної системи.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що розвиток кадрових ресурсів місцевого самоврядування є довготривалим, поступовим процесом, який повинен бути науково обґрунтованим і мати комплексний характер.

Список використаних джерел

1. Адміністративний ресурс // Політологічний енциклопедичний словник / уклад.: Л. М. Герасіна, В. Л. Погрібна, І.О. Поліщук та ін. За ред. М. П. Требіна. – Х. : Право, 2015.

2. Антонова О.В. Взаємовідносини органів державної влади та громадських рад як комунікаційна складова управлінського процесу / О.В. Антонова, О.М. Самбук // Управління інноваційними проектами та об'єктами інтелектуальної власності: зб. наук. пр. – Донецьк: ДонДУУ, 2010. – 317 с. – Т. 11. – (Серія «Державне управління; вип. 148»). – С. 14 – 20.

3. Антонова О.В. Інформаційно-аналітична сфера державно-управлінської діяльності на місцевому рівні: структура та функції / О.В. Антонова, В.М. Дрешпак. // Державне управління: теорія та практика. – 2007-І(5). – 13 стор. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1/>.

4. Антонова О.В. Історико-теоретичні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою України / О.В. Антонова // Проблеми сучасного державного управління: зб. наук. пр. – Донецьк: ДонДУУ, 2010. – 356 с. – Т. XI. – (Серія «Державне управління», вип. 152). – С. 71 – 81.

5. Антонова О.В. Формування системи органів публічного управління в Чеській Республіці: досвід для України / О.В. Антонова, О.С.Петренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (6) . – С. 18 – 27.
6. Антонова О.В. Модернізація сучасних адміністративних систем під впливом глобалізації як напрям гуманістичного стратегічного бачення розвитку суспільства / О.В. Антонова // Публічне адміністрування: теорія та практика: електор. зб. наук. пр. – Вип. 2 (6). – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011-П. – 12 с. – Режим доступу: [dridu/zbirnik/2011-02\(6\)/index.html](http://dridu.zbirnik/2011-02(6)/index.html)
7. Антонова О.В. Инструменты гражданского воздействия на развитие публичной службы в Украине как фактор гуманизации украинского общества / О.В. Антонова, Клімович В.М., Самбук О.М.// Modern Management Review. – Vol. XXI (January-March). – Research Journal 23 (1/2016). – Rzeszow : The Faculty of Management, Rzeszow University of Technology, 2016. – P. 7 - 29.
8. Антонова О.В. Реформування системи адміністративно-територіальної організації влади в Україні // Управління регіональним розвитком: навч. посіб. з грифом МОН України (лист МОН України № 1/11-8620 від 15 верес. 2010 р) / Серьогін С.М., Савостенко Т.О., Польська І.Е., Бобровська О.Ю., Каховська О.В., та ін.– Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. – 168 с. – Розділ 8. – С. 128 – 154
9. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 362 с.
10. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 272 с.
11. Базаров Т. Ю., Еремин Б. Л. Управление персоналом. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 422 с.
12. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – О. : Юридическая литература, 2003. – 248 с.
13. Бакуменко В.Д. Адміністративний менеджмент: навч. посіб. / В.Д.Бакуменко, В.І.Тимцуник. – К.: КНТЕУ, 2012. – 334 с.
14. Батанов А. В. Функции муниципальной власти: проблемные вопросы теории / А. В. Батанов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 12. – С. 16 – 20.
15. Беззубко Л. В. Про деякі механізми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування / Л. В. Беззубко, О. В. Скопець // Менеджер ДонДУУ. – 2007. – № 1(39). – С. 76 – 81.
16. Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1971 – 1978. – Т. 10 (1972). – С. 875.
17. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – 804 с.
18. Воронько О., Северин А., Олійник І. Деякі актуальні питання атестації державних службовців // Вісник УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 48 – 57.
19. Герман Г.Ю. Посада адміністративна // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. Акад. держ. упр. При Президентіві України : наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. –Том 6: Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М.Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. 2011. – 524 с. – с. 328 – 329.
20. Гончаров В.В. В поисках совершенства управления: Руководство для высшего управленческого персонала. – М.: МП Сувенир, 1993. – 267 с.
21. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – М.: Русский язык, 1994. – Т. 4. – 779 с.
22. Демьянов Е. А. Территориальная общность как субъект самоуправленческой активности / Е. А. Демьянов // Проблемы местного самоуправления. – 2004. – № 2(10). – С. 20 – 24.

23. Державна служба : навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Серьогіна, Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. – 436 с.
24. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
25. Державний службовець в Україні (пошук моделі) / Н. Р. Нижник, В. В. Цветков, Г. У. Леліков та ін.; під ред. С. Д. Дубенко – К. : Ін – Юре, 1998. – 272 с.
26. Дніпропетровський центр розвитку місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://officereform.dp.ua/kontakti>. – Назва з екрану.
27. Досвід вирішення місцевих проблем шляхом самоорганізації громадян : навчальні кейси. Упоряд. О.І.Сидоренко. – К.: Навч.-метод. центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2013. – 172 с.
28. Дуда А. Органи самоорганізації населення як інструмент залучення громадян України до процесу прийняття рішень. – Режим доступу : <http://www.ucirp.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3526>. – Назва з екрану.
29. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. : ратиф. Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994036>.
30. Єремейчук О.Д. Посадова особа місцевого самоврядування // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. Акад. держ. упр. При Президенті України : наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. –Том 6: ДЕРЖАВНА СЛУЖБА / наук.-ред. колегія : С.М.Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. 2011. – 524 с. – с. 333
31. Заборова Е. Н. Участие граждан в управлении городом / Е. Н. Заборова // Социс. – 2002. – № 2. – С. 23 – 30.
32. Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування : навч. посіб. / І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк : за ред. І. Бураковського. – К. : УНІСЕРВ, 2004. – Ч. 3. – 80 с.
33. Искусство администрирования: практическое пособие / Под ред. Дебры Оллок / Пер. с англ. – М. : Изд-во «Финпресс», 1998. – 176 с.
34. Ібрагімова І. Зв'язки з громадськістю як індикатор ефективності державного управління та показник стану громадянського суспільства / І. Ібрагімова // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 27 – 34.
35. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід / Н. М. Ільченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – №1(39). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/1/06.pdf>.
36. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ : наук. розробка / авт. кол.: І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко [та ін.] – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
37. Кадрова політика і державна служба: навч. посібник / С.М.Серьогін, Н.Т.Гончарук, Н.А.Липовська та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. – 348 с.
38. Карлов А. А. Формирование института местного самоуправления : монографія / А. А. Карлов. – К.: Вища школа, 1993. – 114 с.
39. Козюра І.В. Посібник для депутата міської ради (з залученням канадського досвіду). – Лубни: Комунальне вид-во «Лубни», 2001. – 24 с.
40. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

41. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
42. Краткий философский словарь / под ред. А. П. Алексеева. – М.: 1997. – 543 с.
43. Кращі практики муніципального розвитку на прикладі переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2011 р. – К.: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, DESPRO, 2012. – 397 с.
44. Кривокульська Н. Адміністративний менеджмент у системі менеджменту органів державної влади // Вісник НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 22 – 29.
45. Крилова О. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення : аналітичний звіт № 3 / О. Крилова. – К. : ДП «Видавничий дім «Козаки», 2006. – 72 с.
46. Культура та етика в публічному адмініструванні : навч. посібник / Серьогін С.М., Хожило І.І., Гончарук Н.Т., Антонова О.В., Лола В.В., Петренко О.С., та ін.– Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 118 с.
47. Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. – М.: РАГС, 1996. – 231 с.
48. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : монографія / А. Ф. Мельник., Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 475 с.
49. Менеджмент для бакалаврів: підручник: у 2 т. / за заг. ред.. О.Ф. Балацького, О.М. Теліженка. – Суми: Університетська книга, 2009. – Т. 2. – 592 с.
50. Менжерес В. Н., Рябуха В. И. Критерии эффективности организационных структур в рыночной среде. – Саратов, СГТУ, 1998. –С. 12 – 24.
51. Місцеве самоврядування. Кн. 2. Організація роботи міського голови / За заг.ред. А.О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 2004. – 1104 с.
52. Місцеве самоврядування: монографія. Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови / А.О. Чемерис, П.І. Шевчук, П.Ф. Гураль, та ін.; за заг.ред. А.О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 1999. – 320 с.
53. Ніколаєнко Н.О. Адміністративний ресурс: політико-правові проблеми протидії // Економічний часопис – ХХІ. – 2011.- № 9-10. – С. 18 – 20.
54. Новак-Каляєва Л. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління // Вісник НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 29 – 41.
55. Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В. Основи адміністративного менеджменту: Навч. посіб. – К.: Центр навч. літ-ри, 2004. – 560 с.
56. Організація роботи: практичні поради сільському, селищному голові: практ. посіб. / За заг. ред. В.В.Зайчука, Н.Т. Гончарук, Л.В. Прудіус. – Х.: Вид. буд. «Фактор», 2010. – 672 с.
57. План дій старости: 10 кроків успішного старту. – Д.: Центр розвитку місцевого самоврядування, 2017. – 92 с.
58. Плохих В.І., Гриськова А.М. Адміністративний ресурс під час виборчої кампанії: сутність, механізми, індикатори застосування // Наукові праці. Політологія. – Т. 79. – Вип. 66. – С. 94 – 98.
59. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п/paran10#n10>
60. Практичний посібник сільського, селищного голови / Уклад. В.Ф. Золотарьов. – Х.: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2008. – 492 с.

61. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
62. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
63. Про органи самоорганізації населення : закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
64. Про службу в органах місцевого самоврядування: закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/про службу в органах місцевого самоврядування>
65. Рекомендація Res (2001) 19 «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 груд. 2001 р. // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – К. : ТОВ «Центр ІТ», 2005. – 88 с.
66. Розвиток громад і регіонів України : [Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід] / В. Гудак, Г. Линевиц, О. Бойко-Бойчук [та ін.] ; за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 1999. – 164 с.
67. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С. Є. Саханенко. – О. : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
68. Серняк О.І. Теоретичні засади формування адміністративного капіталу: державно-управлінський аспект: Монографія. – Івано-Франківськ: Симфонія форте, 2012. – 207 с.
69. Серьогін С.М. Посада / С.М. Серьогін, О.С.Петренко, О.В. Антонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. Акад. держ. упр. При Президентові України : наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. – Том 6: Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М.Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – ДРІДУ НАДУ при Президентові України. 2011. – 524 с. – С. 327 – 328.
70. Серьогін С.М. Посадова особа / С.М. Серьогін, О.С.Петренко, О.В. Антонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. Акад. держ. упр. При Президентові України : наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова), В.М. Сороко (співголова) та ін. К. : НАДУ, 2011. –Том 6: Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2011. – 524 с. – С. 333.
71. Словарь иностранных слов / [отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова]. – 6-е изд. – М. : Рус. яз. – Медиа; Дрофа, 2009. – 817 с.
72. 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. / 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.
73. Статут Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад». – Режим доступу : http://uagor.org.ua/?page_id=48. Назва з екрану.
74. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.
75. Трінчук Я. Патерналізм і самоактивність населення та проблема самоврядування / Я. Трінчук // Грані. – 2002. – № 3(23). – С. 124 – 126.
76. Управление персоналом в системе государственной службы: учеб. пособ. / Е.А. Аксенова, Т.Ю. Базаров, Х.А. Беков и др. – М.: РАГС, 1997. – 342 с.
77. Халипов В. Ф. Власть: Кратологический словарь. – М.: 1997. – 654 с.

78. Энциклопедический социологический словарь / Под общ. ред. Г. В. Осипова. – М., 1995. – 940 с.
79. Fourastie G. Idess majenres. – Paris, 1965. – 234 s.
80. Kopriv Ivan. Decentralization as a Precarious Component of Contemporary European Governance // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. – Vol. IX, No. 1, summer 2016. – Bratislava, NISPAcee Press. - p. 223-229.
81. Social Institutions // Stanford Encyclopedia of Philosophy. – Access mode : <https://plato.stanford.edu/index.html>. – Title from screen.

РОЗДІЛ ІV

РЕСУРСИ ЖИВЛЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Знаннєві ресурси місцевого самоврядування

В умовах глобалізації усі розвинуті країни обрали рух, побудований на знаннях. Їм надається ключова роль у розвитку. Освіта стає домінуючим чинником інтелектуалізації суспільства і його розвитку. Вона розглядається як частина інституту освітянської діяльності, що складається із сукупності закладів, організацій, інфраструктури, працівників, теоретико-наукового і методологічного ресурсу, які забезпечують виконання освітянських функцій: функцій навчання, виховання, розвитку і соціалізації особистості, формування її цінностей і здатностей до інтелектуальної праці.

Підготовка фахівців, здатних до створення інновацій для пошуку і засвоєння нових інноваційних рішень з метою подальшого розвитку суспільства, є кінцевим продуктом вищої освіти. Для цього розробляються динамічні освітянські програми і формуються гнучкі принципи надання знань з використанням сучасних технологій, методів навчання і удосконалення організаційних форм.

Освіта починає розглядатись як інвестування в колективне майбутнє суспільства і націй, а не як просто майбутній успіх окремої людини. Процес у суспільстві стає залежати від просвітницьких умів. Академік Н. Моїсєєв писав «нова цивілізація повинна починатися не з нової економіки, а з нових знань і нових творінь прогресу» [7]. Стає очевидним, що освіту і просвітництво в інтересах сталого розвитку слід сприймати як безперервний процес набуття знань, необхідних для того, щоб розуміти зростання в суспільстві, економіці, та соціумі, знаходити оптимальні шляхи вирішення проблем в інтересах зростання можливостей людини й усіх членів суспільства як на найближчу, так і на далеку перспективу. Запровадження інноваційних технологій управління розвитком стає неможливим без формування якісного знаннєвого ресурсу.

Формування нових рис і характеристик розвитку територіальних громад ґрунтується на використанні фундаментальних, соціальних, економічних, юридичних, організаційних та інших знань. З їх урахуванням проходять соціальні процеси, що регулюють відносини в публічній сфері (теорія суспільного вибору). Формуються і правила гри, які регулюють стосунки в суспільному виробництві і приватному секторі – з використанням теорії прав власності, правил поведінки економічних агентів на контрактній основі, запроваджується теорія корпорацій і правила соціальної дії. Доречним стає збереження і розвиток звичаїв, традицій, моральних настанов на місцевому рівні.

Сучасна парадигма управління будь-якими процесами, об'єктами і явищами характеризується тим, що фокусується на людях і їх знаннях, які стають носіями «знаннєвого ресурсу». Для забезпечення і підвищення знаннєвого ресурсу в Україні сформована національна доктрина розвитку освіти, затверджена концепція екологічної освіти та інноваційної освітньої діяльності [8]. Перехід громад до нової стадії і вищої сходинки власного розвитку стає суттєво залежати від одночасного набуття місцевою владою і жителями нових знань і компетенцій для нового типу організації їх діяльності і управління власними справами, а саме: оволодіння сучасними методами виконання самоврядних завдань і функцій суспільного самоврядного управління, якими досі ОМС і переважна частина жителів не володіє.

Для зміцнення самостійності громад у вирішенні питань власного розвитку необхідна широка активізація участі ОМС і жителів в питаннях самоврядування і розвитку ділової творчості. Знання є потужними інструментами залучення жителів у підвищення економічного і соціального ладу в громадах і підвищення їх життєвого самопочуття в отриманні очікуваних результатів сумісної діяльності і перетворення її в самостійне, невичерпне і дієве джерело розвитку власної території.

Нове бачення процесів життєдіяльності, на території громад збільшує увагу до стану використання і відтворення ресурсів, методів управління, технологій організації, координації, спрямування продуктивних сил на підвищення рівня життя і формування людського капіталу. За даними досліджень інституту економіки та прогнозування України питома вага людського капіталу в галузевій структурі національного багатства в першому десятиріччі ХХІ ст. становила 46,7 %, природного – 34,8 %, виробничого – 12,6 %, а фінансового – 5,8 %. Це засвідчує, що за важливістю нематеріальні чинники відіграють першу роль у сталому розвитку країни [9]. ОМС повинні зосередити свої зусилля на тому, щоб володіти самим і навчити жителів спільної і раціональної діяльності, використовуючи людські можливості, і тим самим досягти синергізму в спільній роботі. Він забезпечується і передбачає чесність, довіру і культуру у відносинах, які б стимулювали саморозвиток працівників і бажання бути рівноправними членами територіальної спільноти.

Опанування новими знаннями, набуття нових компетенцій у встановленні і врегулюванні нових відносин у місцевому законодавчому полі з питань власного самоврядування владі і жителям територіальних громад слід розглядати як пріоритетні завдання і виконувати їх, починаючи із стадії становлення і побудови громад нового типу. З огляду на це найважливішим стає запровадження в спільній діяльності принципів, які дають змогу розкрити потенціал людини і спрямувати його на користь усієї територіальної спільноти: розвиток творчих здібностей, їх реалізація при розробці програм і планів розвитку, опора на інтелект працівників,

підтримка індивідуальної і колективної співпраці у внутрішньому і зовнішньому середовищі.

Виховання і формування у жителів громад потенційної здатності і бажання до свідомої реалізації своєї високої соціальної ролі в суспільстві утворюється також станом їх соціальної захищеності, факторами, що формують стан здоров'я, освіти, збільшення професійних навичок у відповідних сферах діяльності, рівнем загальної культури й індивідуальними характеристиками. Вони підвищують мотивацію людей до задоволення власних потреб, розширення і поглиблення існування соціальних зв'язків з опанування і дотримання корпоративної культури і побудови особливого типу поведінки, доброзичливих взаємовідносин, взаємоповаги і гордості жителів за своє село, селище чи місто.

Успішність діяльності і досягнення ОМС поставлених цілей розвитку залежить від умілого використання певних ресурсів – активів, у складі яких особливе місце займають знаннєві ресурси, що відносяться до складових нематеріальних ресурсів місцевого самоврядування.

Активи, як і будь-який об'єкт дослідження, певним чином структуруються. У складі нематеріальних ресурсів потенціалу розвитку крім знаннєвих також виділяють: право на користування земельними та водними ресурсами, корисними копалинами та іншими природними ресурсами; право на товарні знаки, торгові марки, ліцензії, патенти, контракти, ноу-хау; компетенція працівників та інші ресурси, що мають документальне оформлення, а право на їх використання забезпечено чинним законодавством держави. Але провідна роль серед нематеріальних ресурсів, на думку зарубіжних і українських учених, належить знаннєвій складовій ресурсів. Автор ресурсної теорії Р. Халл [4 – 5] та його послідовники [1 – 3] поділяють нематеріальні ресурси на дві групи. До першої відносять документовані нематеріальні активи, які мають зафіксовану в певних документах вартість, а до другої – можливості. Останні поділяють на знаннєві, організаційні та управлінські. Носіями обох груп ресурсів є люди. Знаннєві ресурси місцевого самоврядування є результатами пізнавальної, засвоєної і усвідомленої наукової інформації, що є основою їх професійної діяльності, яка використовується для побудови і функціонування системи місцевого самоврядування. Як результат творчої розумової діяльності людей, знання перетворюють реальність навколишнього середовища в поняття, принципи і закономірності в систему знаннєвих інструментів: теорію, методологію, форми діяльності, взаємовідносини та ін.

Знаннєві ресурси місцевого самоврядування доцільно розглядати як рівень професійної здатності і можливостей державних службовців і посадових осіб до творчої діяльності, їх уміння, здібності і навички продукування знань і інноваційних способів до здійснення ділових контактів на всіх рівнях і в структурних підрозділах органів місцевого самоврядування для забезпечення досягнення цілей розвитку.

Знання державних службовців мають бути релевантними, акумулюватись на всіх рівнях управління, а як інтегрований ресурс ефективно використовуватись у практичних діях, у розробці й прийнятті управлінських рішень для забезпечення завдань щодо досягнення стратегічних і поточних цілей розвитку.

Безспірні докази цінності знань для досягнення вищої якості місцевого самоврядування, підвищення цього ресурсу в процесах розвитку, його спрямованості на досягнення стратегічних і поточних цілей розвитку мотивують не тільки до розробки ефективних форм набуття знань, їх раціональної реалізації, а й до розуміння необхідності їх поповнення й оновлення протягом усього життя.

Створення умов для отримання, передачі, агрегування й інтегрування знань як бази професійних компетенцій, що включають знаннєвий ресурс місцевого самоврядування, слід розглядати в процесі формування компетенцій. Цей процес являє собою циклічно повторюваний логістичний ланцюг, який складається з низки етапів: I етап – отримання теоретичних і практичних знань у відповідних навчальних закладах; II етап – застосування знань територіальних органів влади у процесах управління і визнання їх як ресурсу місцевого самоврядування; III етап – отримання результатів здійснюваної діяльності та їх оцінювання з точки зору дієвості, достатності і якості знань для впливу на розвиток керованих територій; IV – пошук нових джерел поповнення базових знань у процесі їх реалізації як ресурсного потенціалу розвитку; V – етап поповнення знань і їх творче застосування.

Генерування знань як джерела знаннєвого ресурсу місцевого самоврядування здійснюється в процесі об'єднання індивідуальних знань працюючих і владних колективів, тобто «арифметичної» суми індивідуальних знань людей, які працюють, з одного боку, незалежно один від одного, а з іншого – спільно впливають на процеси розвитку. При цьому створюється ефект від спільного застосування знань за рахунок синергії колективного розуму. Процеси поповнення знань перебувають в постійному русі, що впливає на потужність цього ресурсу і надає можливість для його постійного якісного оновлення.

До чинників підвищення якості цього ресурсу слід віднести: стимулювання приросту знань, забезпечення, зберігання й трансформацію знань, необхідних державним службовцям, оцінка знань кожного державного службовця, нарощування обсягу знань у відповідних підрозділах і загалом у структурі управління, оцінювання відповідності наявних знань державних службовців вимогам знань займаних посад, стимулювання ротації кадрів на державній службі, ранжування працівників, залучення їх до участі в нових проектах та інші.

Розуміння ролі, призначення і змісту знаннєвого ресурсу для виконання функцій розвитку територіальних громад і визначення процесу його формування й використання дозволяє розробляти стратегію його розвитку, починаючи з планування навчання майбутніх державних службовців у вищих

навчальних закладах, підвищення їх кваліфікації і стажування з урахуванням посадових обов'язків і відповідальності. Перелік необхідних знань знаходить відображення у функціях ОМС, завданнях з управління знаннями, які мають спрямовуватися на створення знаннєвого ресурсу. Розробку інноваційних заходів для постійного безперервного розвитку творчих здібностей державних службовців, підвищення креативності й ефективності застосування знань доцільно здійснювати шляхом складання гнучких каталогів професійних посадових обов'язків і завдань службовців, критеріїв якості їх виконання з урахуванням ретроспективних складових результатів діяльності і оцінювання творчого потенціалу і наявних умов для його реалізації в майбутньому.

Необхідна вичерпна інформація про те, якими саме професійними знаннями має володіти державний службовець відповідного рангу, яка структура знань і навичок за змістом і технологічними методами потрібна на його теперішній посаді і в майбутньому. Запровадження у зміст функціональної діяльності ОМС функції управління їх знаннєвим ресурсом, у тому числі й корпоративної культури відносин влади стане ще одним потужним джерелом підвищення ефективності їх діяльності.

Як нематеріальний ресурс слід розглядати і можливості місцевої влади, що забезпечують її репутацію, тобто сприйняття її соціумом керованих територій, потенційними працівниками, публічними аналітиками, інститутами управління. До можливостей належать і здатність влади притягувати й утримувати талановитих людей, уміння переконувати, спосіб мислення, чітка компетенція і відповідальність перед суспільством і навколишнім середовищем у використанні суспільних активів.

Умови реалізації певних нематеріальних ресурсів створюють структурні (організаційні) ресурси. Вони забезпечують якість корпоративної культури в самоврядуванні територіальних громад і відносин між гілками влади та їх репутацію. До організаційних ресурсів місцевого самоврядування належать організаційні структури, організаційна культура, організаційні процеси, упорядковані, взаємоузгоджені і раціонально побудовані комунікативні та інформаційні зв'язки та інші елементи. Тому і організаційні ресурси слід сприймати як такі, що є цінними для якісного виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.

Теоретичні та практичні засади базової професійної підготовки фахівців у вищих навчальних закладах створюють лише первісний знаннєвий ресурс фахівців для їх особистого професійно-компетентісного розвитку і майстерності, які для кінцевого становлення і повної самореалізації повинні активно поповнюватись і оновлюватись протягом усього їх життя.

Потреби суспільства, які стрімко розвиваються, призводять до старіння набутої професійної освіти і компетенцій. Для багатьох професій упродовж багатьох років ці компетенції зменшуються на 50 %. Кожні 72 години, за

підрахунками вчених, відбувається подвоєння інформації, і тому велика частина освітнього контенту відстає від застосовуваних технологій на 2 – 3 покоління [13].

Керівник, зорієнтований на сучасний і майбутній розвиток, повинен мати глибоке і нестандартне мислення, потужний інтелектуальний і духовний потенціал, талант спілкування з оточенням і здатність до збереження довкілля.

Єдину модель (портрет) сучасного фахівця в системі місцевого самоврядування і управління в динамічно змінюваному середовищі існування будь-якої сфери життєдіяльності на будь-якому ієрархічному рівні створити майже неможливо і навіть безперспективно. Необхідно постійно зосереджувати увагу на поновленні і розширенні професійних компетенцій майбутніх і працюючих фахівців з наряду розвиток територій. Це стосується не лише змісту виконуваних завдань, а й методів діяльності на займаних посадах. Важливе значення має і набуття таких властивостей, як швидкість, організованість, вміння застосовувати міжпредметні зв'язки, володіння творчим, а не тільки продуктивним мисленням, наявність і розвиток критичного мислення.

Критичне мислення – це мислення, що характеризується: здатністю формулювати питання і знаходити відповіді; умінням аналізувати інформацію і знаходити суперечності в ній; наявністю власної точки зору з певного питання і відстоюванням її, використовуючи переконливі докази; умінням обґрунтовувати твердження і застосовувати отримані результати [14, с. 52].

На думку вчених Південної Кореї, критичне мислення належить до семи умінь XXI ст., у складі яких виділяють критичне мислення та розв'язання проблем, творчість та інновації, співпраця та лідерство, міжкультурне взаєморозуміння, комунікація, грамотність у сфері інформаційнокомунікативних технологій, кар'єра та життєві навички [15, с. 22].

Саме до підготовки таких фахівців в останні роки була прикута увага прогресивних країн. Сьогодні вона починає поглиблюватися і розширюватися в Україні на всіх ієрархічних рівнях життя – регіонах, містах, селищах. Формування й використання інноваційних підходів і технологій поповнення й оновлення професійних знань, навичок і компетентностей стає невід'ємною, надзвичайно важливою і пріоритетною складовою стратегій і планів розвитку, а також пов'язаних з ними нових аспектів функцій місцевого самоврядування в результаті децентралізації влади.

Сучасні вимоги до фахівців, на яких покладається системне виконання функцій самоврядування й управління, повинні виявлятися шляхом ідентифікації визначених посадових обов'язків із завданнями розвитку, а також із системою світоглядних і професійних позицій, переконань, знань, навичок та компетенцій, креативністю під час генерування ідей і їх реалізації, компетентності ініціювати й розробляти

заходи для розвитку відповідно ноосферній концепції, здатність працювати у великих групах.

Технології реалізації функцій і завдань місцевого самоврядування, крім забезпечення їх оновленого змісту і послідовності їх реалізації в управлінському циклі потребують від їх виконавців «інтегральної» компетентності для досягнення поставлених цілей і завдань, узгодження дій щодо «вертикалі» і «горизонталі» управлінської ієрархії, наявності у фахівців глибоких суміжних знань, комунікативної і професійної мобільності, адаптивної спроможності до протистояння викликам навколишнього середовища. Зазначене вимагає постійного системного контролю і, за необхідності перегляду підходів до вибору цілей і змісту підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців управлінського корпусу, а для деяких груп фахівців – розширених еволюційних та революційних змін у цій системі.

В Україні створена потужна система організацій, в яких підвищують кваліфікацію, проходять підготовку та перепідготовку державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування. Аспекти формування змісту, технологій і інструментарію професійного навчання державних службовців мають досить міцну методологічну базу. Широко застосовуються технології дистанційного навчання (веб-навчання, форуми, чати, відеоконференції та інші засоби інформаційно-технічного, технологічного та програмно-прикладного сервісу). Однак короткі строки підготовки і проходження перепідготовки практиків без відриву від виконуваної діяльності знижують обсяг і якість знань, які їм надаються. Знання, які надаються, повністю не охоплюють сьогоденні потреби формування державних службовців європейського рівня. Необхідним є подальший пошук шляхів інтенсивності підвищення якості рівня професійної освіченості, компетентності й вільне володіння (на рівні користувача) програмно-прикладними продуктами Microsoft Office. Саме підвищення посадових компетенцій стосовно виконання не тільки поточних службових обов'язків і здійснення покладених на них повноважень на стратегічному рівні набувають особливого значення в системі професійного навчання.

Для забезпечення розвитку суспільства необхідним стає систематичне доповнення існуючих форм організації навчання інтегрованою формою, спрямованою на поповнення знань, компетенцій і навичок з огляду на виконання функцій розвитку і пов'язаних з ними вирішуваних завдань, удосконалення здійснення службових комунікативних зв'язків, технологій партнерського спілкування і корпоративної культури з використанням інформаційно-комп'ютерних технологій.

Функції і завдання органів місцевого самоврядування в умовах безперервно зростаючої складності соціальних і економічних процесів потребують від державних службовців застосування нових методів і оволодіння новими навичками і вміннями технологій розвитку,

організаційно-правових форм господарювання, інституційних і трансформаційних перетворень. Необхідним стає підвищення адаптаційних здібностей керівників і фахівців профільних підрозділів ОМС. Зазначене формує нові освітні потреби, необхідність своєчасного і поглибленого опанування нового нормативно-законодавчого, методологічного та інституційно-організаційного забезпечення вирішуваних завдань у динамічно змінюваному навколишньому середовищі. Ключову роль у діяльності ОМС починають відігравати нові форми самоосвіти, саморозвитку, самоорганізації для регулювання процесів життєдіяльності населення на підпорядкованих територіях не тільки в сьогоденні а й у майбутньому, питання стратегічного планування прогнозування і створення умов і засад стійкого розвитку, що мотивує до активного набуття нових знань.

Стрижнем такої освіти стало запровадження інноваційних технологій і організаційних форм навчання. У їх складі перш за все виокремлюється електронне і дистанційне навчання як складова концепції smart-освіти. Вона передбачає створення інтелектуального середовища для широкої доступності знань і безперервного розвитку компетенції учасників освітнього процесу на основі нових технологій.

Термін «smart» англійського походження, який перекладається як розумний, інтелектуальний. Тлумачення аббревіатури «smart» надав В. Тихоміров, а саме: S – самокерований, M – мотивований, A – адаптований, R – ресурсозабезпечений, T – технологічний [16]. Інструментами технологій smart-освіти стали застосовувані в освітніх цілях смартфони, планшети, інтегровані й інтерактивні дошки, smart-борди та інші пристрої із доступом до мережі Інтернет різноманітних навчальних програм, мультимедія, аудіо- і відеолекції, відеоконференції, семінари, відеокурси тощо, які стають усе більш популярними і затребуваними. Їх доступність забезпечується завдяки сервісам Google у форматі prezi, програмами комплексу Microsoft Office, комплексами управління економічною діяльністю і користування електронною бібліотекою. Ідея smart-освіти стала підґрунтям ідеї створення smart-суспільства, smart-країни, smart-регіону, smart-міста, smart-людини.

Перехід на smart-освіту став провідною стратегією високорозвинених країн світу – США, Південної Кореї, Японії та європейських держав. У 2015 р. їх провідними освітніми центрами стали: Барселона, Нью-Йорк, Лондон, Ніцца, Сінгапур, Париж, Копенгаген, Відень [15, с. 22].

Прогнозуючи майбутні результати впливу smart-освіти на розвиток суспільства, світовий банк визначив прогнозну структуру національного багатства для країн із smart-суспільством. Воно буде складатися на 5 % із природних ресурсів, на 18 % із виробничого капіталу та на 77 % із знань, умінь людини [17, с. 30].

Для розвитку smart-освіти в Україні центральним питанням стало широке запровадження дистанційного навчання шляхом розвитку онлайн-освіти. І хоч перший крок у цьому напрямі вже здійснений, поки залишається проблема підготовки кадрів викладачів, які здатні працювати по-новому, володіти навичками працювати в соціальних мережах у світі мережових професійних спільнот, використовуючи сучасні технології сервісу і інтернет-ресурсів, формування програм онлайн-освіти, створення методологічного апарату і практичного супроводу інтерактивного, дистанційного та інклюзивного навчання.

Особливістю професійної перепідготовки й підвищення кваліфікації в сучасних умовах стає глибоке освоєння творчого використання інформаційно-комп'ютерних технологій при підготовці і реалізації управлінських рішень не тільки для вирішення поточних інформаційно-облікових завдань, а й для вирішення стратегічних і перспективних питань, своєчасного й ефективного здійснення корегуючих і регулюючих дій. Необхідним стає запровадження прогресивних методів самоврядування із досвіду зарубіжних розвинутих країн та інші дії, до яких спонукають виклики трансформаційних процесів у суспільстві.

Сучасний стан, рівень розвитку і можливості інформаційно-комп'ютерних технологій дозволяють своєчасно приймати обґрунтовані рішення завдяки наявності широкого переліку програмного забезпечення, надають можливість аналізувати не лише кількісні параметри і показники керованих процесів і об'єктів, а й закономірності розвитку економічних, соціальних чи інших явищ і систем за принципом «причина – наслідки», робити прогностичні припущення, здійснювати імітаційне моделювання, не проводячи складних попередніх експериментів. Для їх опанування і творчого застосування державним службовцям необхідне розуміння сутності і напрямів змін навколишнього середовища, обов'язковість урахування екологічного імперативу. Вони повинні брати участь у формуванні стратегічних цілей і завдань суспільного розвитку, враховувати ключові чинники впливу на його генетику, системно інтегруючи ці знання в практику господарювання.

В умовах суттєвих ресурсних та бюджетних обмежень для прогнозування майбутнього необхідно володіти технологіями бенчмаркінгу, соціально-економічного форсайту та інших ефективних методів і інструментів, які здатні забезпечити ефективне управління трансформацією систем територій регіонів з урахуванням інтересів і жителів, і держави.

Системні якісні зміни у змісті навчальних програм підвищення кваліфікації, підготовки та перепідготовки державних службовців орієнтовані на продуктивне засвоєння інноваційних знань і набуття широких компетенцій в інноватиці. Їх використання дозволить запобігти небажаним результатам управлінських дій. Це може бути досягнуто за рахунок об'єднуючого підходу до технології оновлення знань практиків, а саме

організації підвищення їх компетентностей за пропонованою системною моделлю (рис. 17).

Планування потреб і вимог до змісту і обсягів перепідготовки фахівців, які безпосередньо задіяні в процесах місцевого самоврядування, повинно здійснюватись самими ОМС. Перший етап має включати такі кроки:

- визначення завдань і функцій самоврядного управління в територіальних громадах з урахуванням особливостей територій, які об'єктивують потреби до змісту знань і посадових компетенцій для їх органів управління та мотивують вимоги до фахівців, які можуть займати ці посади;

- аналіз, оцінка відповідностей і розбіжностей знань і компетенцій фахівців, які займають існуючі посади, з потребами сьогодення і майбутнього для досягнення поставлених стратегічних цілей;

- формулювання вимог до напрямів і змісту програм і планів підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців для підвищення знаннєвого ресурсу і його якості.

На другому етапі організації інтегрованого процесу формування знаннєвого ресурсу місцевого самоврядування, організації, які забезпечують перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців, повинні узгоджувати з ОМС пріоритетні питання підвищення професійних компетенцій відповідно до стратегій розвитку і врахування чинників впливу на трансформаційні процеси в суспільстві і в освіті. Це здійснюється для забезпечення вимог ОМС до змісту освіти і рівня опанування її основ державними службовцями. На цьому етапі укріплюється співпраця і розвивається партнерство ОМС й освітянських організацій з метою підвищення конкурентоспроможності надаваної освіти.

Третій етап полягає в перегляді розробленої чи створюванні заново методології організації перепідготовки і підвищення кваліфікації з використанням новітніх освітянських технологій.

Четвертий етап – розробка сучасної методології формування багатоаспектного, комплексного процесу підвищення й оновлення знань і опанування нових компетенцій. На цьому етапі здійснюється розробка програм, планів і методів підвищення кваліфікації шляхом інтегрування фундаментальних, наукових і практичних знань, ситуативності й модульності в їх використанні, розробки контенту електронного навчання, створення електронних навчальних матеріалів та іншого методологічного інструментарію навчання.

П'ятий етап – оцінювання набутих інноваційних знань і компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до потреб посад у системі місцевого самоврядування. Модель передбачає досягнення результату шляхом участі в тренінгах і майстер-класах для оновлення знань не за окремими напрямками знань, які надаються у відокремлених модулях, а в їх «горизонтальній» площині: за змістом виконуваних конкретних



Рис. 17. Модель реалізації цільової перепідготовки і підвищення кваліфікації в системі професійного навчання державних службовців територій регіонів

посадових функцій і завдань спрямованих на включення їх у побудову соціально орієнтованих інноваційних процесів розвитку територіальних громад за принципами: громада – регіон – країна, людина – суспільство – природа.

Теоретичні заняття і технології проведення занять концентрують у собі взаємодоповнювальну і сумісно використовувану систему знань різних наук, яку необхідно мати на тій чи іншій посаді. Наприклад, знання статистики і математики, планування і прогнозування, фіскальної політики, методів бенчмаркінгу, SWOT-аналізу, маркетингових стратегічних досліджень, логістики, соціології та ін. Їх комбінація буде залежати від поставленої мети і змісту вирішуваних проблемних питань функціональних і міжфункціональних завдань, комунікацій і відносин партнерства.

У програмах навчання і перепідготовки фахівців і працівників щодо застосування їх компетенцій в процесах сталого розвитку, побудованих на основі інноваційних технологій, вважаємо, слід застосовувати давно відомі, ефективні, але недостатньо використовувані методи проведення інноваційних і стратегічних ігор [11].

Метод інноваційних ігор був запропонований В. С. Дудченко в 1981 р. для підготовки керівників, здатних розробляти стратегії переходу галузей на госпрозрахунковий метод господарювання. Загальним принципом інноваційних ігор було колективне вирішення «розмитих», чітко не сформульованих завдань і розробка непередбачуваних інноваційних продуктів. Гра «розгорталась» як цілісна системна діяльність: колективне уточнення і формулювання проблеми, колективні рішення, самопрограмування, конкурентність, змагання груп тощо. Особливістю гри є використання принципу «навчання, яке розвиває», що передбачає не розширення обсягів знань, а розвиток умінь щодо застосування набутих знань для пошуку нових рішень, залучаючи при цьому власні творчі здібності. Для вивчення великого обсягу інформації необхідно створити належне інформаційно-аналітичне середовище, умови мотивації до використання нового способу господарювання і розуміння його економічних можливостей. Гра триває від 5 до 10 днів, для цього організовується 3 групи учасників кількістю по 9 – 10 осіб.

На увагу (особливу увагу) заслуговують і стратегічні ігри. Це конфліктні ігри, в яких ефективність рішення, яке приймає один учасник, залежить від дій інших учасників. Конфліктні ситуації виникають при зіткненні інтересів двох або більше учасників ігор. Стратегія гри визначається як система поведінки її учасників за умови, що кожний учасник має у своєму розпорядженні безкінечну кількість стратегій.

При перегляді програм підвищення кваліфікації необхідно закладати для їх опанування можливість вивчення різноманітності наукових підходів і визначення системного характеру процесів розвитку з метою відображення в них надаваних знань, полі- і міждисциплінарності та забезпечення послідовності їх викладання. Це дозволить державним

службовцям і фахівцям багатоаспектно уявляти проблемне поле самоврядної діяльності, методи і принципи його сучасного професійного забезпечення.

Широта та багатоаспектність завдань посадових обов'язків, закладених у ділові ігри, практичні тренінги і майстер-класи, повинна розроблятися на основі статистичних, поточних і звітних даних керованих слухачами систем, процесів та об'єктів самоврядної діяльності. Вони відображають наявні тенденції і проблеми стану і розвитку громад, що дозволяє суттєво поглибити практичну спрямованість і ефективність підвищення кваліфікації. Особливістю всіх видів занять повинно стати їх проведення за командним принципом. Команди формуються із профільних фахівців, провідних спеціалістів, начальників підрозділів ОМС, що підвищує їх комунікативні здатності, рольове призначення і змінює управлінське мислення й уявлення про власну участь і відповідальність за спільні результати.

Для опанування технологій запобігання появи нових проблем і їх вирішення при проведенні занять необхідним є створення не тільки «типових», а й неординарних сценарних алгоритмів, які формують упереджувальне мислення і технології управлінської праці для відповідного професійного спрямування. Вони повинні акумулювати знання ряду навчальних дисциплін, новітніх технологій і системоутворюючої інформації, що створює підґрунтя для передбачення і упередження антикризових дій.

У процесі тренінгових занять слухачі поглиблюють знання із суспільних наук, теоретичні, методологічні, інформативно-законодавчі знання з державного управління і місцевого самоврядування, з регіональної економіки, регіональної політики, бюджетного менеджменту, маркетингу, стратегічного управління, статистики і економетрії. Обов'язковим є поглиблення знань з інформаційних технологій і навичок роботи з комп'ютерною технікою, опанування відповідних програмно-прикладних продуктів. Особливої уваги заслуговує підвищення досвіду командної роботи, вміння оперативно налагоджувати комунікативні зв'язки, своєчасно обмінюватись інформацією, думками, висновками тощо. Така організація підвищення кваліфікації державних службовців здатна наповнити цей процес сучасним загальнонауковим, концептуальним і системно-синергетичним змістом ноосферної концепції розвитку суспільства, погодженої із сучасними проблемами розвитку територій.

Розглядаючи знаннєвий ресурс ОМС, слід звернути увагу на ступінь соціальної зрілості публічних службовців, ступінь засвоєння ними знань, ціннісні орієнтації і інтереси, ставлення до праці, запити у сфері праці, виходячи з ієрархії потреб, від яких залежить трудовий ресурс працюючих і їх здатність до накопичення професійних, організаційних і управлінських знань. Зміст і вимоги до підвищення соціальної компоненти знань відображаються в погоджених програмах підвищення кваліфікації

державних службовців, узгоджених ОМС із навчальними закладами, а набуття нових знань оцінюється за результатом опанування знань після проходження навчання.

Поєднання елементів різних наук у процесі цільового підвищення кваліфікації державних службовців відповідних рангів дозволять поглиблювати і швидко оновлювати інтегровану програму навчання, «горизонтальну» кооперацію і співпрацю всіх викладачів, яка сьогодні переважно спрямована на підвищення якості технологій навчання за відокремленими між собою предметами. Підтвердження набутих знань і компетенцій державних службовців, які займають відповідні посади, здійснюється шляхом оцінювання набутих знань і видачі їм сертифікатів.

Використовуючи пропозицію українських вчених стосовно системи стимулювання зростання освітньо-кваліфікаційного рівня працівників з урахуванням підвищення рівня компетенцій у процесі підвищення кваліфікації [18, с. 312], доцільно започаткувати метод встановлення їх персонального рейтингу, шляхом ранжування працівників за загальною оцінкою їх знаннєвого ресурсу за коефіцієнтами:

- відповідність освіти (рівень освіти) кожного змісту виконуваних функцій (K_o);
- рівень досвіду роботи (стажу роботи) у сфері діяльності (K_d);
- рівень набутих компетенцій у процесі підвищення кваліфікації і вміння застосовувати їх для втілення виконуваних і нових справ (K_k):

$$P_e = K_o * K_d * K_k,$$

де $0,8 \leq K_o \leq 2$ – зростає пропорційно поглибленню знань працівника, до базового рівня (0,8) додавати 0,2 при присвоєнні вищого рангу;

$2 \leq K_d \leq 4,5$ – за перші шість років стажу приріст коефіцієнта дорівнює 0,8, а в наступні роки додавати по 0,02 за кожен відпрацьований рік;

K_k – вміння працівника втілювати в конкретні справи знання і досвід. Обчислюється додаванням 0,1 до базового коефіцієнта за участь у кожному проекті, для працівника дорівнює кваліфікаційному розряду.

Залежно від місця працівника в системі рейтингового оцінювання і відповідної шкали матеріального і морального заохочення необхідно формувати кадрові резерви.

Сьогодні система освіти увійшла в систему ринкових відносин. Набуття професійних (і не тільки) знань стало надаватись на комерційних умовах (договори на навчання). Вони займають усе більш питому вагу в обсязі студентів та слухачів, що навчаються за бюджетним замовленням. З'явилися і нові інтеграційні форми освіти, більш диференційованими стали її функції.

Для виконання інноваційних функцій, створення нового типу послуг чи товару в системі освіти одночасно із діяльністю, спрямованою на досягнення цілей і завдань накопичення знань, носіїв знань готують як фахівців, здатних до системного мислення, створення цілісного уявлення і

загального бачення проблемних і стратегічних питань, здатних надавати і реалізовувати нові ідеї на базі інтуїтивно-творчої взаємодії, перетворення їх в інноваційний продукт на ринку освітянських послуг за рахунок матеріалізації знань.

Урахування знаннєвого ресурсу працівників при оцінюванні їх здатностей до зайняття відповідної посади і подальшого кар'єрного зростання викличе у слухачів більше бажання до опанування нових знань і нових навичок, стимулюватиме до самовдосконалення і саморозвитку, систематичного підвищення кваліфікації з метою розкриття своїх потенційних і креативних можливостей.

4.2. Інтелектуальні ресурси місцевого самоврядування

Перетворення набутих теоретичних і практичних професійних знань посадових осіб органів управління та інших учасників місцевого самоврядування в ресурси управління процесами життєдіяльності громад здійснюється шляхом трансформації знаннєвих ресурсів в інтелектуальні. Саме реалізація інтелектуальних ресурсів створює умови соціально-економічного зростання територій, покращення життя людей.

Інтелект – це розумова діяльність, нагромаджені знання й інформація, які використовуються людьми для отримання економічних, соціальних та інших благ у суспільстві. Інтелектуальні ресурси складаються зі знань та інформації стосовно розроблення нових рішень, технологій, наукових продуктів, інструментів, заходів оптимізації тощо. Розум при цьому стає своєрідним майном, яке під впливом вільно діючої сили мозку створює щось корисне, що має певну форму (інформацію, опис процесів, моделей, механізмів взаємодії тощо).

Головним призначенням інтелектуальних ресурсів, утворених шляхом трансформації знань, є створення і поширення інновацій, які здатні до підвищення результативності й ефективності використання всіх інших видів ресурсів у суспільній діяльності. Знання й інформація, що перетворюються, стають предметом праці.

Утім, в умовах великої значущості цього виду ресурсу на сьогодні не існує однозначного визначення поняття «інтелектуальні ресурси» (табл. 18). Його ототожнюють із такими поняттями, як нематеріальні ресурси, нематеріальні активи, інтелектуальний капітал, інтелектуальна власність, інтелектуальний потенціал. Чимало дослідників використовують поняття «інтелектуальні ресурси» як сукупність наявних знань та інформації або ототожнюють із знаннєвими ресурсами, сукупністю наявних знань, не поєднуючи їх із практичним призначенням. Існують термінологічні невідповідності і навіть суперечності, що породжує невідповідність між реальними потребами суспільства в цьому виді ресурсів та їх наявними можливостями. Для дослідження цих ресурсів недостатньо використовувати системний і ринковий підходи, які сприяють їх широкому використанню в

господарському обігу і введенню в структуру технічних, технологічних, економічних, екологічних та інших процесів.

Інтелектуальні ресурси здатні суттєво підвищити інноваційність самоврядної управлінської діяльності в територіальних громадах, рівень здатностей посадових осіб місцевого самоврядування та інших учасників як суб'єктів розвитку до трансформації знань у нові соціальні й економічні процеси, продукцію, послуги. Але на цьому рівні ще і досі не відстежуються чітка концепція їх розвитку і не визначені ключові чинники й структури елементів цього ресурсу в самоврядній діяльності. З огляду на зазначене можна стверджувати, що прозора картина дослідного поля розвитку інтелектуальних ресурсів місцевого самоврядування поки не створена і потребує подальших комплексних наукових досліджень у напрямі впливу цього ресурсу на розвиток територіальних громад і управління ним. За рахунок інформаційної складової інтелектуальні ресурси пов'язують усі інші види ресурсів і інтегрують ті з них, які перебувають у діалектичному зв'язку.

Використані інтелектуальні ресурси враховуються під час оцінювання вартості бізнесу, побудови конусу вартості підприємств у ланцюгу факторів створення вартості в нематеріальних активах, інноваційних і комунікативних виробничих активах та інтелектуальному капіталі. Інтелектуальні ресурси мають необмежені можливості відтворення, поповнення, мають спрямованість на майбутнє, невичерпність, створюють синергетичний ефект від взаємодії і використання в інформаційних та управлінських мережах і орієнтовані на суспільні блага.

Цей вид ресурсів має низку характерних властивостей: безперервного самовідтворювання, ускладнення, значного поширення, здатності до створення нових знань і нової інформації. Інтелектуальні ресурси мають споживчу вартість, яку не втрачають під час їх використанні в управлінських, виробничих та інших видах циклів суспільного життя. Вони майже не мають фізичного зносу, оскільки знанням і інформації притаманний тільки моральний знос. З часом вони продовжують зберігатися хоча й менше використовуються.

Появу нового аспекту інтелектуального ресурсу не можна передбачити. Він може з'явитись миттєво або через певний, не завжди короткий, проміжок часу. Результати використання інтелектуального ресурсу не залежать від вкладених у нього коштів. Витрати на його створення відносно невеликі, оскільки після створення він може використовуватися в різних сферах, системах, галузях, видах діяльності і тиражуватися за їх межами. При цьому слід розрізняти належність інтелектуального ресурсу його безпосереднім носіям: науковцям, дослідникам, творчим особистостям, креативним керівникам і посадовим особам.

Визначення понять, що мають загальну основу з інтелектуальним ресурсом в наукових дослідженнях

Назва, джерело	Визначення
Інтелектуальні ресурси [2]	Нематеріальний (невидимий) капітал, але найголовніший – це знання, вміння, інформація, технологічний і духовний потенціал людей, рівень і якість їх освіти, які можуть тривалий час використовуватися для виробництва благ і їх продажу (наприклад, патенти, ліцензії, авторські права, вміння людей, торгові марки і под.).
Ресурси [3]	Сукупність трудових, матеріальних, технічних і фінансових засобів, необхідних для виконання роботи у виробництві
Ресурси політичної влади[6]	Сукупність засобів (фр. ressource – допоміжний засіб), застосування яких забезпечує можливість суб'єкта влади здійснювати визначальний вплив на діяльність і поведінку об'єктів
Інтелектуальний капітал [7]	Сукупність інтелектуальних ресурсів, умінь і навичок, які людина застосовує для виробництва продуктів праці і для отримання прибутку.
	Система капітальних стійких інтелектуальних переваг компанії або фірми на ринку, вартість всіх наявних інтелектуальних активів у підприємства (інтелектуальна власність, певні інтелектуальні навички, знання, здібності, зібрані бази знань). На сучасному етапі розвитку інтелектуальний капітал є найважливішим із видів капіталу, і саме він визначає основу будь-якого підприємства.
	Сума знань, навичок, інтелектуальних здібностей працівників і форм вираження перерахованого як проміжних (управлінські технології, ноу-хау), так і кінцевих продуктів (масовий продукт, у формі репутації)
Інтелектуальний ресурс [8]	Система відносин, утворена з метою розвитку інтелектуальної активності індивіда (колективу, суспільства), в процесі його інтелектуальної діяльності, спрямованої на виробництво нових знань, для забезпечення сталого економічного зростання в інтересах підвищення якості життя всього населення.
	Діалектична єдність носіїв інтелекту, високоосвічених особистостей у сукупності їх професійних, кваліфікаційних, особистих, комунікативних якостей і результатів їх інтелектуальної діяльності, які можуть мати матеріальну і нематеріальну форми і проявлятися у винаходах, ноу-хау, інформаційно-комунікаційних технологіях і т.д.
Інтелектуальні ресурси [9]	Сукупні розумові здібності всіх співробітників, які використовуються для вироблення найбільш адекватних ринковим умовам рішень, що дозволяють компанії зберігати сталий розвиток
Інтелектуальні ресурси[10]	Колективна здатність членів організації до творчого мислення та розробки ефективних рішень (технічних, управлінських, фінансових і т.ін.)
Інтелектуальний ресурс [11]	Система відносин стосовно виробництва нових або збагачених (оновлених) знань і інтелектуальних здібностей індивідуумів, колективів і суспільства, які в цілому забезпечують стаке розширене і збалансоване відтворення національного багатства на інтенсивній основі в інтересах підвищення якості життя всього населення і збереження цілісності країни

Знання й інформація, з одного боку, не відчужуються від їх носіїв, а з іншого боку, їх сукупність стає джерелом нових ідей, колективного оновлення і прогресу систем, процесів суспільної діяльності та її результативності.

Підкреслюючи, що рівень економічного зростання територіальних громад, якість життя їх жителів, конкурентоспроможність і рейтинг безпосередньо залежать від інтелектуалізації процесів розвитку, зазначимо, що створення умов для такого середовища повинно бути повністю покладене на суб'єктів територіальної діяльності – органи місцевого самоврядування. Їх призначенням стає створення й ефективне використання колективного кумулятивного інтелектуального ресурсу, як окремих його елементів, так і їх сукупності. Тобто місцеве самоврядування стає носієм інтелектуальних ресурсів територіальних громад, відповідальним за їх створення і розвиток.

Інтелектуальні ресурси проявляються мірою таланту людей і реалізуються в праці. У кожній особистості інтелектуальний ресурс формує розумову енергію, яка може бути втілена в матеріальну сутність у будь-якій соціально привабливій сфері. У різноманітних процесах життєдіяльності на первісному рівні особистість здатна здійснити свій внесок у створення передумов високоінтелектуального зростання суспільства.

Використання інтелектуального ресурсу супроводжується прирощенням нематеріальних активів, широкомасштабним використанням новітніх технологій, зростанням інновацій, обсягів наукоємної продукції і послуг, інтелектуальної власності (патентів, ліцензій, авторських прав та ін.).

Створення інтелектуальних ресурсів спонукає до більш глибокої уваги до розуміння сутності і виникнення поняття «інтелект». Інтелект людей формується за умови володіння особливим типом мислення – науковим, аргументованим, критичним. У суспільстві формуються спільноти людей, які бажають активно підвищувати свій інтелектуальний ресурс шляхом розвитку власного критичного мислення, набуття вмінь формулювати нові ідеї і ставити під сумнів існуючі гіпотези.

Виявлення інтелекту людини є складним завданням, оскільки вона може характеризуватися нетривіальними здібностями і неочевидним виразом сформульованих висновків. Пошук і інтерпретація прихованих знань здійснюється за асоціативними правилами, які мотивують розробку стандартів для оцінювання критичного мислення.

Сьогодні для оцінювання наявних розумових здібностей використовуються інтелектуальні картки критичного мислення і базові критерії: ясність, достовірність, ступінь точності, релевантність, глибина, широта, логіка, значущість, неупередженість та інші властивості мислення. Тестування бажаючих здійснюється за розробленими тест-практиками для логічних роздумів і розвитку мислення с концептами.

У світі започатковуються програми глобальної освіти, спрямовані на удосконалення інтелектуальної системи навчання (подібно до дистанційної освіти), іде активна розробка сайтів інтелектуальних технологій. Існують різні моделі формування та накопичення інтелектуальних ресурсів: форсуюча

(лідуюча), наздоганяюча, втрачаюча та ін. На різних етапах розвитку суспільства ці моделі змінюють одна одну. Для кожного типу інтелектуального потенціалу суспільства характерна певна модель розвитку інтелектуальних ресурсів. Кожна із зазначених моделей стимулює розвиток певних компонентів інтелектуального потенціалу. Для прогресивних країн, які інтенсивно розвиваються, характерна лідуюча модель, за якої вкладаються чималі інвестиції у розвиток інтелектуальних ресурсів, у суспільстві пропагуються інтелектуальні цінності, таким чином стимулюється розвиток ціннісного, результативного, інформаційного компонентів інтелектуального потенціалу. Для наздоганяючої моделі характерний розвиток окремих галузей матеріально-технічного, технологічного та організаційного компонента, екстенсивний розвиток кадрової складової, масовізація науки і освіти. Для втрачаючої моделі характерний інтелектуальний геноцид, фізичне і моральне знищення інтелектуальних кадрів, посилення організаційно-економічної складової, дискредитація цінностей, непропорційний розвиток матеріально-технічного, технологічного компонентів, догматизація і милітаризація інтелектуальної діяльності. У різних країнах при прагматичному (індустріальному) типі інтелектуального потенціалу він може далі розвиватися в рамках як лідуючої (Японія, Південна Корея, США), так і наздоганяючої моделі. До здобуття незалежності в Україні переважала наздоганяюча модель розвитку інтелектуальних ресурсів. Після здобуття незалежності в Україні проведена фундаментальна переорієнтація у сфері освіти, переглянуто її потенціал і обрано шлях на перехід до розвиваючої моделі.

У розвинених країнах світу, де переважає форуюча модель розвитку інтелектуальних ресурсів, намічаються нові пріоритети в галузі підготовки фахівців. Наприклад, в Японії такими є: участь у розвитку нових напрямів в науці і технології; пошук і реалізація принципово нових технічних рішень у сфері інформації і зв'язку; інтернаціоналізація науки, освіти, культури та економіки. Крім того, розробляються цільові перспективні програми зі створення навколо провідних університетів інноваційних зон, де будуються підприємства, оснащені новітніми, екологічно чистими технологіями, створюється принципово нова інформаційно-комунікаційна та соціально-культурна інфраструктура, яка лежить в основі форуючої моделі розвитку інтелектуальних ресурсів [12]. Аналізуючи досвід інших країн, ми виявили, що взаємодія вищої школи і ринкової економіки має більш явний характер і виражається у формуванні вищим навчальним закладом підприємницьких якостей. Американські дослідники називають це явище алокаційним ефектом [13]. Таким чином, адаптивні здібності осіб з високим рівнем освіти повинні проявляти себе і в ситуації реалізації соціальних новацій, якщо ці новації відповідають їхнім інтересам. Прикладом інтеграції інтелектуальних і промислових центрів США може служити виникнення і розвиток таких потужних індустріальних центрів, як «Кремнієва долина» і «Дорога 128»,

пов'язаних із діяльністю Станфордського університету і Массачусетського технологічного інституту [14].

Світова статистика наводить дані про те, що кожна грошова одиниця, вкладена в підвищення рівня знань населення, дає 3 – 5 одиниць додаткового національного доходу. Американські фахівці підраховали, що 30 % зростання ВВП США отримано за рахунок підвищення рівня освіти робочої сили. Цікаво зазначити, що навіть інвестиції приватних громадян до вищої освіти окупаються сповна: у США річний довічний дохід від вкладень в освіту дорівнює 12 – 13 % на дипломному рівні, 8 % – на післядипломному, 7 % – для магістра і доктора наук. Свідомство про надзвичайну ефективність економічної функції освіти – результат стрімкого розвитку тих країн, які віддають пріоритет освіті, що дозволило їм за короткий час вийти на передові позиції у світі (Японія, Корея, Тайвань) [15; 16].

Найбільш яскравим прикладом впливу розвитку освіти і науки на економіку країни є Японія, інтелектуальні ресурси якої розвиваються на принципах форсуючої моделі. Маючи незначні природні ресурси, 2,6 % населення Землі, її частка в економіці світу становить 10 %, а ВВП за післявоєнний період виріс у 60 разів, тоді як у Бразилії, яка має величезні природні запаси, невисокий рівень розвитку інтелектуальних ресурсів у зв'язку з переважаючою втрачаючою моделі їх формування впливає на слабкий розвиток економіки, тому вона перебуває на одному з останніх місць за доходами [16; 17, с. 367].

Сучасний підхід до стимулювання праці в інноваційному процесі повинен визначатися двома головними моментами – прагненням максимально активізувати творчу, інтелектуально обдаровану особистість і спрямувати цю активність на досягнення конкретного економічного результату. У цьому сенсі стимулювання інтелектуальної творчості вимагає не тільки виконання великого обсягу організаційної роботи, а й використання нестандартних підходів, максимального врахування індивідуальних особливостей працівників. Тому підхід держави до вирішення цього завдання має характеризуватися такими найбільш суттєвими моментами: створенням державної програми формування інтелектуальної еліти суспільства; використанням великої кількості матеріальних і нематеріальних стимулів і спробою створення всебічної системи стимулювання праці в інноваційному процесі; широким застосуванням організаційних і психологічних стимулів, орієнтованих на потреби вищого порядку (у самовираженні, реалізації індивідуальності і т.д.); доданням стимулювання творчої праці постійного характеру, а не одиничної акції або тимчасової кампанії.

Таким чином, формування інтелектуального суспільства – не тільки складний, але й надзвичайно багатоплановий процес, що вимагає взаємоузгодження організаційно-технічних, правових і соціальних факторів. Вирішення цього завдання починається зі створення інноваційного середовища, яке стимулювало б інтелектуальну активність

кожного фахівця, забезпечуючи його всіма необхідними ресурсами, свободою у прийнятті рішень, самостійністю у творчості.

Сьогодні багато країн світу роблять акцент на інтелектуалізацію розвитку. Значний досвід у цьому мають пострадянські республіки, їх регіони і області (Росія, Білорусь, Казахстан, країни Балтії тощо). Особливе значення надається розвитку молоді, для цього були розроблені цільові програми регіонів – освіта і розвиток інтелектуальних ресурсів. Використовується система виявлення і підтримки обдарованої молоді, започатковується видача сертифікатів стосовно включення випускників вузів і технікумів до складу інтелектуальних ресурсів областей із зарахуванням їх до кадрового резерву. Випускаються регіональні збірники «Кращі випускники року».

У вищих навчальних закладах вводяться навчальні курси з психології «Розвиток ресурсів особистості», проводяться спеціальні тренінги, наукові студентські конференції і молодіжні форуми. Набирає обертів започаткування інтелектуальних клубів та проводяться інші заходи на державному і регіональному рівнях, створюються наукові студентські групи, структура яких будується з метою інтенсифікації розвитку інтелектуальних ресурсів.

Відродження креативного потенціалу у вільній демократичній державі також має свою логіку і особливий соціально-гносеологічний механізм. Руйнування тоталітарної системи в Україні створює лише найперші, хоча і вкрай необхідні, соціальні передумови відновлення інтелектуальних ресурсів України, прав і свобод суб'єкта інтелектуальної діяльності, стимулювання інноваційних процесів розвитку і переходу до форсуючої моделі розвитку інтелектуальних ресурсів.

Українське відродження – це перш за все інтелектуалізація свідомості і самого життя народу на базі «інвентаризації» культурних і духовних цінностей, відновлення історичної пам'яті, інформаційних зв'язків, формування своєї інтелектуальної еліти (інтелектуальних і духовних лідерів), якісних змін у сфері науки, освіти, мистецтва, управління. Йдеться про вироблення нових цілей і визначення місця інтелектуального ресурсу в глобальній системі людства, у світі, що вступило в постіндустріальну цивілізацію.

Саме такий підхід дозволить перейти від наздоганяючої і втрачаючої моделей розвитку інтелектуальних ресурсів до моделі форсуючої, що дозволить Україні стати повноправним членом світового інформаційного співтовариства.

Інтелектуальні ресурси стають інтернаціональними. Ними обмінюються в глобальному середовищі. На основі їх використання розробляються інтелектуальні платформи для сервісу інтелектуальної продукції. Створюються веб-технології, здійснюється інституціоналізація і адаптація ресурсів, з'явилась можливість інтелектуального аналізу даних про користувачів інформаційних мереж, створюються інноваційні адаптивні

інформаційні системи з інтелектуальними технологіями збору, систематизації і обробки інформації за напрямками її використання. Унікальні послуги стають доступними для споживачів без належної спеціальної освіти, які перетворюють їх на затребувані товари.

Сьогодні відбувається інтелектуалізація суспільної діяльності. Запроваджуються електронні офісні системи, які автоматизують документообіг, раціоналізують інформаційні потоки, впроваджують автоматизовані системи управління, забезпечуючи документами, інформацією і знаннями користувачів. Значна частина проектів створення інформаційних технологій управління реалізується зі стратегічними партнерами корпорації Microsoft і Oracle, що створюють типові системи програмного забезпечення документообігу.

Самостійною інтелектуальною інтегрованою системою є модуль «Корпоративний портал». Він призначений для розгортання і підтримки ефективних комунікацій, здатних створювати банки ідей і технології їх реалізації та розповсюдження – профілі розвитку, структури, схеми, сервіс, інформування керівників і фахівців та інші послуги. Об'єднуючи і взаємодіючи з різними видами ресурсів розвитку, інтелектуальні ресурси сприяють появі синергетичного ефекту, який поки недостатньо резюмується дослідниками цієї проблеми.

Водночас слід зазначити, що надані в табл. 9 визначення важко адаптувати до визначення інтелектуальних ресурсів місцевого самоврядування, що мотивує до його окремого розгляду. Аналіз наукових поглядів стосовно понятійного визначення інтелектуального ресурсу взагалі [2 – 3; 6 – 11] дозволяє взяти за основу таке трактування поняття «інтелектуальний ресурс місцевого самоврядування»: *інтелектуальний ресурс місцевого самоврядування являє собою набір знань, умінь і навичок, що формують здатність органів місцевого самоврядування і жителів продукувати і засвоювати нові знання та інформацію, використовувати їх для створення і впровадження нової техніки, прогресивних форм організації виробництва і праці, духовної і корпоративної культури, інноваційних технологій, вироблення оптимальніших управлінських рішень шляхом імплементації нових знань у подальший розвиток всіх сфер суспільного життя громади [1].* Головним носієм інтелектуальних ресурсів є жителі, влада, господарюючі суб'єкти, кваліфікація, компетентність, професіоналізм і новаторство яких формують їх здатність до сприяння і впровадження радикальних і модифікованих ідей, вмінь виробляти наукоємну продукцію і послуги, які відповідають вимогам сучасного ринку. Надане визначення дозволяє знаходити і краще поєднувати всі види ресурсів територій для створення суспільних благ, приймати і послідовно реалізовувати інноваційні управлінські рішення і не допускати невиправданих ризиків.

Єдиний довгостроковий фактор інтелектуального розвитку суспільства країни і її регіонів є розвиток науки, а головним активом створення

інтелектуальних ресурсів є освіта її громадян. Наука є сферою, завдяки якій знаннєві ресурси перетворюються на розвиток, що спонукає до суттєвого поглиблення уваги до наукових досліджень і розробок на рівні регіонів.

Виробництвом нових наукових знань і впровадженням результатів наукових досліджень у практику займаються наукові працівники – особлива соціально-професійна група в системі поділу суспільної праці, в якій виділяються різні професії. Для них характерні певні види знань з властивим їм змістом і характером праці, з різними напрямками наукових досліджень, виконуваних функцій і їх взаємозв'язків у досягненні поставлених цілей розвитку суспільства. Однак за останні роки стан збереження, розвитку і нагромадження інтелектуального ресурсу країни не поліпшився. Державна і місцева влада в цьому напрямі не роблять дієвих кроків. Зменшується фінансова підтримка наукових досліджень, край недостатньо є затребуваність наукових знань і напрацювань, знижується матеріальний достаток науковців і науково-педагогічних працівників. Наукові колективи не мають упевненості в завтрашньому дні. Наукова продукція – заявки на винаходи, наукові проекти, методи і методики, моделі і формули, наукові обґрунтування, монографії, підручники, статті тощо – може не отримати доступ до наукової скарбниці держави в разі відсутності оплати за їх поширення чи опублікування безпосередньо самими авторами.

Сьогодні українська наука не здатна повністю себе захистити чи самостійно стати на ноги. Навіть започаткована відкрита участь у розробці проектів чи грантів передбачає наявність певних фінансових ресурсів та вільного часу для роботи над змістом і проектуванням наукових положень, які у переважної більшості науковців відсутні. Відсутні поки і компроміси між необхідністю залучення науковців до вирішення практичних проблемних завдань суспільства і їх матеріальним та фінансовим забезпеченням.

Наявний стан наукової сфери, несприятливі умови для наукових досліджень знизили і мотивацію до участі в наукових дослідженнях талановитої молоді. Сьогодні до навчання в аспірантурі більш схильні майбутні підприємці чи працівники не наукових галузей діяльності, які розглядають науковий ступінь як ресурс для отримання нових можливостей кар'єрного зростання за межами наукової сфери. Імідж ученого, умови його діяльності і заробітна плата внаслідок інфляції стійко знижуються. Не запрошують учених як необхідних учасників вирішення поточних і стратегічних завдань для проведення наукових досліджень у предметних галузях і виробничі підприємства. Збільшується частка науковців, які працюють неповний робочий день. Останнім часом науковці почали з'являтися навіть серед безробітних.

Такий стан наукової сфери призводить до збільшення обсягу невикористаних інтелектуальних ресурсів, їх резервів як для держави, так і для її територіальних ланок. Зокрема, це призводить до недоотримання

частки валового національного продукту, невикористаних можливостей зростання продуктивності праці, відсутності поповнення прямих джерел формування бюджету країни і регіонів на утримання закладів освіти і науки, які не мають заказів на наукову продукцію, недоотримання соціальних податків для формування бюджету країни, а отже, до суттєвого зниження інноваційного іміджу регіонів країни і вітчизняної науки у світі. Серед науковців зростає недовіра до влади, знижується повага до національних цінностей.

Наявні проблеми обумовлюються не тільки відсутністю асигнувань на науку, а й недостатністю її інституційної та законодавчої підтримки. Проблеми підвищення інтелектуального ресурсу країни виникають починаючи з її первісного рівня – господарюючих суб'єктів на місцевому і регіональному рівнях. З них повинні починатися запити на наукові дослідження ресурсів розвитку територій, які згодом стануть застосовуватися в усій країні за рахунок концентрації наукових сил і здібностей, запобігаючи розпорошенню їх у мізерних наукових колективах.

Нині постає багато нерозв'язаних проблем. Як подолати накопичені останніми роками труднощі у цій сфері, позбутися депресивного стану української науки, подолати сумніви, консерватизм і відсутність належної уваги з боку влади? Які стимули дійсно можуть змінити й суттєво поліпшити існуюче становище? Який соціальний інститут здатен сприяти підвищенню і стабільності розвитку науки?

Певна відповідь на ці питання і вихід із скрутного становища все-таки є, і пов'язано це із запровадженням Закону України «Про засади державної регіональної політики» [4], Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5]. Крім того, цьому сприятимуть інші владні кроки, пов'язані із запровадженням реформ місцевого самоврядування і децентралізації влади. Їх реалізація створює умови для появи нових можливостей реформування й підтримки процесів нагромадження і використання інтелектуального потенціалу на територіях регіонів. Зберегти і розвивати цей потенціал можна шляхом розширення змісту напрямів реформаторських заходів у місцевому самоврядуванні територіальних громад за рахунок уключення в них програм розвитку науки. Це може стати запорукою швидкого виходу із кризового стану, що прирівняє науку до стратегічного ресурсу розвитку, яким вона розглядається в усьому світі.

Побудова концепції реформування наукової діяльності з метою інтенсивного розвитку інтелектуальних ресурсів обумовлює необхідність розгляду цієї проблеми як попереднього і невід'ємного етапу продукування процесів розвитку регіонів. Вона буде відрізнятися від інших програмних заходів і здійснюваних реформ місцевого самоврядування цілеспрямованістю на досягнення не тільки місцевих, а й державних цілей, встановлення зв'язків зі світовою наукою з огляду на системність, цілісність і глобальність науки як галузі знань. Одночасно на цьому рівні наука повинна відображати наукові

потреби регіонів у різних сферах діяльності з урахуванням специфіки і особливостей їх господарських комплексів, природних і просторових умов господарювання і створювати інноваційну платформу для реформаторських перетворень і динамічних змін у суспільному розвитку регіонів і країни.

Ядро розвитку наукових знань на регіональному рівні повинно бути представлене регіональними програмами розвитку науки, заходи яких імплементуються в програми розвитку громад і в конкретні завдання і функції органів місцевого самоврядування. Концепцію розвитку науки на регіональному рівні слід розробляти на довгострокову перспективу розвитку з передбаченням у ній нової місії науки як складника інноваційних перетворень у суспільстві і заради підвищення сталості і збалансованості розвитку. Для збереження і підвищення інтелектуальних ресурсів розвитку повинна бути створена ефективна система мотивації науки і її працівників, що дозволить зацікавити людину і колективи спільно працювати, розширюючи регіональне наукове середовище. Однак тільки наявних інтелектуальних ресурсів для підвищення розвитку територій недостатньо. У суспільстві мають бути і відповідні організаційні форми й інфраструктура, конкретизація потреб споживачів знань та інформації.

На територіях регіонів у великих територіальних громадах повинні запроваджуватися й нові, особливі форми перетворень фундаментальних і прикладних досліджень існуючих систем знань із державного управління і місцевого самоврядування для організації територіальної діяльності. У них повинні взаємодіяти всі компоненти ланцюга: фундаментальні дослідження, прикладні дослідження, дослідні центри, бізнес-інкубатори, центри підготовки наукових кадрів, регіональна система їх використання і багаточентрична система управління науковим потенціалом регіону зі специфічним соціальним середовищем і з особливою формою організації праці.

В управлінні наукою на територіях регіонів слід відходити від бюрократичної основи. Мета розвитку науки повинна відповідати світовим здобуткам і досягатися шляхом концентрації необхідних фінансових ресурсів за рахунок регіональних фондів розвитку, створення тематичних фондів: фонду розвитку місцевого самоврядування, фонду розвитку соціальної інфраструктури, фондів розвитку окремих галузей тощо. Необхідно відновити наукові регіональні осередки, наукові містечкові центри розвитку, які здатні змінити територіальну організацію науки відповідно до світових моделей. Науковий центр регіону не повинен мати відомчої спрямованості, хоча безумовно пріоритет повинен надаватися тим науковим дослідженням, які корелюють з напрямками, що передбачаються до реалізації в стратегіях і програмах розвитку регіонів. Особлива увага повинна бути приділена напрямкам підвищення прогресивності і якості діяльності місцевого самоврядування, його менеджменту, корпоратизації комунальної власності, створенню корпоративних моделей її використання і управління нею, нових інформаційних систем управління з орієнтацією

інформації на ключові регіональні галузі суспільної діяльності, розширення започаткування соціального партнерства влади і бізнесу, створення соціальних підприємств та інших форм суспільної діяльності.

У складі організаційних форм розвитку інтелектуальних ресурсів у регіонах доцільним стає створення департаменту розвитку, який би грамотно розробляв стратегії розвитку інтелектуальних ресурсів, використання знань органів місцевого самоврядування і фахівців, ефективно об'єднуючи їх у 3-Д моделі, створював базу забезпечення прогресивних інтелектуальних змін.

Окремих досліджень потребують джерела формування фонду розвитку регіональної науки. Зокрема, перспективним є введення інноваційно-інвестиційного податку, який не збільшує податки суб'єктів господарювання, а дозволяє частину прибутку витратити на наукові дослідження, запровадження їх результату в операційно-виробничу поточну і стратегічну діяльність. При цьому сума податків зменшується на величину інноваційних витрат (реінвестиції).

Важливою умовою стає розбудова наукової інфраструктури, нових форм співпраці науки, влади і бізнесу між різними напрямками наукових досліджень, їх виконавцями, побудови корпоративних горизонтальних мережевих науково-технічних й інформаційних комунікацій і комбінування.

Інтелектуальні технології місцевого самоврядування будуть здатні об'єднати всіх учасників, знизити трансакційні витрати і стати критерієм успішності формування нового життя і економічного зростання.

Глибоке сприйняття і розуміння органами місцевого самоврядування можливостей інноваційних ресурсів як одного з головних ресурсів інтелектуальних технологій самоврядування дозволяють досягти поставлених цілей суспільства, надати новий імпульс розвитку територіальних громад регіонів і суттєво збільшити його інноваційно-інвестиційні і фінансові ресурси.

4.3. Інноваційні ресурси місцевого самоврядування

Класична теорія інновацій була розроблена науковцями ще на початку ХХ ст. В її становленні і розвитку виділяється декілька етапів: класична теорія інновацій, теорія довгих хвиль, неокласична теорія інновацій, теорія прискорення і соціально-психологічна теорія та інші, які стали підґрунтям формування шляхів інноваційного розвитку суспільства [1 – 7; 9; 16 – 24; 28; 29; 35; 42 – 49; 51 – 60].

Новація (лат. *novatio* – оновлення, зміна) – продукт інтелектуальної діяльності людей у будь-якій сфері існування людства, спрямований на підвищення її ефективності. Новація після прийняття її до реалізації та поширення стає інновацією [1, с. 8], яка становить кінцевий результат креативної діяльності, втілений у новий чи вдосконалений продукт та

послугу, що використовується в практичній діяльності або новому підході до вирішення існуючих проблем [1, с. 9]. Практичне використання новації з моменту її появи та поширення як нового продукту або послуги є інновацією.

Слід зазначити, що розглядаючи поняття «інновація», дослідники більше уваги звертають на його узагальнене розуміння, без визначення сфери його застосування, або на його можливості впливати на результати ринкової економіки (табл. 19). Це мотивує до необхідності уточнення його змісту при використанні в конкретній галузі знань. У науковій літературі запропоновано декілька підходів до класифікації, що дозволяють нам уточнити сутність інновацій. Для виконання власного аналізу нами обрано за основу класифікація, запропонована І. В. Прядко [23], яку було доповнено і розширено.

Таблиця 19

Підходи до визначення поняття «інновація»

Автор, джерело	Визначення
<i>Інновація як процес</i>	
А. Кузнецова [32]	Комплексний процес, широкомасштабне нововведення, яке включає в себе стадії: виникнення ідеї, її доробку, впровадження в конкретному продукті чи процесі, доведення до комерційного використання і поширення нового рішення, яке спричиняє якісні зміни у виробництві з метою отримання соціально-економічної вигоди
С. Онишко, Т. Паєнтко, К. Швабій [31]	Це процес розробки, освоєння, експлуатації та вичерпання виробничо-економічного й організаційного потенціалу, закладених у нововведеннях (цілеспрямованих, позитивних та прогресивних змінах матеріальних і нематеріальних елементів)
О. Лапко [28]	Комплексний процес, який включає створення, розробку, доведення до комерційного застосування і поширення нового технічного або якогось іншого рішення, що задовольняє певну потребу
В. Єрмолаєва [22, с. 4]	Комплексний процес, який містить створення, розробку, доведення до комерційного використання і поширення нового технічного або якогось іншого рішення (новації), що задовольняє певну потребу
<i>Інновація як зміна</i>	
Закон України «Про інноваційну діяльність» [10, ст. 1]	Новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного чи іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери
Пітер Ф. Друкер [16]	Мистецтво надання ресурсам нових можливостей для створення цінностей
В. Швець, Г. Баранець [20, с. 4]	Практичне використання новації з моменту її появи та розповсюдження як нових продуктів або послуг є інновацією. Під новацією розуміють новий порядок, новий підхід, новий метод, винахід, нове явище (відкриття)
Ю. Морозов [18, с. 6]	Прибуткове застосування новацій у вигляді нових технологій, видів продукції і послуг, організаційно-технічних і соціально-економічних рішень виробничого, фінансового, комерційного, адміністративного чи іншого характеру
И. Шумпетер [7]	Нова комбінація таких факторів виробництва, як нових та покращених продуктів та процесів, застосування технологій до нових галузей, отримання нового джерела сировини або напівфабрикатів, засвоєння нових ринків збуту, нових організаційних форм виробництва та управління

Автор, джерело	Визначення
Ю. Бажал [27]	Це нова функція виробництва. Це зміна технології виробництва, яка має історичне значення і є необхідністю
Л. Антонюк, А. Поручник, В. Савчук [26]	Нове явище, новаторство або будь-яка зміна, яка вноситься суб'єктом господарювання у власну діяльність з метою підвищення своєї конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках
<i>Інновація як результат</i>	
І. Балабанов [17, с. 4]	Матеріалізований результат, одержаний від вкладення капіталу в нову техніку або технологію, в нові форми організації виробництва праці, обслуговування та управління, включаючи нові форми контролю, обліку, методів планування, аналізу тощо
В. Гринькова [19, с. 509]	Використання в тій або іншій сфері суспільної діяльності (виробництві, економічних, правових, соціальних відносинах, науці, культурі, освіті та ін.) результатів інтелектуальної праці, технологічних розробок, спрямованих на вдосконалення соціально-економічної діяльності
Д. Арутюнова [21, с. 4]	Кінцевий результат упровадження нововведення з метою зміни об'єкта управління й отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого виду ефекту, тобто прибуткове застосування нововведень у вигляді нових технологій, видів продукції і послуг, організаційно-технічних й соціально-економічних рішень виробничого, фінансового, комерційного, адміністративного й іншого характеру
Г. Гамідов, В. Колосов, А. Акімов [33]	Кінцевий результат інтелектуальної діяльності у вигляді нового об'єкта, або у вигляді об'єкта якісно відмінного від попереднього аналога
Р. Фатхутдінов [30]	Кінцевий результат впровадження новинок з метою зміни об'єкта управління та отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого виду ефектів
В. Новиков [34]	Конкретний результат будь-якої творчої, пов'язаної з ризиком діяльності, яка забезпечує просування та впровадження на ринок істотно відмінних благ, які повністю задовольняють потреби, відкриття та освоєння ринків або досягнення інших конкретних цілей
<i>Інновація як економічна необхідність, усвідомлена через потреби ринку</i>	
П. Друкер [24]	Особливий засіб підприємців, за допомогою якого вони досліджують зміни, що мають місце в економіці та суспільстві, з метою використання їх у бізнесі чи в різних сферах обслуговування
К. Цайнингер [35]	Інновація має бути корисною для суспільства. Технологічна інновація — це генерація корисних ідей та концептів, трансформація їх у продукти та послуги, які можна реалізувати клієнту, задовольнивши його потребу та отримавши при цьому прибуток
Д. Джоббер [36]	Це комерціалізація винаходу шляхом виведення його на ринок
<i>Інновація як джерело</i>	
М. Портер [25]	Можливість здобути конкурентні переваги. У своїй більшості інновації виявляються досить простими і невеликими, заснованими на нагромадженні незначних поліпшень і досягнень, ніж на єдиному великому технологічному прориві
А. Никифоров [29]	Об'єктивна категорія економічної теорії, що характеризує якісну зміну продуктивних сил і виробничих відносин на основі впровадження досягнень науково-технічного прогресу, удосконалення організаційно-правового механізму економічної діяльності, що забезпечує економічну або суспільну вигоду
Ю. Ціомашко, І. Станкевич [37]	Інструмент отримання технічного, соціально-економічного, організаційного, правового ефекту у всіх сферах діяльності суспільства з урахуванням можливості ризику при реалізації результатів наукової праці
І. Прядко [23]	Інструмент отримання позитивних екстерналій суспільством від впровадження нововведень у будь-якій сфері, яке приносить прибуток новатору і задовольняє потреби споживача

Автор, джерело	Визначення
<i>Інновація як діяльність</i>	
Закон України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 р. [10]	Діяльність, спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок, яка зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг
Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. [39]	Сукупність заходів, спрямованих на створення, впровадження, поширення та реалізацію інновацій відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» з метою отримання комерційного та/або соціального ефекту, які здійснюються шляхом реалізації інвестицій, вкладених в об'єкти інноваційної діяльності
С. Онишко, Т. Паєнтко, К. Швабій [31]	Діяльність, спрямована на використання та комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок з метою задоволення потреб суспільства у нових, конкурентоздатних товарах та послугах
Л. Федулова [40]	Уся діяльність у межах інноваційного процесу, а також маркетингове дослідження ринків збуту, інформаційне забезпечення інноваційних процесів тощо
О. Лапко [28]	Діяльність з доведення науково-технічних винаходів, розробок до результату, придатного до практичного використання
І. Павленко [38]	Будь-яка діяльність безпосередньо пов'язана з продукуванням нових наукових ідей, їх реалізацією в матеріальній і нематеріальній сферах, що зумовлює випуск на ринок конкурентоспроможних товарів, робіт і послуг
А. Никифоров [29]	Суттєві загальні ознаки поведінки особистостей або колективів у процесі створення, освоєння, виробництва та поширення інновацій, і в цьому сенсі це є економічна категорія
О. Поліщук [41]	Усі наукові, технологічні, організаційні, фінансові та комерційні дії, які сприяють здійсненню інновацій або задумані з цією метою
Р. Фатхутдінов [30]	Процес стратегічного маркетингу, НДДКР, який сприяє організаційно-технологічній підготовці до виробництва, виробництву й оформленню нововведень, їх впровадженню та поширенню
І. Прядко [23]	Діяльність з розробки та впровадження будь-яких ідей (нововведень), які приносять прибуток новатору, задовольняють потреби ринку та мають позитивні екстерналії від свого застосування

Інновації в місцевому самоврядуванні як інституті влади доцільно розглядати як зміни в процесах управління, функціях, методах, засобах, організаційно-управлінських технологіях, стратегіях, як нові форми діяльності, спрямовані на підвищення і прискорення соціального розвитку суспільства.

Інноваціям притаманні ознаки: науково-технічна новизна, здатність до матеріалізації в нових технологічно досконалих засобах, предметах праці, технологіях, організаційних формах, процесах та інших матеріалізованих предметах праці. У складі інновацій розрізняють винаходи, нові рішення, раціоналізаторські пропозиції, ноу-хау (технологічні секрети), бази даних, математичні алгоритми та ін. Охорона авторських прав на інновації здійснюється шляхом видачі патентів.

У деякій науковій літературі поняття «інноваційна діяльність» ототожнюють з поняттям «інноваційний потенціал», який вважають концептуальним відображенням феномену інноваційної діяльності [42, с. 13]. Крім того, вважається, що динаміка і розбіжність підходів учених

при визначенні поняття «інноваційний потенціал» у науковій літературі (табл. 20) ускладнює його формування та ефективне застосування на практиці. Розгляд цієї категорії в площині національної, галузевої економіки чи підприємства звужує сферу її застосування [50, с. 16].

Таблиця 20

Визначення терміна «інноваційний потенціал» в науковій літературі

Автор, джерело	Визначення
С. Ілляшенко [43]	Здатність і готовність будь-якої організації реалізовувати інноваційний процес
І. Балабанов [17, с. 208]	Сукупність різних видів ресурсів, включаючи матеріальні, фінансові, інтелектуальні, інформаційні та інші ресурси, необхідні для здійснення інноваційної діяльності
А. Гальчинський, В. Геєць, В. Семиноженко [44, с.149]	Одна з трьох складових інноваційного простору, яка включає в себе «особисті й ділові якості керівників, професійну й економічну підготовку, професійні досягнення (авторське посвідчення, винаходи тощо), матеріально-технічне і фінансове забезпечення»
А. Масалов [51, с. 12]	Категорія особливого змісту, що включає не лише інноваційні ресурси та механізми їх використання в організаційно-господарській системі, а й активність інноваційних процесів у регіональній економіці
Л. Путятіна, Н. Арсенєва [52]	Сукупність науково-технічного, економічного, інтелектуального потенціалів і інвестиційних можливостей підприємства. Інноваційний потенціал є комплексним і відображає накопичений досвід або реальну можливість розробки і впровадження широкого класу науково-технічних і техніко- економічних нововведень, що охоплюють всі сфери його діяльності. Тобто це придатність підприємства до комплексного, прогресивного і перспективного розвитку
О. Коробейников [53]	Сукупність ресурсів для здійснення інноваційної діяльності
А. Николаев [54]	Система факторів та умов, необхідних для здійснення інноваційного процесу
В. Верба, І. Новікова [55, с. 23]	Сукупність інноваційних ресурсів, які перебувають у взаємозв'язку, та чинників процедур, які створюють необхідні умови для оптимального використання цих ресурсів з метою досягнення відповідних орієнтирів інноваційної діяльності та підвищення конкурентоспроможності підприємства в цілому
В. Василенко, В. Шматько [56, с. 411]	Інноваційний потенціал держави – сукупність ресурсів у галузі освіти, науки та виробництва, спрямованих на інноваційний розвиток економіки (обсяг накопичених теоретичних та практичних знань у різних галузях суспільної діяльності; здатність застосовувати та поширювати ці знання; наявність підготовлених кадрів високої кваліфікації; матеріально-технічна й фінансова база науки для проведення досліджень та експериментів з упровадження нової техніки, продуктів, технологій); інноваційний потенціал визначає можливості розвитку науки в майбутньому та місце держави на ринку технологій
В. Головій [57]	Сукупність знанневих ресурсів та здатність інноваційного підприємництва генерувати, поширювати, освоювати знання, а також формувати і задовольняти попит на знання та інновації
С. Князь, Н. Георгіаді, Л. Топоровська, Д. Зінкевич [59]	Сукупність можливостей суб'єктів управління інноваційною діяльністю розвивати цю діяльність

Автор, джерело	Визначення
Г. Заднепровська [58, с. 51]	Інноваційний потенціал промислового підприємства є невід'ємною складовою економіки знань, характеризує здатність підприємства до прогресу (зміни), має вартість та надає підприємству корисність (цінність), формується за рахунок використання знань індивідуумів (інноваторів) як індивідуальний продукт роботи підприємства для власної діяльності або використання іншими учасниками інноваційного процесу з метою задоволення потреб споживачів та суспільства та досягнення інноваційних цілей
В. Матросова [45, с. 94]	Складна динамічна система генерування, накопичення і трансформування наукових, управлінських ідей та науково-технічних, маркетингових тощо результатів в інноваційні продукти на основі здійснення безперервного процесу управління підприємством. Тобто це основа цілісної системи потенціалу підприємства, в якій він взаємодіє з іншими складовими потенціалу підприємства (кадровим, науково-технічним, технологічним тощо) як їх комплексна характеристика і джерело розвитку
М. Данько [46]	Сукупність елементів, необхідних для вирішення конкретних виробничих завдань, які відображають готовність підприємства для їх рішення
Д. Кокурин [47]	Сукупність матеріальних, фінансових, трудових, інфраструктурних, інтелектуальних інформаційно-комунікаційних ресурсів
М. Пашута [48]	Невикористані, приховані можливості накопичених ресурсів, що можуть бути задіяні для досягнення цілей економічних суб'єктів
Л. Грінка, О. Сидорчук, С. Безродна [49]	Сукупність організованих у певних соціально-економічних формах ресурсів, що можуть за певних діючих внутрішніх і зовнішніх чинників інноваційного середовища бути спрямовані на реалізацію інноваційної діяльності, метою якої є задоволення нових потреб суспільства

Багато країн серед структурних джерел розвитку надають пріоритет розвитку суспільства саме на основі інноваційної діяльності. Аналізуючи концептуальні теорії інновацій, учені спостерігають їх спільну ознаку – повну (безпосередню чи опосередковану) підпорядкованість існуючим темпам сталого інноваційного розвитку, соціально-економічного й технічного прогресу [60, с. 17].

Інтенсивність продукування і комерціалізації інновацій розглядається як інноваційність розвитку. Він визначається як сукупна здатність суб'єктів господарювання до впровадження інновацій заради задоволення потреб людей.

Інноваційний розвиток у розвинутих країнах здійснюється за трьома моделями:

- розвиток, що базується на лідерстві в науці і реалізації великомасштабних проектів (США, Англія, Франція);
- розвиток, що ґрунтується на нововведеннях, створенні привабливого інноваційного середовища і раціоналізації структури економіки (Німеччина, Швеція, Швейцарія);
- розвиток, який стимулює нововведення шляхом створення інноваційної інфраструктури, забезпечення сприйняття суспільством ролі

науково-технічних нововведень і координації дій різних секторів у галузі науки і техніки (Японія, Північна Корея).

Для України, як і для багатьох країн із ринковою економікою – Ірландії, Фінляндії, Південної і Східної Азії (Південної Кореї, Сінгапуру та багатьох інших), проблема інноваційного розвитку залишається надзвичайно актуальною. Із поставлених завдань розвитку України і її регіонів стає очевидним необхідність одночасного використання всіх трьох перерахованих вище моделей залежно від складності вирішуваних завдань. Сучасні темпи змін збільшуються, кількість домінуючих елементів розвитку одночасно змінюється, з часом буде збільшуватися і кількість та зміст моделей розвитку, розширюватимуться їх межі і сфери використання.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про інноваційну діяльність» до складу об'єктів інноваційної діяльності включені: інноваційні програми і проекти; нові знання та інтелектуальні продукти; виробниче обладнання та процеси; інфраструктура виробництва і підприємництва; організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру і якість виробництва і (або) соціальної сфери; сировинні ресурси, засоби їх видобування і переробки; товарна продукція; механізми формування споживчого ринку і збуту товарної продукції [10, ст. 4].

З проголошенням прогресивними країнами світу переходу на шлях сталого розвитку і вибором цього шляху Україною категорія «інноваційні ресурси» стала широко досліджуватися й обговорюватися українськими вченими на сторінках теоретико-наукових видань, форумах, конференціях, симпозіумах та інших комунікативних заходах. Досліджуються поняття, склад, структура, характерні риси, особливості та інші аспекти цього невичерпного джерела і фактору розвитку, що здатен зекономити витрати і підвищити використання всіх інших видів ресурсів розвитку.

Розвиток у суспільстві забезпечується якісним відтворенням і ефективним використанням усіх факторів виробництва і суспільної діяльності, які можна досягти шляхом ініціювання і поширення інновацій. Інноваційна науково-технічна політика і стратегія відрізняються від інших: новизною векторів подальшого руху, обраних шляхів і напрямів передбачуваної діяльності, видами трансформаційних процесів і очікуваних змін. Але поки це не спостерігається в стратегії інноваційного розвитку ні України загалом на 2010 – 2020 рр., ні її регіонів, галузей і підприємств зокрема, і не декларується необхідність підвищення інноваційності управління її процесами [8].

Інноваційний розвиток регіонів повинен бути все більше зорієнтованим на досягнення цілей розвитку, які за змістом, напрямками і механізмами їх реалізації все більше стають принципово новими і потребують інноваційного наповнення програм розвитку територіальних громад, заходів і завдань їх організації, створення єдиної цілісної системи

управління для спільного використання власних інноваційних ресурсів територій регіонів.

Інновації в місцевому самоврядуванні, які спрямовуються на розвиток громад, потребують відмови від усталеної практики господарювання, прийняття нестандартних, оригінальних рішень, пошуку нових можливостей, використання нових підходів до діагностики існуючих проблем і пошуку нових шляхів їх вирішення. Розвиток територіальних громад на основі інновацій потребує глибоких знань і ретельного аналізу суміжних галузей, а також чинників, що можуть вплинути на нові впровадження. Необхідним стає набуття нового перспективного мислення, широкого світогляду і значних інтелектуальних зусиль та дій, які приймаються на випередження. Вибір і обґрунтування змісту і напрямів стратегії і політики створення інноваційного середовища розвитку громад і підвищення інноваційності місцевого самоврядування можуть бути здійснені ОМС які володіють інноваційними компетенціями. Розробки науково-технічних програм, сценарного й ігрового підходів до написання сценаріїв розвитку, застосування методів моделювання, методики проведення конфліктних ігор, побудови дерева цілей, методу Дельфі, методу Паттерн врахування факторів невизначеності ситуацій, методів управління ризиками з метою їх зниження та інших, за допомогою яких можливо здійснювати управлінський вплив. Можливості ініціювати і впливати на вибір і запровадження іновацій формуються за рахунок володіння прийомами і методами маркетингу інновацій, бенчмаркетингу, бренд-стратегії (брендингу), інжинірингу, реінженірингу та інших, що впливають на залучення інновацій до практичної діяльності. Генерування і виведення інновацій в організацію самоврядної діяльності слід здійснювати на корпоративному рівні, який вмотивовує до участі в інноваційній діяльності широке коло зацікавлених осіб. Місцева влада як суб'єкт управління повинна при розробці інноваційної стратегії в стратегічних і поточних діях формувати завдання у сфері інноваційного розвитку громад: організовувати залучення інновацій і їх реалізацію шляхом корпоративно-колективістського управління, координувати в цьому напрямі діяльність в усіх сферах діяльності, у т.ч. малого і середнього бізнесу. Комплексне, скоординоване використання методів регулювання інноваційної діяльності з урахуванням ресурсного потенціалу дозволить створювати й підтримувати інноваційність розвитку інфраструктурних галузей шляхом запровадження інноваційних проектів і формувати інноваційну поведінку суб'єктів господарювання. Таким чином, *інноваційний потенціал місцевого самоврядування слід розглядати як сукупність ресурсів і умов діяльності органів місцевого самоврядування, що формують їх готовність і здатність до розвитку територій на інноваційних засадах, прогресивність здійснюваних змін, при перебудові самоврядних процесів і створенні умов життєдіяльності громад.*

Інноваційний потенціал залежить багато в чому від знань, творчої атмосфери, стилю управління та мотиваційних преференцій влади і

жителів. Їх здатності до інновацій відображають творчі можливості місцевої влади, організація оптимального функціонування та розвитку громад шляхом відкриття і реалізації нових позитивних зрушень.

Очевидно, що стратегії і моделі інноваційного розвитку територій регіонів можуть бути ефективно реалізовані тільки завдяки відповідному інноваційному наповненню функцій управління та організаційному їх супроводженню за участі органів місцевої влади і жителів, що обумовлює необхідність інноваційного розвитку самих систем управління та організаційно-правових форм господарювання. Визначення функцій нормативно-правового поля з питань забезпечення інноваційного розвитку – захист прав власності, створення умов для стимулювання, забезпечення та підтримки інноваційної діяльності й охорони інтересів учасників цієї діяльності, підтримка конкурентоспроможності територіальних суб'єктів господарювання – та інші інноваційні функції в цій площині бере на сучасному етапі на себе держава, але на рівні регіонів вони розглядаються не в їх системному взаємозв'язку, а як окремі заходи з реалізації процесів інноваційного розвитку [8]. Територіальні громади і ОМС повинні розглядатись як самостійні об'єкти інноваційних перетворень, а не тільки як суб'єкти, що супроводжують, організують і регулюють різні види процесів інноваційного розвитку. Для цього необхідно інноваційний розвиток систем управління процесами розвитку розглядати з випередженням відносно керованих об'єктів. Відсутність такого підходу не сприятиме своєчасному впливу на підвищення рівня інноваційності систем, регіонів здійснюваних реформаторських заходів.

Постановка і досягнення місцевого самоврядуванням цілей розвитку територіальних громад потребує постійного інноваційного оновлення багатьох процесів економічної діяльності. Самоврядні інноваційні технології акумулюють у собі результати науково-технічної діяльності у вигляді сукупності систематизованих наукових знань, які являють собою набір правових, економічних, соціальних, політичних, технічних, організаційних, управлінських чи інших рішень щодо порядку, строків і забезпечення здійснення операцій інноваційних процесів.

Однак швидка розбудова інноваційних процесів на цьому рівні поки залишається проблематичною, хоча очевидно, що без належної уваги до організаційних та управлінських інновацій у системах управління первісних ланок, виробничі й інші види інновацій у житті країни не зможуть бути ефективно застосовуваними. Це зумовлює необхідність доповнення складників концепції інновацій і її розгляд не тільки в контексті сучасної економічної теорії, а й передусім теорії державного управління і місцевого самоврядування. Інноваційні управлінські важелі, управлінські технології, науково обґрунтовані й оптимальні управлінські рішення впливають на всі внутрішні й зовнішні фактори розвитку підприємництва, на стан, якість і розвиток економічного і соціального середовища територій, на увесь спектр складових територіального

розвитку. При цьому цей вплив може бути і позитивним, і негативним. Генерація і інтеграція нових управлінських форм, управлінських моделей, методів і механізмів, типів управління і формування інноваційного характеру розвитку, забезпечуючи безперервний плин інноваційних процесів, які здатні скоротити час, вартість і підвищити результат інновацій, стали необхідною передумовою переходу громад на шлях сталого розвитку.

Перетворення в будь-яких системах, особливо в складних соціально-економічних і екологічних системах територій регіону, починаються з пріоритетного інноваційного вдосконалення їх управлінських систем шляхом формування і реалізації інноваційних процесів розвитку в усіх складових елементах.

Системні наукові засади управління процесами розвитку безпосередньо з боку ОМС як головного «генератора» і «двигуна» розвитку і суб'єкта активного використання інновацій починаються із визначення видів процесів розвитку та їх інноваційних характеристик.

Застосування інновацій відбувається шляхом формування і реалізації сукупності прогресивних якісно нових змін, що безперервно виникають у результаті появи нових ідей, створених інтелектом людей у просторі і часі в різних сферах життєдіяльності територій регіонів. При виборі інновацій слід враховувати інноваційний розвиток будь-якого явища, об'єкта чи суб'єкта територіальних громад, які не є ізольованими від процесів у місцевому самоврядуванні, виробничій та інших сферах діяльності. Вони мають багато точок перетину комунікацій і інформації, сумісні проблеми розвитку, характерну специфіку діяльності, схожі або однакові ресурси, залежність від ринкової ситуації і політики держави та інші аспекти їх формування, плину, які неможливо відокремлено чи самостійно вирішити. Це стосується сфер, якими керують ОМС в територіальному господарюванні, і обумовлює стратегічне вирішення заздалегідь передбачуваних процесів розвитку з урахуванням змінюваності умов їх реалізації.

Взаємозв'язок процесів, сформованих на основі інтелектуальних ресурсів, являє собою ланцюг дій з ініціювання розробки інновацій для створення технологій нових послуг, нової продукції і передачі їх для застосування в практичній діяльності (рис. 18). Запровадження інновацій в процеси життєдіяльності формує інноваційний характер, підвищує рівень інноваційності і місцевого самоврядування. Предметом інноваційної діяльності ОМС безпосередньо стають процеси розвитку в місцевому самоврядуванні. Забезпечення сталості і збалансованості самоврядування і публічного управління їх розвитку потребують постійного аналізу і перегляду.

Наведений перелік видів і зміст процесів окреслює межі поля інноваційної діяльності на територіях, дозволяє зробити висновок, що управління ними повинно ґрунтуватися на інноваційній основі. Таким чином, *інноваційний ресурс місцевого самоврядування – це здатність органів місцевого самоврядування до вибору і об'єднання інноваційних*

технологій управління всіма типами процесів, визначення показників інноваційності управління і його дій, спрямованих на розв'язання проблем інноваційного розвитку, створення і раціональне поєднання інноваційних процесів в усіх суміжних і споріднених секторах суспільної діяльності, в яких реалізуються окремі етапи або цілісні процеси.

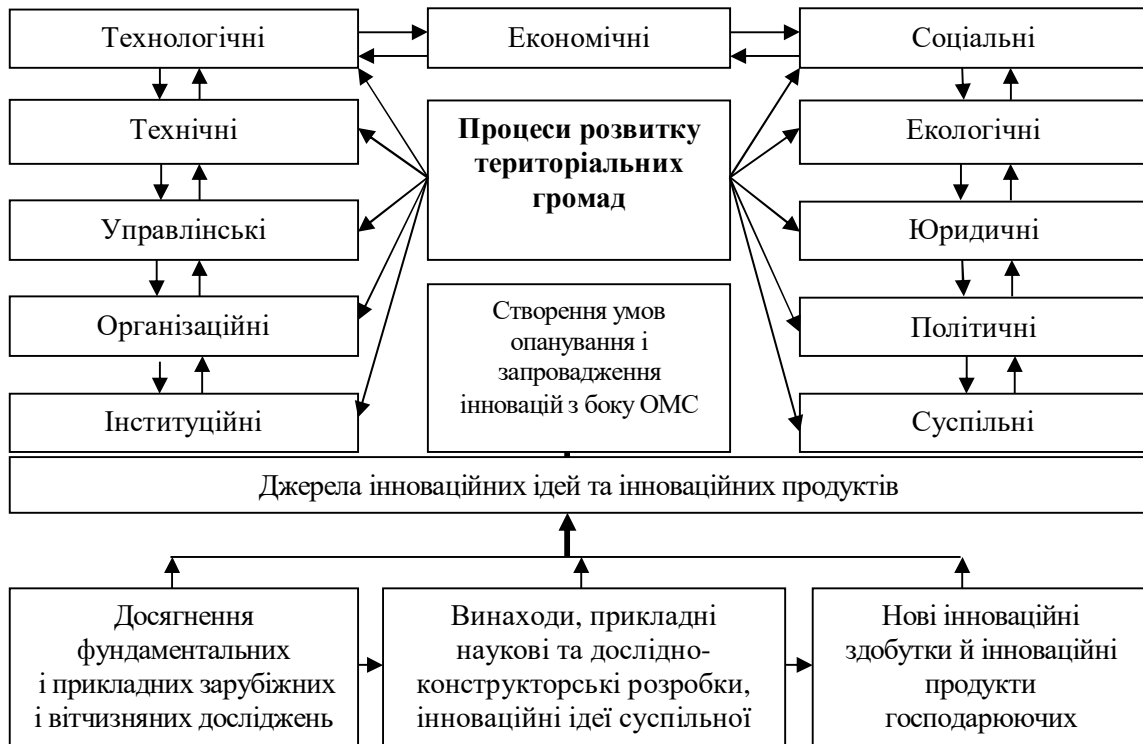


Рис. 18. Процеси розвитку територій за видами діяльності як об'єкти впровадження інновацій

Інноваціям на шляху територій регіонів до розвитку як ресурсному потенціалу місцевого самоврядування повинно надаватися вирішальне значення, адже це обов'язковий пріоритетний компонент діяльності. Слід підкреслити, що хоч назви узагальнених видів інноваційних процесів, запроваджуваних у різних сферах місцевого самоврядування, збігаються, їх призначення і складники можуть суттєво відрізнитись (табл. 21).

Управлінські процеси доцільно розглядати як самостійний розділ та провідний напрям у всіх інших розділах стратегій розвитку будь-якої сфери. Для визначення змісту і напрямів інноваційних управлінських процесів, а також формування й обґрунтування заходів підвищення рівня інноваційності системи в місцевому самоврядуванні необхідним є визначення сильних і слабких сторін сучасного стану самоврядування і подальшого вирішення проблеми підвищення його інноваційності. Цьому може сприяти комплексний аналіз, а саме:

- аналіз напрямів, змісту і результатів діяльності на територіях регіону і оцінювання змін і тенденцій інноваційного розвитку всіх функціонуючих систем;

**Зміст інноваційних процесів розвитку в різних сферах
життєдіяльності громад**

Види процесів	Призначення і зміст діяльності
Інституційні	Створення і функціонування інститутів є невід'ємною частиною створення в суспільстві систем господарювання. Інституційні процеси відображають синтез нових ідей у соціальній, екологічній і загальнолюдських системах. Інститути розглядаються як засоби з'ясування і пояснення поведінки і важелі впливу на рішення агентів розвитку щодо утворення структури і визначення змісту взаємодії людей. Дослідження умов і результатів виникнення різних інститутів (настанов), їх вплив на системи управління і форми економічної організації діяльності, на поведінку складових елементів територіальних систем і розміщення обмежених ресурсів. Процеси спрямовані на зниження трансакційних витрат, розвиток прав власності, поглиблення теорії контрактів, удосконалення підвалин і різноманітності форм організації інституціонального середовища та удосконалення інфраструктури [1; 2; 3]
Організаційні	Розробка, формування і запровадження нових форм і методів організації діяльності процесів суспільної праці й організаційних структур у науковій, виробничій, соціальній та інших видах самостійної діяльності громад. Розбудова організаційних методів, схем і регламентів діяльності суспільної праці у виробничих, економічних, соціальних та інших системах
Управлінські	Створення підґрунтя для побудови інноваційної системи управління. Зачіпають всі її елементи, спрямовані на методи визначення цілей, політик, стратегій, програм, планів, завдань, функцій, методів, управлінських технологій, комунікації, механізмів управлінського впливу. Створюють організаційні, фінансові, матеріально-технічні, інформаційно-комунікативні, аналітико-рекомендаційні, нормативно-правові та інші умови для розвитку в будь-якій сфері. Забезпечують трансфер і дифузю нововведень у спільну, суспільну діяльність
Технологічні	Реалізують прогресивні технології отримання якісно нових конструкційних матеріалів, їх композицій, синтетичних матеріалів, надчистих матеріалів із заданими властивостями, чистих технологій, комп'ютерних, лазерних, інформаційних, ядерних, радіоізотопних та інших нанотехнологій
Технічні	Спрямовуються на виготовлення нових виробів, продуктів, засобів праці, засобів виробництва (машин, устаткування), засобів комплексної автоматизації, електронних та інших засобів для реалізації технологічних інновацій
Економічні	Формують і реалізують удосконалені і нові методи економічного управління, пов'язані з виконанням функцій прогнозування, розробки стратегій, стратегічного і поточного планування, фінансування, оплати праці, ціноутворення, стратегічного і поточного аналізу й оцінки зовнішнього і внутрішнього середовища, оцінки результатів діяльності, моніторингу результатів плину процесів, спрямовуючи їх на випереджальний та інноваційний розвиток використання нових знань
Соціальні	Процеси створення нових форм і сприятливих умов забезпечення якості життя, соціального захисту і соціального забезпечення, підвищення в суспільстві ролі людського чинника розвитку, стимулювання появи інновацій в освіті, охороні здоров'я, навколишньому середовищі, чинників активізації творчості, самовиразу особистості, інформаційної відкритості
Екологічні	Процеси контролю і захисту навколишнього середовища і природно-ресурсного потенціалу, процеси забезпечення відтворення екологічного середовища і раціонального використання природних ресурсів

Види процесів	Призначення і зміст діяльності
Юридичні	Створюють і реалізують правові акти і дії з удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів життєдіяльності в суспільстві, демократизації відносин між владою і господарюючими суб'єктами, законодавче визначення норм відповідальності влади і господарюючих суб'єктів перед суспільством, норм екологічної, енергетичної, економічної та інших видів безпеки, збереження інтелектуального потенціалу і прав людини при реалізації інновацій. Окреслюють і забезпечують правовий захист і супроводження інноваційних трансформаційних змін у контексті світових економічних, соціальних, культурних і цивілізаційних заходів і створюють правові умови для відпрацювання гнучких, якісно нових регуляторів інноваційних процесів, підпорядковуючи їх вплив на досягнення кінцевої мети інноваційного розвитку, правових засад формування системи законодавчих і нормативних актів вживання адміністративних і організаційних інструментів, регулювання й активізації інноваційної діяльності і відносин, пов'язаних з нею. Процеси підготовки прийняття і впровадження нормативних актів, які регламентують умови забезпечення інноваційної діяльності
Політичні	Процеси політичних дій державної і місцевої влади з формування раціональної, податкової, амортизаційної, грошово-кредитної, відсоткової, цінової політики в галузі інновацій, становлення і підтримки діяльності фінансових інститутів забезпечення інноваційної діяльності з розширення простору і умов підтримки, відтворення і оновлення усіх видів ресурсів і стратегій соціально-економічного і екологічного розвитку та інноваційного потенціалу розвитку науки і освіти
Суспільні	Процеси становлення й розвитку громадських суспільних інститутів, діяльність яких спрямовується на захист людей і створення можливостей для самореалізації індивідів на засадах соціального консенсусу, духовності і моралі, розширенні відносин, що ґрунтуються на соціальній довірі, взаємодопомоги і участі громадських організацій в інноваційних процесах, сприяють захисту суспільних інтересів і суспільних цінностей, узгоджуються із загальнолюдськими та цивілізаційними цінностями, зміцнюють підґрунтя суспільного розвитку, стверджують умови досягнення суспільного консенсусу і розвивають засоби соціалізації інноваційних процесів і принципи гуманізму

– аналіз стратегій розвитку територій регіону і його інноваційного потенціалу;

– структурно-системний аналіз інноваційних процесів за окремими видами інновацій, їх стадій і етапів життєвого циклу;

– аналіз організаційно-управлінських засад розвитку (органи, завдання, функції і методи проектування, управління і формування регіонального портфелю інновацій);

– аналіз джерел фінансового забезпечення інноваційної діяльності за раціональності їх розподілу;

– аналіз ефективності результатів інноваційної діяльності;

– аналіз існуючих і можливих інноваційних ризиків і невизначеностей;

– аналіз інноваційності систем управління і місцевого самоврядування.

Останнє надзвичайно важливо, оскільки слугує відправною точкою для діагностики рівня інноваційності і керованості процесів розвитку,

визначення видів і напрямів нарощування знань і навичок управління в умовах невизначеності подальшого розвитку.

Алгоритм процесу підвищення інноваційності управлінських процесів у системі місцевого самоврядування з огляду на їх визначені види і зміст у першому наближенні можливо уявити за етапами:

- встановлення ступеня інноваційності і вимір зв'язків між процесами розвитку в різних сферах діяльності, визначення змісту управлінських функцій щодо їх поглиблення і реалізації в системі управління територіями;

- встановлення інноваційних важелів управлінського впливу на формування, плин і результати процесів розвитку;

- визначення складових і суб'єктів системи управління інноваціями, її функцій, завдань, повноважень і відповідальності;

- визначення показників оцінювання інноваційності місцевого самоврядування і методів їх розрахунку;

- розробка моделі підтримки і підвищення інноваційного потенціалу місцевого самоврядування.

У схемах управління інноваційними процесами розвитку територій необхідним є створення міжгалузевих спільних сфер і об'єктів інноваційної діяльності та розроблення, інноваційного удосконалення управлінських важелів.

Формою управління інноваційною діяльністю в місцевому самоврядуванні і процесом, що забезпечує запровадження інновацій, слід розглядати інноваційні проекти. У загальному розумінні під *інноваційним проектом в місцевому самоврядуванні розуміємо виконання наукових досліджень, спрямованих на вирішення теоретичних, методичних і практичних завдань, які мають для розвитку громад вирішальне значення*. У складі елементів інноваційного проекту виокремлюються цілі і завдання, які відображають призначення, сутність і комплекс заходів щодо вирішення проблем, організаційна схема їх виконання, основні показники проекту і показники його ефективності. Інноваційні проекти спрямовуються на досягнення нових цілей і потребують сукупності підходів до їх вирішення. Поширеною практикою в дослідженнях стає використання сукупності системного, процесного, функціонального, синергетичного та інших підходів.

Напрямами і сферою застосування проектів можуть розглядатись: організація і моделі управління; управлінські технології; співробітництво з науковими дослідними інститутами, вищими навчальними закладами, населенням, приватними підприємствами і бізнесом; подальше використання інтернет-технологій, веб-сайти адміністрацій, сторінки в соціальних соцмережах; сітісорсинг, який передбачає залучення до співпраці для розв'язання конкретних завдань значної кількості осіб, які не пов'язані із жодною системою; залучення до розвитку громад малих і середніх підприємств шляхом системи надання грантів чи контрактів для реалізації «Програм наукових досліджень з малими і середніми

підприємствами»; залучення талановитої молоді; співпраця з некомерційними, недержавними (громадськими) організаціями та ін. Частина з переліченого вже має місце в Україні, але для територіальних громад середніх міст їх поки край недостатньо.

У складі інноваційних проектів для ОМС особлива роль належить науковим та інформаційним проектам створення інформаційних управлінських систем. Застосування для безпеки інфраструктури е-урядування, баз даних для проведення наукових досліджень та інноваційного аудиту в соціальній, екологічній і економічній системах, що потребують спеціальних ресурсів і підходів до управління, у т.ч. змін процесів управління шляхом застосування нових методів, розробки і прийняття управлінських рішень.

Серед показників проектів інноваційного розвитку мають бути економічні, соціальні, екологічні показники, які характеризують соціальні досягнення, розвиток соціальних відносин, задоволення економічних потреб, поглиблення соціальної відповідальності, створення соціальних підприємств, організаційні здобутки, нові організаційні форми, схеми, технологій тощо.

Інструментом розвитку інноваційної діяльності ОМС є активізація організації трансферу інноваційних технологій – процесу передачі технологій від їх розробників (науково-дослідних і проектних організацій, дослідницьких лабораторій, вищих навчальних закладів тощо) в самоврядну й економічну діяльність на території громад. Як свідчить світова практика трансферт технологій найоптимальніше забезпечують спеціальні організації – центри трансферу. Вони вивчають кон'юнктуру ринку технологій здійснюють інноваційний аудит, маркетингові дослідження ринку, організують співпрацю із зацікавленими споживачами ринку інновацій, вирішують питання інвестиційного співробітництва, здійснюють оформлення відповідних документів. Поява центрів трансферу чи інших форм передачі інновацій розвиває наукову інноваційну інфраструктуру регіонів і підвищує інтелектуальний розвиток широкого кола працюючих.

Узагальнюючи вищевикладене, слід підкреслити, що утвердження моделей сталого розвитку територій повинно здійснюватися на ґрунті підвищення інноваційного потенціалу місцевого самоврядування і розглядатися як пануюча доктрина регіональної політики, програм і планів стосовно модернізації місцевого самоврядування.

Перспективними трансформаціями в діяльності місцевого самоврядування стають нові міжфункціональні зв'язки, створення нових груп працівників і структур у результаті появи нових потреб і цілей розвитку – нової якості, інтелектуальних трансформацій, що можуть створювати нові блага і підґрунтя для саморозвитку громади. Інноваційною ідеологією повинні бути пронизані питання подальшого розвитку всіх видів діяльності і світогляд ОМС, що зробить їх більш чутливими до сприйняття інновацій і підвищення чутливості до динамічного розвитку.

Ефективним і дієвим інструментом інноваційного розвитку є стратегії і політики, які для підтримки цілей сталого розвитку територій повинні набути нових рис. Ключовим розділом політики соціально-економічного розвитку територій регіонів повинна бути політика інноваційного розвитку, яка б складалася: із політики освіти, спрямованої на створення і підтримку нових знань; політики науки, заходи якої забезпечували б перетворення нових знань у «новації» і політики інноваційного розвитку, спрямованої на створення інфраструктури для забезпечення умов інноваційної діяльності і трансферу інноваційних технологій до споживачів. Особливого інноваційного осучаснення потребують зміст і технології управління і внутрішні управлінські процедури гармонізації різних видів діяльності: розвиток нових форм безпосередньої участі громади в процесах ефективного використання ресурсів для своєчасного надання якісних послуг і виробництва продукції, взаємодія вищих навчальних закладів і наукових організацій з промисловими підприємствами, запровадження нанотехнологій і наноматеріалів, поява ефективних механізмів стимулювання інноваційного розвитку.

Головним джерелом і чинником розвитку територіальних громад слід розглядати наявні сили і досі не використану енергію людей, які необхідно спрямувати на розвиток. За даними Державної статистичної звітності тільки близько 30 % випускників вищих навчальних закладів мають змогу отримати роботу за фахом. Решта взагалі не можуть знайти будь-яку роботу протягом одного року. Не зменшується і кількість фахівців з вищою і середньою спеціальною освітою, що чекають пропозицій з біржі праці. Це свідчить, що в Україні в цілому і в кожній територіальній громаді великих і середніх міст існує наявний великий ресурсний потенціал, використання якого може дати колосальний ефект у розвитку суспільства.

Для об'єднання всіх видів інноваційних процесів розвитку і створення умов для забезпечення системного впливу на їх сталий взаємодоповнювальний розвиток стає необхідним визначення місця, траєкторії, об'єктів, меж і суб'єктів інформаційно-збалансованого інноваційного поля формування систем управління інноваційним розвитком.

Координація напрямів і зусиль суб'єктів інноваційної діяльності повинна базуватися на своєчасному оновленні функцій, завдань і важелів у реалізації управлінських рішень, нових організаційних структурах, мотиваційних стимулах, заохоченні до співпраці, підвищенні довіри між учасниками, нових взаємовідносинах, високих професійних стандартах і корпоративній культурі.

Структура системи інноваційного розвитку в регіональному просторі буде мати свої особливості. Тому вона повинна будуватися з урахуванням одночасного поглиблення спеціалізації і кооперації суб'єктів

господарювання на власній території в межах міжгалузевої співпраці. Спільна діяльність суб'єктів господарювання і місцевої влади здатна створити повний інноваційно-комерційний цикл розробки інновацій з моменту появи ідей до їх практичного застосування і реалізації. За таких умов їх результати можуть одночасно успішно застосовуватися в усіх галузях і видах діяльності в територіальному просторі регіону. Останній за умови переходу на системне оновлення й облаштування процесів розвитку набуває рис громад-корпорацій, регіону-корпорації. Набуття такого статусу дозволить створювати на їх теренах умови безперервності і цілісності процесів сталого розвитку, починаючи з послідовності появи інноваційних ідей, їх просування і запровадження у відповідних сферах діяльності, закінчуючи комерціалізацією.

Підвищення інноваційності місцевого самоврядування і його впливу на розвиток може концентрувати, вчасно та якісно регулювати організаційну форму використання інноваційних ресурсів. Увага повинна зосереджуватися на прогресивних кластерних, корпоративних, кооперативних та інших зв'язках з усіма суб'єктами інноваційної сфери діяльності і комерціалізації інновацій. При цьому ОМС повинні мати певні обов'язки і відповідальність за своєчасне застосування ключового ресурсу розвитку.

4.4. Інформаційний ресурс місцевого самоврядування

Чи не найважливішим засобом організації та регулювання суспільної життєдіяльності, невід'ємним інструментом соціального управління в цілому є інформація. З розвитком інформаційного суспільства як нової історичної фази розвитку людства, у якій головними продуктами виробництва є інформація та знання, значущість інформації в усіх сферах, зокрема й у публічному управлінні, постійно зростає. За цих умов належне формування та професійне використання інформаційних ресурсів органами публічної влади стає запорукою результативних і ефективних рішень з вирішення суспільно значущих проблем, досягнення сталості розвитку окремих територіальних громад, регіонів, держави в цілому.

В умовах розвитку інформаційного суспільства ефективність публічного управління (у тому числі й місцевого самоврядування) значною мірою залежить від належних обсягів та якості інформації, що надходить до управлінської системи. За сучасних умов проблемою можуть стати як перевантаження управлінців надлишковою інформацією, так і її недоступність, неточність, недостовірність, неповнота, неактуальність. Робота в мережі Інтернет часто створює лише ілюзію повного інформаційного забезпечення, зміни структур публічного управління не завжди супроводжуються належною передачею сформованих раніше баз даних, іноді руйнується налагоджена система звітності та інформування,

виникають нові виклики, як то вищі вимоги до питань захисту інформації, інформаційних систем і ресурсів органів влади тощо.

Усе зазначене пов'язано з тим, що зміни в суспільних відносинах, порядку та способу формування публічної влади і здійснення нею своїх повноважень передусім змінюють природу, сутність та форми інформаційних відносин. І це стосується як управлінської системи, так і всього суспільства, яке є для неї зовнішнім середовищем. Особливої актуальності ці процеси набувають в умовах здійснення в Україні реформ.

Ключове для розуміння суті інформаційного ресурсу поняття «інформація» має безліч визначень, що пов'язано передусім з багатоманітністю явища, яке воно позначає. Адже різні сфери інформаційного обігу, різні напрями інформаційної діяльності тощо висвітлюють і різні властивості, ознаки, характеристики інформації. Проте, у нашому дослідженні будемо спиратися на розуміння інформації у базових нормативно-правових актах України. Таким, зокрема, є Закон України «Про інформацію», який визначає інформацію як «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [9].

Основними видами інформації за змістом є інформація: про фізичну особу, довідково-енциклопедичного характеру, про стан довкілля (екологічна інформація), про товар (роботу, послугу), науково-технічна, податкова, правова, статистична, соціологічна. Також виокремлюють такі види інформації як публічна, масова. За режимом доступу інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом, яка у свою чергу охоплює конфіденційну, таємну, службову. Матеріальним носієм інформації, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі, є документ. Зазвичай документи мають реквізити, що дозволяють ідентифікувати принаймні зміст інформації, носіями якої вони є.

Саме дані та документи як їх носії і є базовими елементами інформаційних ресурсів. Інформаційні ресурси у цілому включають: окремі документи і масиви документів; бази і банки даних; результати інтелектуальної, творчої діяльності. Законодавче визначення поняття інформаційних ресурсів закріплене в Законі України «Про Національну програму інформатизації» [14]. Відповідно до визначення, наданого у цьому Законі, інформаційний ресурс являє собою сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо).

Додамо, що бази і банки даних зазвичай розуміють як іменовану сукупність інформації, що відображає стан об'єктів та їх відношень у визначеній предметній області, поданої у вигляді, придатному для її автоматичного опрацювання засобами інформаційних технологій. Для роботи з базами даних існують відповідні інформаційні технології.

Результати інтелектуальної, творчої діяльності, які теж відносимо до інформаційних ресурсів, являють собою літературні та музичні твори,

винаходи, наукові розробки тощо. Їх виокремлюють як специфічний інформаційний ресурс, що має потенціал впливу на розв'язання певних суспільно значущих проблем, як наприклад, поліпшення змістовного наповнення місцевих засобів масової інформації чи сприяння патріотичному вихованню молоді (мистецькі твори), удосконалення системи водопостачання населеного пункту чи модернізація транспортної мережі (винаходи, наукова експертиза).

Інформаційні ресурси можна оцінити за обсягом і ступенем їх доступності (відкритості). Таке оцінювання може здійснюватися насамперед експертним шляхом, оскільки складно описати наперед, які саме ресурси та в якому обсязі будуть необхідні, скажімо, для підготовки та ухвалення певного управлінського рішення. Тобто, інформаційні ресурси насамперед мають забезпечувати вимоги щодо повноти та доступності певної інформації для суб'єктів, що здійснюють ту чи іншу діяльність.

Робота з інформаційними ресурсами ведеться за допомогою інформаційних систем та інформаційних технологій. Збирання, збереження, пошук, обробка та передача даних і доступ до них забезпечуються завдяки відповідним інформаційним системам. Для обробки інформації з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування, застосовуються інформаційні технології, які являють собою цілеспрямовано організовану сукупність процесів, елементів, пристроїв і методів, призначених для реалізації зазначеної вище мети [6, с. 51].

Інформаційні ресурси є одним з основних елементів певного інформаційного простору. Так, в «Енциклопедичному словнику з державного управління» поняття «інформаційний простір» визначається Ю. Машкаровим як «сукупність сховищ, банків і баз даних, технологій їх супроводу і використання, інформаційних телекомунікаційних систем, що функціонують на основі загальних принципів і забезпечують інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також спрямовані на задоволення їх інформаційних потреб. Основними компонентами інформаційного простору є інформаційні ресурси, засоби інформаційної взаємодії та інформаційна інфраструктура» [5, с. 298].

У процесі функціонування будь-якої соціокультурної системи відповідно формується її інформаційний простір. Наприклад, за нашим визначенням, інформаційний простір державного управління – це соціокультурне середовище, де за участі суб'єктів, що належать до системи державного управління та її середовища, з використанням відповідних інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури, відбуваються процеси й відносини, обумовлені суб'єкт-об'єктними відносинами в системі державного управління, пов'язані з творенням, поширенням і споживанням інформації, та спрямовані на здійснення

функцій державного управління [2]. Зазначене буде справедливим, зокрема, й для місцевого самоврядування як спорідненої соціокультурної системи, що призначена здійснювати управлінську діяльність.

Відтак, інформаційні ресурси органів публічного управління є однією з базових складових їх інформаційного простору та невід'ємним інструментом їх діяльності.

Робота з інформаційними ресурсами в органах місцевого самоврядування має здійснюватися в контексті їх завдань і функцій, що забезпечить сприятливі вихідні умови для налагодження ефективної інформаційної діяльності. Це обумовлено серед іншого сучасними особливостями інформаційної сфери органів публічного управління в цілому й органів місцевого самоврядування зокрема, а також правовими умовами роботи з певними видами інформації (наприклад, з публічною інформацією, персональними даними, інформацією з обмеженим доступом). Тому потенційно ефективною буде робота передусім з тими ресурсами, які необхідні саме «на цей час» і для виконання саме «цього завдання».

На сьогодні інформаційна сфера публічного управління характеризується значним обсягом вхідної та вихідної інформації (і цей обсяг постійно зростає), її багатоманітністю як за змістом, видами, так і за походженням (джерелом), наявністю гострої потреби оперативного реагування органів публічної влади на велику кількість запитів від різних суб'єктів тощо. Тобто, змінюються, повсякчас ускладнюючись:

- напрями інформаційних потоків (з'являються як нові джерела інформації, так і нові її споживачі);

- динаміка інформаційних обмінів (зростає як швидкість надходження інформації, так і вимоги до більш швидкого надання вихідної інформації),

- сила інформаційного впливу (зростають обсяги інформації, посилюється інформаційний тиск різних суб'єктів на органи публічної влади):

- зміст інформації, що циркулює в інформаційній сфері органів публічної влади (вхідна інформація часто є неоднозначною, суперечливою, вихідна інформація має бути актуальною, доступною і зрозумілою).

Для органів місцевого самоврядування, які є низовою ланкою публічного управління, зазначене є особливо актуальним. За таких умов робота з інформаційними ресурсами у системі місцевого самоврядування гостро потребує таких змін:

- підвищення вимог щодо фахового рівня роботи з інформацією з зовнішнього середовища, оскільки актуальним є залучення інформаційних ресурсів не лише державного, а й приватного та суспільного секторів, внаслідок чого має бути впорядковано вхідні потоки інформації, забезпечено збалансовану подачу інформації з усіх джерел, що сприятиме формуванню якісних інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування;

– модифікації внутрішньосистемного обігу інформації, у тому числі завдяки реінжинірингу, інформатизації органів місцевого самоврядування (особливо це стосується ОМС об'єднаних територіальних громад, які по суті формуються наново), з метою його спрощення, звільнення його від непотрібних «порогів» і «фільтрів», що дозволить підвищити оперативність опрацювання інформації, забезпечити рівномірність інформаційного навантаження на службовців тощо, а разом – удосконалити обробку інформаційних ресурсів;

– забезпечення підготовки якісної вихідної інформації, що буде повною, зрозумілою та доступною для пересічних громадян, а, отже, сприятиме задоволенню їх інформаційних потреб за рахунок використання суспільних (громадських) інформаційних ресурсів.

Як уже було зазначено вище, роботу з інформаційними ресурсами в органах місцевого самоврядування слід розглядати у контексті комплексного здійснення їх інформаційної діяльності у цілому. Поняття «інформаційна діяльність» загалом охоплює сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб певних суб'єктів – фізичних і юридичних осіб. Ця діяльність може бути спрямована на творення інформації (збирання, обробку, створення нової інформації), її поширення (передавання у просторі, зберігання, включно із забезпеченням захисту інформації) та споживання (безпосереднє використання інформації для задоволення певних потреб).

Для забезпечення належного рівня інформаційної діяльності кожен із суб'єктів має володіти необхідними для цього знаннями, уміннями та навичками. Крім того, з метою ведення такої діяльності суб'єкти повинні мати доступ до відповідної інформаційної інфраструктури чи володіти нею. Така інфраструктура охоплює:

– організаційні структури, які забезпечують інформаційну діяльність (наприклад, здійснюють виробництво, експлуатацію і сервісне обслуговування засобів телекомунікації, інформаційних технологій; забезпечують формування й використання інформаційних ресурсів, призначених для колективного споживання; здійснюють кадрове й наукове забезпечення інформаційної діяльності тощо);

– інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру (комп'ютерні мережі; телекомунікаційні мережі й системи загального та спеціального призначення; мережі й канали передачі даних; засоби управління інформаційними потоками тощо);

– інформаційно-комунікаційні технології.

Нині питанням наукового забезпечення розвитку інформаційної інфраструктури на місцевому рівні публічного управління приділяється багато уваги науковцями різних країн [3], що свідчить як про актуальність цього питання не лише для науки, але й для практики, так і про чіткі перспективи упровадження багатьох нових підходів щодо технологій роботи з інформаційними ресурсами.

Робота з інформаційними ресурсами в органах місцевого самоврядування загалом спрямована на виконання двох основних функцій, а саме: 1) аналізу та прогнозування соціально-економічного стану територіальної громади та 2) здійснення управлінського впливу у межах власних і делегованих повноважень. У першому випадку мова йде про формування та використання інформаційних ресурсів з метою виявлення наявних чи потенційних проблем розвитку територіальної громади. У другому – інформаційні ресурси використовуються безпосередньо під час підготовки та ухвалення управлінських рішень для спрямування зазначеного розвитку у належне русло через безпосередні та опосередковані впливи.

Ефективність використання інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування зазвичай обумовлена такими двома факторами: 1) якістю наповнення та ступенем структурованості інформаційних баз, що забезпечується оптимальною тематичною систематизацією інформації (це дозволяє максимально повно оцінити процес чи явище, розкрити сутність проблеми, адекватно відобразити стан певного об'єкта) та 2) якістю інформаційних послуг, що дозволяє забезпечити необхідною інформацією як органи місцевого самоврядування, так і територіальну громаду, у прийнятній формі та у строки, що відповідають потребам користувачів. Обидва фактори тісно пов'язані, оскільки без належно наповнених і структурованих інформаційних баз якісна інформаційна послуга не може бути надана, так само як і найкращі інформаційні бази, що з різних причин не використовуються чи використовуються неналежним чином, значної цінності ні для органів місцевого самоврядування, ні для членів територіальної громади не матимуть.

Принагідно слід акцентувати і власне на ознаках якості інформації, про що вже згадувалося вище. Якісна інформація зазвичай відповідає таким основним критеріям як:

– доступність – кожен із суб'єктів інформаційної діяльності у межах своєї компетенції повинен мати можливість легко отримати необхідну йому інформацію, при цьому така доступність має бути реалізована на лінгвістичному рівні (зрозумілою йому мовою), фізичному (безпосередня можливість ознайомлення з документами), технічному (наявність засобів зчитування електронних документів);

– точність – інформація адекватно відображає об'єкт. Зазвичай для цього намагаються використовувати кількісні методи (наприклад, статистичні), але в соціально-економічних системах їх неможливо застосувати повсюдно, особливо для оцінювання соціокультурних явищ і процесів, тому використовують і дані, отримані за допомогою різноманітних якісних методів (експертне оцінювання) чи поєднання кількісних і якісних (соціологічні опитування);

– достовірність – інформація не повинна викликати сумнівів у користувача і має походити з авторитетного джерела, інтерпретуватися у

відповідності з чинним контекстом, не бути викривленою (наприклад, певна інформація, що є точною для ситуації А, у ситуації Б може бути вже недостовірною, оскільки ситуація Б розвивається в інших умовах);

– повнота – інформація повністю задовольняє наявну інформаційну потребу суб'єкта (після отримання такої інформації у споживача в даній ситуації складається цілісне уявлення про предмет його інтересу);

– актуальність – інформація відповідає чинному стану речей і може бути з користю використана ще до того, коли ця ситуація зміниться.

Під час роботи з інформаційними ресурсами органів місцевого самоврядування суб'єкти цієї діяльності також мають оцінювати і враховувати обсяг інформації, з якою вони працюють чи мають намір працювати. Надмірна інформація, як уже зауважувалося вище, може ускладнювати прийняття рішення, так само, як і її нестача. Тому однією з найважливіших проблем інформаційного забезпечення органів місцевого самоврядування також є визначення міри його достатності [1]. Так само важливо утримувати баланс джерел інформації, залучаючи до формування інформаційних ресурсів організації приватного та суспільного секторів – аналітичні підрозділи приватних компаній, громадські організації, недержавні аналітичні центри тощо.

Важливим також є питання щодо «замовника» та/або «споживача» тих чи інших інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування. Здебільшого у такій ролі зазвичай виступають посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад, тобто особи, які розробляють та ухвалюють рішення щодо життєдіяльності територіальної громади. Утім, практика свідчить, що дуже часто головною проблемою органів місцевого самоврядування під час роботи з інформаційними ресурсами полягає у формуванні насамперед тих ресурсів, в яких зацікавлені органи публічного управління вищого рівня і які дозволять у першу чергу «гарно прозвітуватися» зовнішнім щодо територіальної громади суб'єктам. Окремі члени територіальної громади, місцеві громадські організації рідко коли є активними замовниками та/або споживачами цих ресурсів.

Применшення під час здійснення місцевого самоврядування ролі територіальної громади як замовника та/або споживача (а так само і джерела!) певних інформаційних ресурсів, викривлює інформаційний простір певної територіальної громади та змушує вести мову про низьку якість інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування і низьку ефективність їх використання. Для прикладу, недоступність потрібних для розуміння певної проблемної ситуації інформаційних ресурсів для членів територіальної громади, некомпетентність і необізнаність учасників громадських слухань (зборів громадян, громадських ініціатив тощо) може бути причиною їх розчарування в діяльності органу місцевого самоврядування, небажання брати участь у житті та розвитку територіальної громади, спонукатиме керуватися під час ухвалення

колективних рішень неточною інформацією, піддаватися прихованим, ситуативним політичним впливам тощо.

Отже, в сучасних умовах підходи до роботи з інформаційними ресурсами в органах місцевого самоврядування мають зазнавати (а в окремих випадках уже зазнають) суттєвих змін, що обумовлено перетвореннями в інформаційній сфері публічного управління в цілому. Ця робота має здійснюватися з урахуванням низки вимог до її якості, оскільки в іншому разі використання цих інформаційних ресурсів буде неефективним і не зможе задовольнити актуальних інформаційних потреб ні органів місцевого самоврядування, ні членів територіальних громад.

Структура інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування.

Як уже зазначалося вище, інформаційні ресурси органів місцевого самоврядування мають забезпечувати реалізацію покладених на них повноважень та бути основою для здійснення управління сталим розвитком територіальної громади. При цьому слід неодмінно враховувати й інформаційні потреби територіальної громади, яка є основою системи місцевого самоврядування. З огляду на зазначене, слід розглядати своєрідний мінімальний набір інформаційних ресурсів, які б забезпечували належний рівень місцевого самоврядування у межах певної територіальної громади.

Структурування такого набору ресурсів можна здійснювати за різними критеріями. З огляду на прикладний характер цього дослідження, розглянемо це питання з позиції часових, просторових і змістовних аспектів формування та використання інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування.

З точки зору часових характеристик інформаційні ресурси можемо розподілити на два типи: 1) оперативного (тактичного) та 2) аналітичного (стратегічного) формування/використання. Перший тип ресурсів необхідний для розробки та прийняття оперативних (типових) рішень з розв'язання поточних проблем і здійснення тактичного управління життєдіяльністю територіальної громади, наданням послуг громадянам. Другий – потрібен для підготовки й ухвалення стратегічних рішень, спрямованих на попередження чи перспективне розв'язання проблем.

Ресурси першого типу мають бути постійно «під рукою» і надзвичайно актуальними – орган місцевого самоврядування (інші суб'єкти) повинні мати у розпорядженні необхідні інформаційно-комунікаційні системи та технології для оперативного доступу цих ресурсів, регулярного їх оновлення. До таких ресурсів, наприклад, можна віднести: Реєстр територіальної громади; базу нормативно-правових документів та методичних матеріалів з питань поточної діяльності органів місцевого самоврядування; добірки поточної інформації (звіти) про діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, комунальних підприємств, організацій, закладів на території громади;

оперативні звіти щодо стану виконання місцевого бюджету, суспільно-політичної ситуації, криміногенної ситуації, надзвичайних ситуацій, стану природного середовища тощо. Така інформація має зберігатися на носіях, що дозволяє її оперативне використання, – нині це обумовлює потребу мати цю інформацію неодмінно в електронній формі.

До ресурсів другого типу пріоритетною є вимога щодо їх повноти і точності. Вони зазвичай формуються на основі оперативних інформаційних ресурсів шляхом їх систематизації та аналітичної обробки, для чого орган місцевого самоврядування повинен мати підготовлених фахівців, а також інформаційно-комунікаційні системи та технології для належного опрацювання, збереження й використання такої інформації. Для прикладу, до таких ресурсів можна віднести: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; Державний реєстр речових прав на нерухоме майно; систематизовані (аналітичні) дані щодо функціонування і розвитку сфери управління органу місцевого самоврядування за галузями (сферами повноважень); аналітичні довідки щодо кращого досвіду місцевого самоврядування в Україні та за рубежом; результати соціологічних досліджень, громадських слухань, виборів на території громади, роботи зі зверненнями громадян, тощо. Ця інформація може зберігатися як на електронних, так і на паперових носіях; як в електронних базах, на електронних ресурсах (наприклад, веб-сайт органу місцевого самоврядування), так і в архівах, бібліотеках.

З позиції просторового аспекту формування та використання інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування може йтися про: 1) власні та 2) сторонні інформаційні ресурси. Перші формуються та використовуються безпосередньо у межах певної територіальної громади, другі – формуються поза цими межами, проте стосуються (можуть стосуватися) цієї територіальної громади, а використовуються серед інших суб'єктів також органами місцевого самоврядування та членами цієї територіальної громади.

Можна говорити й про деякі змішані типи інформаційних ресурсів за просторовим критерієм. Наприклад, Реєстр територіальної громади формується виконавчим органом сільської, селищної або міської ради, сільським головою, які є органами реєстрації, на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради. Орган реєстрації є розпорядником відповідного реєстру територіальної громади. Службовим та посадовим особам розпорядників реєстрів та інших органів державної влади, що обробляють персональні дані, внесені до реєстрів, забороняється розголошувати персональні дані, що стали їм відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків. При цьому органи реєстрації здійснюють обмін відомостями між реєстрами різних територіальних громад для реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання особи у разі її вибуття з однієї адміністративно-територіальної одиниці та прибуття до

іншої адміністративно-територіальної одиниці. Обмін інформацією між органами реєстрації та іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування здійснюється за письмовою згодою особи з метою надання їй адміністративних послуг. Передача персональних даних, внесених до реєстрів територіальних громад, органам державної влади, органам місцевого самоврядування без письмової згоди особи може здійснюватися лише у випадках, передбачених законом [13]. Разом з тим, для формування цього інформаційного ресурсу використовуються інформаційно-комунікаційні системи та технології (зокрема, автоматизована система «Реєстр територіальних громад»), яка створена та підтримується Державною міграційною службою України. Тобто зазначений реєстр є власним інформаційним ресурсом окремого органу місцевого самоврядування, проте, за певних умов і з визначеною метою, уможлиблюється доступ й до подібних ресурсів інших органів місцевого самоврядування України.

У запропонованій класифікації за просторовим принципом ми спеціально не акцентували на територіальній «прив'язці» джерел інформації. Адже і власні, і сторонні інформаційні ресурси органів місцевого самоврядування зазвичай формуються на основі таких найбільш поширених джерел як: власні документи; статистичні дані; офіційні видання органів державної влади; інформаційно-довідкові електронні системи; архівні та бібліотечні фонди; засоби масової інформації; результати соціологічних досліджень (у тому числі на замовлення); матеріали професійних консультацій та експертиз (здійснених, зокрема, науковими установами, громадськими організаціями). Причому, для досягнення максимальної повноти, достовірності і точності інформаційного ресурсу у будь-якому випадку необхідно забезпечити систематичний довгостроковий моніторинг і добір інформації з альтернативних джерел.

За змістом інформаційні ресурси органів місцевого самоврядування повинні максимально повно і точно відображати ситуацію в соціальній, економічній, екологічній підсистемах територіальної громади, що уможлиблюватиме здійснення самоврядування у цій громаді на засадах сталого розвитку. Цей підхід дає підстави виокремлювати відповідно інформаційні ресурси здійснення місцевого самоврядування у сфері: 1) соціальній, 2) економічній, 3) екологічній. При цьому слід зауважити, що такий розподіл є достатньо умовним, оскільки окремі інформаційні ресурси будуть використовуватися під час діяльності у двох, а то й у всіх трьох сферах. Наприклад, база документів щодо місцевих цільових програм і проектів, аналітичні звіти щодо звернень громадян, огляд публікацій у засобах масової інформації тощо.

Також можна структурувати інформаційні ресурси за їх призначенням для виконання певних повноважень органів місцевого самоврядування, а саме:

– у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (зокрема, це можуть бути оперативні та аналітичні дані щодо виконання місцевих цільових програм і проектів, експертні висновки наукових установ);

– у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (дані органів державної статистики, документи громадських ініціатив);

– в галузі бюджету, фінансів і цін (оперативні та аналітичні дані щодо виконання місцевого бюджету, аналітичні огляди ринку товарів масового вжитку);

– щодо управління комунальною власністю (Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, звіти про діяльність комунальних підприємств, організацій, закладів);

– у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (аналітичні і прогнозні дані з питань функціонування та розвитку галузей, результати тематичних соціологічних досліджень);

– у галузі будівництва (бази галузевих нормативно-правових і методичних матеріалів, аналіз результатів громадських слухань);

– у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (аналітичні огляди українського та зарубіжного досвіду управління галузями на місцевому рівні, добірки просвітницьких матеріалів для громадян);

– у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (Державний земельний кадастр, дані моніторингу навколишнього природного середовища);

– у сфері соціального захисту населення (бази власних тематичних документів, аналіз звернень громадян);

– у галузі зовнішньоекономічної діяльності (статистичні дані, аналітичні документи дослідницьких організацій);

– в галузі оборонної роботи (Реєстр територіальної громади, бази нормативно-правових та методичних матеріалів);

– щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (база нормативно-правових документів і методичних матеріалів, Державний земельний кадастр);

– щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (база оперативних повідомлень про криміногенну ситуацію, аналіз публікацій у засобах масової інформації);

– у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги (база нормативно-правових документів і методичних матеріалів, аналіз публікацій у засобах масової інформації);

– щодо відзначення державними нагородами України (Реєстр територіальної громади, звіти про діяльність підприємств, організацій, установ на території громади).

Таким чином, структура інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування є достатньо розгалуженою за показниками призначення і часом формування, за приналежністю, за джерелами формування, за змістом. Це свідчить про необхідність фахового підходу до роботи з цими ресурсами, наявності відповідної підготовки у тих, хто формує та використовує цю інформацію, та необхідного технічного і технологічного забезпечення. Проте, комплексне використання органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами різних за типами інформаційних ресурсів сприятиме розробці й ухваленню ефективних управлінських рішень.

Актуальні напрями формування, використання та розвитку інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні.

У процесі децентралізації та розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів публічного управління України окреслюються нові питання щодо формування, використання та розвитку інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування. З одного боку, це обумовлено новими повноваженнями, завданнями, що покладаються на органи місцевого самоврядування, і спонукають до перенесення такої діяльності на локальний рівень, а з іншого – сучасними можливостями й потребами інтеграції інформаційних ресурсів різних рівнів публічного управління, завдяки чому ці ресурси можуть формуватися, використовуватися та розвиватися більш ефективно. На наш погляд, за описаних умов найбільш актуальними напрямками формування, використання та розвитку інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування в Україні можуть бути:

- створення системи електронної взаємодії між інформаційними ресурсами органів публічної влади України;
- удосконалення механізмів формування та використання інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування;
- забезпечення доступу до інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування.

Створення системи електронної взаємодії між інформаційними ресурсами органів публічної влади України, зокрема й органів місцевого самоврядування, є одним із напрямів формування національної системи електронного урядування. Адже лише упровадження інформаційних технологій в органах місцевого самоврядування не може забезпечити повною мірою інформаційних потреб їх самих та інших суб'єктів певної територіальної громади. Уся інформатизація має спрямовуватися насамперед на отримання усіма зацікавленими максимальних вигод від роботи зі спільними інформаційними ресурсами. Так, відома концепція «Розумного міста» передбачає використання нових процесів, практик та інноваційних технологій для поліпшення якості та ефективності муніципальних послуг за допомогою публічних інформаційних ресурсів, а відповідна мережева інфраструктура створюється перш за все для

управління даними і повсюдної цифрової комунікації соціальних та економічних суб'єктів територіальних громад [15, с. 88].

Ухвалена в Україні Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів основними завданнями створення системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів називає забезпечення:

- автоматизованої інформаційної взаємодії електронних інформаційних систем та баз даних державних органів, у тому числі прямого автоматичного обміну інформацією та взаємоузгодження логічно пов'язаних та інформаційно залежних реєстрів;

- автоматизованої міжвідомчої електронної взаємодії державних органів у процесі роботи, що проводиться із фізичними та юридичними особами з використанням єдиної, достовірної та несуперечливої інформації, що розміщена в електронних інформаційних системах та базах даних державних органів;

- електронного обслуговування фізичних та юридичних осіб за принципом «єдиного вікна» із застосуванням електронного цифрового підпису;

- безпеки інформації відповідно до вимог законодавства про захист інформації та персональних даних [11].

Частково поставлені завдання вже реалізуються. Наприклад, органи місцевого самоврядування та Центри надання адміністративних послуг можуть бути підключені до автоматизованої системи «Державний земельний кадастр», що має атестат відповідності на комплексну систему захисту інформації.

У цілому інтеграція та інтероперабельність інформаційних систем органів публічного управління є сучасною світовою тенденцією і реалізується на всіх рівнях управління. Наприклад, у Бразилії на муніципальному рівні для систематизації інформації та інтеграції управлінських процесів і пов'язаних з ними послуг, створюються Муніципальні Реєстри, які являють собою бази даних, призначені для інтеграції інформації, створеної у різних сферах муніципального управління (охорона здоров'я, освіта, культура і дозвілля, доходи, міське планування, пожежна охорона, інші) та суб'єктами господарювання (благоустрій, будівництво, інші), що використовуються для планування, контролю та виконання публічних заходів [15, с. 92].

Відтак, перспективними за цим напрямом мають стати: подальше удосконалення нормативно-правової бази, яка б дозволяла більш широкий доступ органів місцевого самоврядування України до державних інформаційних ресурсів та подальшу інтеграцію місцевих інформаційних ресурсів і створення єдиної децентралізованої системи електронної взаємодії органів місцевого самоврядування як інформаційно-телекомунікаційної

системи, що забезпечує «горизонтальний» обмін електронними повідомленнями між цими суб'єктами.

Удосконалення механізмів формування та використання інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування має створити передумови для ефективної роботи з цими ресурсами як у кожній територіальній громаді, так і в цілому в Україні. На наш погляд, у цьому контексті має йтися і про соціальну, і про технічну складові.

Так, під соціальною складовою ми маємо на увазі удосконалення підготовки до здійснення інформаційної діяльності, пов'язаної з формуванням і використанням інформаційних ресурсів як посадових осіб місцевого самоврядування, так і депутатів місцевих рад, активу органів самоорганізації населення, громадських організацій. Адже серед тих компетентностей, якими мають володіти фахівці у галузі публічного управління, є знання, уміння та навички щодо здійснення інформаційно-аналітичної діяльності. Зокрема, вона передбачає підготовку аналітичної інформації (включаючи пошук, добір, обробку, збереження інформації), у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, з метою інформаційного забезпечення публічного управління у процесі вирішення складних завдань і проблем (зокрема управлінських) власне публічної сфери та її політичної, економічної, соціальної, культурної складових. Також фахівець з публічного управління має бути готовим результативно спілкуватися та взаємодіяти з представниками різних соціальних груп, представниками органів публічного управління, політиками, експертами, представниками бізнесу, громадських організацій, зокрема зарубіжних [4]. Формування цих якостей вимагає належної підготовки зазначених вище суб'єктів, постійного підвищення їх кваліфікації в умовах формальної, неформальної, інформальної освіти.

Під технічною складовою ми розуміємо досягнення належного рівня інформатизації як органів місцевого самоврядування, так і територіальних громад загалом, що дозволить усім, хто цього потребує, мати необхідне техніко-технологічне забезпечення для роботи з інформаційними ресурсами.

Наприклад, для забезпечення якісної взаємодії між різними інформаційними системами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування Дніпропетровської області, у процесі упровадження електронного урядування на регіональному рівні об'єднаним територіальним громадам було надано доступ до низки типових рішень у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, поширення яких здійснюється на території області. Зокрема, це такі типові рішення як:

- веб-сайт об'єднаної територіальної громади, який інтегровано до платформи Інтернет-порталів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування області;
- система електронного документообігу;
- єдина система електронних звернень;

- веб-сайт електронних петицій до органів місцевого самоврядування громади;
- електронний сервіс із надання публічних послуг на основі моделі регіонального віртуального офісу електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області;
- система планування, виконання та моніторингу місцевого бюджету;
- спеціалізована інформаційно-аналітична система підтримки прийняття управлінських рішень на основі регіональної геоінформаційної системи.

Необхідними передумовами впровадження зазначених типових рішень при цьому є: придбання засобів інформатизації, обладнання та ліцензійного програмного забезпечення; долучення до вже існуючої інформаційно-комунікаційної мережі обласної державної адміністрації з доступом через неї до захищеного телекомунікаційного центру області з метою безперебійної роботи інформаційних систем та використання інформаційних ресурсів [8, с. 139 – 140]. Описаний досвід є надзвичайно актуальним і заслуговує на поширення.

Прикладом органічного поєднання соціальної та технічної складових з метою удосконалення механізмів формування та використання інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування є створення місцевої соціальної мережі «Моя влада» у місті Бердянську. Метою ресурсу «Моя влада» як соціальної мережі є надання оперативної відповіді на будь-які питання жителів Бердянська щодо життєдіяльності міста. Важливою перевагою цієї соціальної мережі є автоматична реєстрація усіх депутатів, співробітників виконавчих органів міської ради, керівників комунальних установ, які є користувачами локальної інформаційно-комунікаційної мережі виконавчого комітету Бердянської міської ради. Для депутатів, посадових осіб, керівників комунальних установ у рамках цього ресурсу розроблена та затверджена «матриця відповідальності», яка надає можливість громадянам звертатися саме до необхідної відповідальної особи. Наведений приклад ілюструє можливість використання органами публічного управління соціальних мереж серед іншого як технології, що дозволяє моніторити громадську думку, виявляти проблеми громади [7]. Подібні комплексні механізми удосконалення роботи з інформаційними ресурсами органів місцевого самоврядування можуть бути достатньо ефективними, оскільки одночасно впливають на розвиток усіх складових інформаційної діяльності різних суб'єктів місцевого самоврядування у межах певної територіальної громади, сприяють об'єднанню їх інформаційних ресурсів для спільного розв'язання місцевих проблем.

Забезпечення доступу до інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування є актуальним напрямом у зв'язку з розширенням кола активних суб'єктів, залучених до здійснення місцевого самоврядування у

межах територіальної громади, а також розвитком інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, про що частково вже йшлося вище. Передусім на сьогодні актуалізується потреба електронного доступу багатьох суб'єктів до багатьох інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування. При цьому згадані суб'єкти можуть бути як джерелами (донорами) цих ресурсів, так і їх споживачами.

Розширення таких можливостей потребує серед іншого вирішення питання щодо електронної ідентифікації зазначених суб'єктів, перевірки та захисту даних, внесених до баз. Наприклад, доступ до реєстрів територіальних громад здійснюється виключно авторизовано, із збереженням інформації про службову або посадову особу, яка здійснювала запит, та час такого запиту [13].

З метою більш повного доступу до інформаційних ресурсів органів публічного управління в цілому нині йде мова про розширення можливостей роботи усіх зацікавлених суб'єктів з відкритими даними. Відкриті дані за Законом України «Про доступ до публічної інформації» являють собою публічну інформацію у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Розпорядники публічної інформації зобов'язані надавати її у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [10]. Основними мотивами поширення публічної інформації у формі відкритих даних є посилення громадської участі та контролю за діяльністю органів публічної влади, запобігання корупції, надання послуг та забезпечення упровадження інновацій тощо. У результаті відкриття даних, які створюються органами публічної влади у процесі виконання своїх обов'язків, не лише підвищується підзвітність влади та зменшується рівень корупційних ризиків, але й силами приватного сектора економіки створюється новий ринок аналітичних продуктів та інформаційних послуг, соціально корисних сервісів і додатків, на розроблення яких не витрачаються бюджетні кошти. Відтак, органи місцевого самоврядування уже зараз мають бути готовими здійснювати роботу з опублікування відкритих даних у відповідності з регламентованим порядком [12]. Для цього, у свою чергу, мають бути вирішені ті соціальні та технічні проблеми роботи з інформаційними ресурсами, про які йшлося вище.

У цілому забезпечення більш широкого доступу до інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування сприятиме забезпеченню сталого розвитку територіальних громад,

Список використаних джерел

1. Акимов А. А. Системологические основы инноватики / А. А. Акимов, Г. С. Гамидов, В. Г. Колосов. – СПб. : Политехника, 2002. – 600 с.
2. Антонова О. В. Інформаційно-аналітична сфера державно-управлінської діяльності на місцевому рівні: структура та функції / О. В. Антонова, В. М. Дрешпак //

Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 1(5) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1/txts/07aovrst.htm> – Назва з екрану.

3. Антонюк Л. Л. Інновації: теорія, механізм розробки та комерціалізації / Л. Л. Антонюк, А. М. Поручник, В. С. Савчук : монографія. – Київ : КНЕУ, 2003. – 394 с.

4. Арутюнова Д. В. Инновационный менеджмент : учебн. пособ. / Д. В. Арутюнова – Ростов-на-Дону : Изд-во ЮФУ, 2014. – 152 с.

5. Ахтямов М. К. Обоснование критерия эффективности использования интеллектуальных ресурсов / М.К. Ахтямов, Н.А. Кузнецова, Л.В. Саакова // Креативная экономика. – 2011. – Т. 5. – № 5. – С. 17 – 25.

6. Бажал Ю. М. Економічна теорія технологічних змін: навч. посіб. / Ю. М. Бажал. – Київ : Заповіт, 1996. – 238 с.

7. Балабанов И. Т. Инновационный менеджмент : учебник для вузов / И. Т. Балабанов. – СПб. : Питер, 2001. – 304 с.

8. Бобровська О. Ю. Знання державних службовців як потужний нематеріальний ресурс державної та місцевої влади / О. Ю. Бобровська // Теорія та практика державної служби: сучасні пріоритети регіональної кадрової політики : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 5 – 6 листоп. 2010 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 28 – 31.

9. Бобровська О. Ю. Посадово-функціональний підхід до професійного навчання державних службовців / О. Ю. Бобровська // Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – № 1(7). – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12boynds.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12boynds.pdf).

10. Бобровська О. Ю. Інтелектуальні ресурси регіонів і їх використання в умовах децентралізації влади в Україні / О. Ю. Бобровська // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 9 жовт. 2015 р. / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 15 – 18.

11. Бобровська О. Ю. Інтелектуальні ресурси розвитку територій / О. Ю. Бобровська, К. О. Липовська // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 3(34). – С. 135 – 142.

12. Бобровська О. Ю. Інноваційне управління як важіль і джерело інноваційного розвитку регіонів / О. Ю. Бобровська // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Харків : ДокНаукаДержУпр, 2011. – № 4(8). – С. 20 – 27.

13. Богатирьова К. Безперервна освіта – ознака Smart-суспільства / Катерина Богатирьова // Smart-освіта: ресурси та перспективи : матеріали II Міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 23 листоп. 2016). – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. – С. 22 – 23. – Режим доступу: <https://knteu.kiev.ua/file/MTc=/d87f90e5eab7630e4cf4b87b407aab8a.pdf>.

14. Василенко В. О. Інноваційний менеджмент. – Вид. 3-є, вип. та доп. / В. О. Василенко, В. Г. Шматько; за ред. В. О. Василенко. – Київ : ЦНЛ, 2005. – 440 с.

15. Верба В. А. Методичні рекомендації з оцінки інноваційного потенціалу підприємства / В. А. Верба, І. В. Новікова // Проблеми науки : міжгалузев. наук.-практ. журн. – 2003. – № 3. – С. 22 – 31.

16. Вертакова Ю. В. Управление инновациями: теория и практика : учеб. пособие / Ю. В. Вертакова, Е. С. Симоненко. – М. : Эскимо, 2008. – 432 с. – (Высшее экономическое образование).

17. Вечерковский Р. З. Управление корпоративным знанием на основе картины динамического ресурса / Р. З. Вечерковский // Вісн. Східноукр. нац. ун-ту ім. Володимира Даля. – 2003. – № 4. – С. 35 – 42.

18. Вечерковский Р. З. Характеристики нематериальных ресурсов организации / Р.З. Вечерковский // Университет і регіон : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. – Луганськ : СНУ ім. Даля, 2002. – С. 237.
19. Волосович С. Пріоритетні складові старт-освіти в умовах суспільних трансформацій / Світлана Волосович // Smart-освіта: ресурси та перспективи : матеріали II Міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 23 лист. 2016). – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. – С. 30 – 32. – Режим доступу: <https://knteu.kiev.ua/file/MTc=/d87f90e5eab7630e4cf4b87b407aab8a.pdf>.
20. Гальчинський А. С. Україна: наука та інноваційний розвиток / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, В. П. Семиноженко. – Київ : Знання України, 1997. – 128 с.
21. Головій В.М. Інноваційне підприємництво: сутність, потенціал / В.М. Головій // Вісник НТУ «ХП». Сер. «Технічний прогрес і ефективність виробництва». – Харків : НТУ «ХП». – 2010. – № 58. – С. 86 – 96.
22. Головчанская Е. Э. Основные смысловые аспекты понятия «интеллектуальные ресурсы» – Режим доступа : <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/92009/1/Основные%20смысловые%20аспекты%20понятия%20интеллектуальные%20ресурсы.pdf>.
23. Гостева О. В. Интеллектуальные ресурсы как основа интеллектуального капитала организации / О. В. Гостева, Е. И. Ацентьева // Экономические науки. – 2015. – № 6 (37). – Ч. 3. – С. 34 – 35.
24. Гриньов А. В. Оцінка інноваційного потенціалу підприємства / А. В. Гриньов // Проблеми науки. – 2003. – № 12. – С. 12 – 17.
25. Грінка Л.М. Інноваційний потенціал: основа розробки стратегії розвитку підприємства / Грінка Л. М., Сидорчук О. Ю., Безродна С. М. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=30036>.
26. Данько М. Інноваційний потенціал у промисловості України / М. Данько // Економіст. – 2007. – № 10. – С. 23 – 34.
27. Денисенко М. Теоретичні основи структурно-інноваційної моделі економічного зростання / М. Денисенко, А. Гречан // Вісник ТАНГ. – 2005. – № 1. – С. 8 – 23.
28. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда [та ін.]; за ред. З. С. Варналія. – Київ : НІСД, 2007. – 768 с.
29. Дзюба Т. Smart-освіта – розвиток сучасності / Тетяна Дзюба, Вадим Талалай // Smart-освіта: ресурси та перспективи : матеріали II Міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 23 лист. 2016). – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. – С. 34 – 37. – Режим доступу: <https://knteu.kiev.ua/file/MTc=/d87f90e5eab7630e4cf4b87b407aab8a.pdf>.
30. Джоббер Д. Принципы и практика маркетинга : учеб. пособ. / Д. Джоббер. – Житомир, 2000. – 679 с.
31. Дрешпак В. М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе / В. М. Дрешпак // Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. наук. фахове видання. – 2012. – Вип. 2 (8) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12dvmsvo.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dvmsvo.pdf)
32. Дрешпак В. М. Сучасні напрями зарубіжних досліджень у сфері електронного урядування (на прикладі публікацій міжнародного журналу Electronic Government) / В. М. Дрешпак // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5 – 6. – С. 17 – 26.
33. Дрешпак В. М. Формування компетентностей студентів спеціальності «Публічне управління та адміністрування» у сфері інформаційної й комунікативної діяльності / В. М. Дрешпак // Теорія та практика державної служби: стратегія реформ

2020 : матер.VIII Міжнар. наук.-практ. конф.; Дніпропетровськ, 30 жовт. – 23 листоп. 2015 р. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/pdf/408.pdf

34. Друкер П. Як забезпечити успіх у бізнесі: новаторство і підприємництво / П. Друкер. – Київ : Україна, 1994. – 319 с.

35. Економіка й організація інноваційної діяльності : підручник / О. І. Волков, М. П. Денисенко, А. П. Гречан [та ін.]; під ред. О. І. Волкова, М. П. Денисенка. – Київ : Професіонал, 2004. – 960 с.

36. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

37. Єрмолаєва В. В. Теоретичні основи дослідження інновацій. – Режим доступу : <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/20291/1/54-268-273.pdf>.

38. Заднепровська Г.І. Інноваційний потенціал промислового підприємства в умовах економіки знань / Г.І. Заднепровська // Вісник НТУ «ХП». Сер. «Актуальні проблеми управління та фінансово-господарської діяльності підприємства». – Харків : НТУ «ХП». – 2013. – № 53(1026). – С. 48 – 52.

39. Зорин В. И. Евразийская мудрость от А до Я : философский толковый словарь / В. И. Зорин. – Алматы : Создик-Словарь, 2002. – 407 с.

40. Ілляшенко С. М. Управління інноваційним розвитком: проблеми, концепції, методи навч. посіб. / С. М. Ілляшенко. – Суми : Університет. кн., 2003. – 278 с.

41. Інноваційний менеджмент: статико-динамічна візуалізація : навч. посіб. / С.В. Князь, Н.Г. Георгіаді, Л.Й. Топоровська, Д.К. Зінкевич ; за ред. О.Є. Кузьміна. – 2-ге вид., перероб. – Львів : Вид-во нац. ун-ту «Львівської політехніки», 2011. – 212 с.

42. Інформаційно-комунікаційні технології в публічному управлінні : словник-довідник / [уклад. : В. М. Дрешпак, О. В. Кравцов, С. П. Кандзюба та ін.]; за заг. ред. В. М. Дрешпака, О. В. Кравцова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 132 с.

43. Капіталізація економіки України / за ред. В. М. Гейця, А. А. Гриценка. – Київ : Ін-т екон. та прогнозування, 2007. – 220 с.

44. Козаченко А. В. Нематериальные ресурсы организации как основа ее интеллектуального капитала / А. В. Козаченко, Р. З. Вечерковский // Економіка. Менеджмент. Підприємництво. : зб. наук. пр. Східноукр. нац. ун-ту. – Луганськ : СНУ, 2001. – Вип. 6. – С. 215 – 220.

45. Кокурин Д.И. Инновационная деятельность / Кокурин Д.И. – М. : Экзамен, 2006. – 575с.

46. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

47. Коробейников О.П. Роль инноваций в процессе формирования стратегии предприятия / Коробейников О.П., Трифилова А.А., Коршунов И.А. // Менеджмент в России и за рубежом. – 2000. – № 3. – С. 14 – 16. – Режим доступу : <http://www.cfin.ru/press/management/2000-3/04.shtml>.

48. Кравчук Г.Т. Підготовка фахівців з фінансів у вищих навчальних закладах розвинутих країн світу / Г.Т. Кравчук [Електронний ресурс] – Режим доступу : cyberleninka.ru/article/n/pidgotovka-fahivtsiv-z-finansiv-u-vischih-navchalnih-zakladah-rozvinutih-krayin-svitu.

49. Кремнієва долина. Американський дослідник технологій – про перспективи найвідомішого ІТ-кластера [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://nv.ua/ukr/recommends/kremnijeva-dolina-mizh-minulim-i-majbutnim-1792177.html>

50. Кузнєцова А.Я. Фінансування інвестиційно-інноваційної діяльності / А.Я. Кузнєцова. – Львів : Львівський банківський інститут НБУ, 2005. – 320 с.

51. Кузьменко В. Соціальна мережа як технологія електронної демократії (на прикладі м. Бердянськ) / В. Кузьменко // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали V наук.-практ. семінару, 20 берез. – 20 квіт. 2017 р. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/KUZMENKO_4.pdf.
52. Лапко О. О. Інноваційна діяльність у системі державного регулювання / О. О. Лапко ; Інститут економічного прогнозування НАН України. – Київ: ІЕП НАНУ, 1999. – 254 с.
53. Лепейко Т. І. Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / Т. І. Лепейко, В. О. Корда, С. В. Лукашов – Київ : ІНЖЕК, 2005. – 440 с.
54. Лютик Т. В. Еволюція підходів до визначення понять науково-технологічного й інноваційного потенціалів. – Режим доступу : <http://inb.dnsgb.com.ua/2016-2/11.pdf>
55. Мазур О. Г. Упровадження типових рішень у сфері інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності об'єднаних територіальних громад // Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 24 жовтня – 24 листопада 2016 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 139-141.
56. Масалов А. Л. Инновационный тип развития / А. Л. Масалов // Журнал для акционеров. – 1999. – № 9. – С. 11 – 17.
57. Матросова В. О. Сучасні теоретико-методичні підходи до оцінки ефективності використання інноваційного потенціалу підприємства / В. О. Матросова, Ю. В. Гончар, К. В. Романчук // Вісник НТУ «ХПІ». – Харків : НТУ «ХПІ». Сер. «Технічний прогрес і ефективність виробництва». – 2013. – № 66(1039). – С. 86 – 96. – Режим доступу : http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPIPress/8759/1/vestnik_NPI_-2013_66_Matrosova_Suchasni.pdf.
58. Менеджмент та маркетинг інновацій : монографія / за заг. ред. С. М. Ілляшенка . – Суми : Університет. кн. , 2004. – 616 с.
59. Моисеев Н. Н. Быть или не быть... человечеству? / Никита Моисеев : монографія. – М. : ГУП ИПК «Ульяновский Дом печати», 1999. – 288 с
60. Морева Е. Л. Управление интеллектуальным капиталом в Европе / Е. Л. Морева // Актуальные проблемы Европы : науч. журн. ; ред. Пархалина Т. Г. [и др.]. – М. : ИНИОН РАН, Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регионал. пробл., 2013. – № 1. – С. 196 – 221.
61. Морозов Ю. Инновационный менеджмент / Ю. Морозов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 446 с.
62. Москаленко О. М. Теорія і модель випереджаючого економічного розвитку в системі суспільних стратегічних потреб : монографія / О. М. Москаленко. – Київ : КНЕУ, 2014. – 550 с.
63. Національна парадигма сталого розвитку України ; за заг. ред. Б. Є. Патона. – Київ : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 72 с.
64. Никифоров А. Є. Інноваційна діяльність: теорія і практика державного управління : монографія / А. Є. Никифоров. – Київ : КНЕУ, 2010. – 420 с.
65. Никифорова С. В. Конкурентные преимущества предприятия на международном рынке : учеб. пособие / С. В. Никифорова, А. И. Мамров. – СПб. : СПбГУЭФ, 2004. – 173 с.
66. Николаев А. И. Инновационное развитие и инновационная культура / А. И. Николаев // Наука и наукознание. – 2001. – № 2. – С. 54 – 65.
67. Новейший политологический словарь / сост. : Погорельский Д. Е. [и др.]. – Ростов н/Д : Феникс, 2010. – 318 с.

68. Новиков В. С. Інновації в туризмі : учеб. пособие / В.С. Новиков. – М. : Академия, 2007. – 208 с.
69. Онишко С. В. Фінансове забезпечення інноваційної діяльності : навч. посіб. / С. В. Онишко, Т.В. Пасєтко, К.І. Швабій. – Київ : КНТ, 2008. – 255 с
70. Павленко І. А. Інноваційне підприємництво у трансформаційній економіці України : монографія / І. А. Павленко. – Київ : КНЕУ, 2007. – 248 с.
71. Пастушенко С. Г. Організація та управління нововведеннями : навч. посіб. для студ. ВНЗ / С. Г. Пастушенко – Київ : АПВ, 2005. – 57 с.
72. Пашута М.Т. Інноваційна діяльність у промисловості як фактор розвитку і підвищення ефективності економіки // Наукові праці МАУП. – Київ : 2002. – Вип. 3 : Інноваційний менеджмент: проблеми формування в умовах перехідної економіки. – С. 16 – 20.
73. Пестова Т. М. Досвід зарубіжних країн щодо становлення та функціонування інтелектуальної праці, капіталу та власності в умовах становлення економіки постіндустріального типу / Т. М. Пестова // Ефективна економіка : електрон. наук. фах. вид. – 2014. – № 3. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3296>.
74. Поліщук О.О. Сутність поняття «інноваційна діяльність» як соціально-економічної категорії / О.О. Поліщук // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 3(21). – С. 169 – 171.
75. Портер М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран / М. Портер. – М. : Международные отношения, 1993. – 896 с.
76. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13.01.2011 р. № 2938-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
77. Про вищу освіту : Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556-VII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
78. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України від 14 верес. 2006 р. № 143-V зі змін. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/143-16>.
79. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI, зі змінами. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
80. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
81. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 лип. 2002 р. № 40-IV зі змін. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
82. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р., № 156-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
83. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 517-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/517-2013-p>.
84. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-p>. – Назва з екрану.
85. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру : постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 207 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-p>.
86. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 848-VIII зі змін. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

87. Про Національну програму інформатизації : Закон України 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр>. – Назва з екрану.
88. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі : Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3687-ХІІ зі змін. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3687-12>.
89. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України від 16 черв. 1999 р. № 991-ХІV зі змін. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/991-14>.
90. Прядко І. В. Концептуальні основи дослідження сутності поняття «інновація» / І. В. Прядко // Технологический аудит и резервы предприятия. – 2014. – № 2/2(16). – С. 20 – 26.
91. Путятин Л. А. Анализ инновационной активности предприятия в процессе управления его экономическим потенциалом / Л. А. Путятин, Н. В. Арсеньева // Организатор производства. – 2000. – № 1(10). – С. 24 – 29.
92. Стадник В. В., Йохна М. А. Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / В. В. Стадник, М. А. Йохна. – Київ : Академвидат, 2006. – 464 с.
93. Стоянець Н. В. Концепція вдосконалення прогнозування соціально-економічного розвитку регіону // Вісник Сумського національно-аграрного університету. Сер. «Економіка і менеджмент». – 2016. – Вип. 1(67). – С. 135 – 140. – Режим доступу : [file:///C:/Users/Helen/Downloads/Vsna_ekon_2016_1_31%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Helen/Downloads/Vsna_ekon_2016_1_31%20(1).pdf)
94. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / автор. упорядник : Г. О. Андрощук, І. Б. Жилиєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко. – Київ : Парламентське вид-во, 2009. – 632 с. – Режим доступу : <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/doccatalog/document?id=48719>.
95. Татаркин А. И. Интеллектуальный ресурс общества: сущность, классификация и роль в социально-экономическом развитии / А. И. Татаркин // Бизнес, менеджмент и право : науч.-практ. эконом.-прав. журн. – Режим доступа: http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=765.
96. Терминологический словарь по строительству на 12 языках / сост. : М. Е. Беленький [и др.]; рук. кол. М. А. Эйнгорн. – М. : Русский язык, 1986. – 3015 с.
97. Технологічний імператив стратегії соціально-економічного розвитку України / Л. І. Федулова [та ін.] ; за ред. Л. І. Федулової ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – Київ : Національна академія наук України, 2011. – 655 с.
98. Тимоха С. Теоретичні основи розвитку критичного мислення студентів / С. Тимоха // Гуманізація навчально-виховного процесу. – Вип. ІV. – Ч. ІІ. – Слов'янськ, 2011. – С. 51 – 58.
99. Тинська І. І. Алокаційний ефект суб'єктів державного підприємництва для розвитку національної економіки: методичні та прикладні аспекти / І. І. Тинська // Економіка і суспільство. – 2017. – Вип. 10. – Режим доступу : http://www.economyandsociety.in.ua/journal/10_ukr/25.pdf
100. Тихомиров В. П. Мир на пути к smart education. Новые возможности для развития / В. П. Тихомиров // Открытое образование. – 2011. – № 3. – С. 22 – 28. – Режим доступу: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17092157>.
101. Фатхутдинов Р. А. Инновационный менеджмент : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – 4-е изд. СПб. : Питер, 2003. – 400 с. – Режим доступу : http://www.e-reading.club/bookreader.php/150414/Fathutdinov_-_Innovacionnyii_menedzhment.pdf.
102. Фатхутдинов Р. А. Конкурентоспособность организации в условиях кризиса: экономика, маркетинг и менеджмент / Р. А. Фахутдинов. – М. : Дашков и Со, 2002. – 892 с.

103. Цайнингер К. Настоящая инновация должна нести в себе ценность для общества / К. Цайнингер // Бизнес. – 2011. – № 24(959). – С. 44 – 46.
104. Цюмашко Ю.С. Удосконалення термінологічних підходів щодо визначення поняття «інновація» / Ю.С. Цюмашко, І.В. Станкевич. // Ефективна економіка : електрон. наук. фахове видання. – 2012. – № 8. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1334>.
105. Чухрай Н. Інновації і логістика товарів : монографія / Н. Чухрай, Р. Патора. – Львів : Вид-во нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2001. – 264 с.
106. Швець В.Я. Трансфер інновацій у логістичних системах : навч. посіб. / В. Я. Швець, Г. В. Баранець. – Дніпропетровськ : НГУ, 2015. – 219 с.
107. Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследования предпринимательской прибыли, капитала, процентов и циклов конъюнктуры) : пер. с нем. / И. Шумпетер. – М. : Прогресс, 1982. – 455 с.
108. Яворська Н. П. Розвиток теорії інновацій в економічній науці. Сер. «Економіка та менеджмент, регіональна економіка, економічна теорія та економічна історія, облік і фінанси». // Економічні науки, 2012. – № 9(36). – С. 341 – 347.
109. Hall R. A. framework linking intangible resources and capabilities sustainable competitive advantage / R. A. Hall // Strategic Management Journal. – 1993. – № 14. – P. 607 – 618.
110. Hall R. The strategic analysis of intangible resources / R. A. Hall // Strategic Management Journal. – 1992. – № 13. – P. 135 – 144.
111. Madeira G. Assessing some models for city e-government implementation: a case study / Madeira G., Guimaraes T., Souza Mendes L. // Electronic Government, an International Journal. – 2016. – № 12(1). – S. 86–105.

РОЗДІЛ V

СУСПІЛЬНІ РЕСУРСИ ПОТЕНЦІАЛУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

5.1. Еволюція формування громадянського суспільства: людські потреби та їх розвиток

Сьогодні перед Україною постає комплекс глобальних проблем, розв'язання яких може бути забезпечено лише шляхом ефективної діяльності органів публічного управління, процес формування сучасної демократичної української держави і її державної служби не може бути успішним без забезпечення функціонування системи налагодженої, висококваліфікованої управлінської бюрократії, яка б стала уособленням кращих громадянських компетентностей а також гуманістичної філософії громадян.

Сталий розвиток регіону чи окремої громади, є складним гетерогенним процесом, який охоплює весь спектр суспільно-економічних відносин, публічних інституцій і є неможливим без формування як нової формації державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, так і самих громадян. Сталий розвиток вимагає від фахівців, державних службовців, не лише високої професійної обізнаності в теорії державного управління, практичних тонкощах державно-управлінської діяльності, вони мають бути особистістю зі сформованими громадянськими компетентностями, бути людиною демократичного способу мислення. Останнє стосується і членів громади, свобода, активність і соціальна відповідальність яких створює рушійну силу для розвитку.

Актуальність теоретичного усвідомлення і потреба опрацювання практичних інструментів розвитку громадянського суспільства зумовлюються потребою суспільства у опрацюванні нових підходів до сталого розвитку, створення комфортних і безпечних умов життя. «Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, керуючись частиною другою ст. 102 Конституції України та відповідно до п. 28 частини першої ст. 106 Конституції України», Президент України 26 лютого 2016 р. затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр.

В Україні все більшого наукового осмислення набуває узгоджена система поглядів на регіонального, та, власне і державного, управління як на сферу суспільної діяльності, що охоплює всі гілки влади й передбачає

адекватне поєднання політичних, правових, соціальних, адміністративних, економічних та інших функцій держави, щоправда якщо соціальні аспекти стають епіцентром уваги національних науковців, гуманістичні аспекти, як правило, випадають з кола уваги.

Автор поділяє позицію В. Бакуменка стосовно державного управління, яке прийнято «...зображувати як систему, об'єктом якої є все суспільство, а суб'єктом – система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління» [1, с. 1]. Втім, питання необхідності формування громадянського суспільства як елемента публічного управління і формування громадянських компетентностей лише сьогодні набуває належної уваги і поширення.

Що ж стосується феномену громадянського суспільства, який, навіть, названо «позаінституційним» [2, с. 81] феноменом, зазначимо, що категорія «громадянське суспільство» в процесі еволюції зазнало низку змін, Під впливом факторів суспільно-економічного і інституційно-політичного характеру воно набуває певних специфічних рис, чим і пояснюється різноманіття підходів до розуміння його сутності і ролі у публічному управлінні в цілому і окремих його сферах зокрема. Так, у науковій літературі його розглядають як рівень розвитку в цілому; як певну сферу недержавних зв'язків та інститутів; як стан культури чи свідомості громадян [3, с. 215]

Наукова теорія, звертає увагу, що взаємодію суб'єктів суспільно-економічних відносин врегульовують інститути публічної влади через окремих посадових осіб (державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування). Саме інститути зумовлюють, санкціонують і контролюють поведінку окремих або об'єднаних у спільноти індивідів, зазначають С. Макеєв і М. Чурилов та ін. [4, с. 212 – 218]. Автори наголошують, що помітний вплив на перебіг суспільно-економічних процесів справляє культура, вона формує у суспільстві домінуючі ідеали й ціннісні ієрархії і надає легітимності критеріям колективної й індивідуальної свідомості [4, с. 212 – 218], вона є сукупністю громадянських компетентностей та визначає стиль державно-управлінської діяльності і рівень демократизації в суспільстві в цілому, що, власне, є поштовхом для сталого розвитку.

В країнах, де є розвинена демократія, усвідомлення сутності сталого розвитку і ролі в ньому публічного управління та суспільства в цілому переусвідомлювались поспіль кількох сторічч, під впливом буремних історичних подій (як - от повстань, революцій, прилюдних покарань тощо), зміни правових підходів функціонування держави до інноваційних теоретичних течій розбудови інституціональності суспільства.

На підтвердження цього наведемо Я. Керемецького, який виокремив основні риси сучасної культури публічного управління, вона, на його думку, створюється розвитком взаємозв'язку між зміною «філософії» принципів

управління і погляду на роль «...людського фактора...», перетворенням «...моральних цінностей в норми» економічних відносин [5, с. 94], тобто формується, за словами Т. Бутирської, «внутрішня культура суспільства, опосередкована державою» [6, с. 160]. До цього можна додати тезу щодо поширення популярності гуманістичної філософії, яка розглядає індивідуум як свідому і розумну істоту, активну особистість, творця власної долі та стилю життя. Людина, яка є центром обертання, визначається у гуманістичній філософії прагненням до самовдосконалення, відчуваючи постійний потяг до творчості й самодостатності, якщо цьому процесу не перешкоджають певні обставини, соціально-економічні, морально-етичні та інші фактори та мотиватори.

Державно-управлінський апарат, або бюрократія, є інструментом реалізації політики сталого розвитку, засобом виконання функцій державними чи місцевими органами. Ще Макс Вебер здійснив детальний аналіз взаємозв'язків між «...панівною системою, державою, капіталістичним економічним розвитком та бюрократією...» [7, с. 94]. Та, що найбільш важливо, М. Вебер приписує бюрократії «...функцію катализатора модернізації...» на кожному історичному етапі розвитку суспільства [7, с. 94], особливо в стратегічному аспекті. Дійсно, бюрократія (державна служба) у кожній країні є потужною силою, ця сила може стати рушійною при поступальних змінах у суспільстві і державі, як вважали М. Вебер і В. Гайндль та інші науковці, або, навпаки, гальмівною для здійснення реформ чи, навіть, руйнівною. Останнє стає невідворотнім через історичну зумовленість, об'єктивно-функціональну інертність, громадянську сліпоту та інші чинники бюрократія одночасно є і потужною гальмівною силою. Саме тому важливим є вибір прийнятної форми державно-управлінської діяльності, поступове відділення від авторитарного та поширення демократично-ліберального.

Щодо останніх, зазначимо, що у 1940-х рр. Абрагам Маслоу, створюючи теорію мотивацій, пояснював, чому в різний час у людей виникають різні потреби. Науковий пошук привів його до висновку, що потреби людей мають ієрархічну структуру з 5 рівнів, маючи на увазі, що у кожен конкретний момент часу людина буде прагнути до задоволення тієї потреби, що для неї є нагайною. Автор розглядав «індивідуум як інтегроване, організоване ціле», а сукупність його потреб у графічному зображенні його теорії набуло популярності як «піраміда Маслоу» [8]. На нижньому рівні як життєвонеобхідні, А. Маслоу розмістив фізіологічні потреби (потреби найнижчого рівня), які є необхідними для виживання, включають потребу в повітрі, їжі, воді, захисті, відпочинку, сексуальні потреби і без задоволення цих потреб людина не може думати про інші речі. Хоча досвід розвитку цивілізації, особливо в періоди криз і війн демонстрували й випадки нехтування окремими з цих потреб, наприклад за ради забезпечення виживання роду.

Потреби в безпеці включають потреби в захисті від фізичних, психологічних і, сьогодні, економічних втрат і небезпек з боку навколишнього світу. Вони включають також питання впевненості у тому, що фізіологічні потреби будуть задовольнятися в майбутньому (сучасні приклади такі: надійна робота, застосування ременів безпеки, пошук надійної роботи з належними видами соціальних гарантій).

Соціальні потреби (потреби в приналежності, дружбі, любові) включають почуття приналежності до чого-небудь або кого-небудь, підтримки, потреби отримувати і надавати піклування тощо.

Потреби в повазі, гідності включають потреби в особистих досягненнях, професійних навичок, повазі з боку оточуючих, визнанні, відчутті пошани (у тому числі з боку працівників владних інститутів).

Потреби в самовираженні, самореалізації – потреби в реалізації своїх потенційних можливостей і зростанні як особистості: творчість, моральність, соціальна значущість і відповідальність, здатність до суспільно-корисної дії тощо.

Втім, А. Маслоу, сформулювавши свою теорію, робить такий висновок: «...бажання постають перед нами не як мета, але скоріше як засіб досягнення якоїсь мети» [8, с.105], більш високої мети, а виконання потреби певного рівня є передумовою для постановки більш високих задач. Аналіз людських бажань і потреб доводить, що за кожним з них стоїть інше, більш фундаментальне бажання, яке автор називає метою або цінністю. Водночас, мотиваційну мету життя він пропонує розглядати не як суму ізольованих, дискретних величин, скоріше, а як «специфікаційні ієрархії потреб», при цьому автор пропонував нехтувати «відхиленнями від норми» [8, с. 106].

Втім саме ці «відхилення», які є ізольованими, специфічно автоматичними, різного роду сегментарними реакціями можуть носити як епізодичний так і масовий характер. Саме вони призводять до того, що, не всі вчинки громадян акуратно вкладаються у піраміду теорії мотивацій, до того ж окремі громадяни чи групи громадян, нехтуючи низовим рівнем мотивації одразу ставлять собі більш високі завдання. Спонування, що становлять мотиваційну складову життя індивідуума, є не рівновеликими і не рівнозначними для кожного. У якості аргументації до цього твердження наведемо приклад, коли громадяни не просто нехтуючи певними потребами, а, власне ставлячи під загрозу власне життя, піднімались для вирішення задач більш високого рівня (якщо брати і за розташуванням піраміди, і за їх суспільним, економічним чи політичним значенням).

Не проводячи паралелі із важким сьогоденням України, звернемось до недавнього трагічного для України і українців минулого, зокрема до 30-х рр. ХХ ст. З середини 20-х рр. в українському селі спостерігався період певної стабілізації, бо селяни, працюючи на власній землі могли забезпечити собі добробут. Окрім того, беззаперечним є історичний факт, про потужний процес «українізації» у першій половині ХХ ст. Так від

1923 р. до 1933 р. кількість українців у м. Харків зросла з 38 % до 50 %, у м. Київ з 27,1 % до 42,1 %, у м. Дніпро з 16 % до 48 %, в м. Одеса з 6,6 % до 17,4 %, в м. Луганськ з 7 % до 31 %. Українізація сприяла прискоренню ліквідації неписьменності, що зменшилася з 47 % на 1926 р. до 8 % у 1934 р. Початкове шкільництво (з семирічкою включно) було українізоване від 80 % у 1926 р. до 88,5 % у 1933 р. Втім, Москва пильно стежила за процесом культурного і економічного відродження України і, боялися зміцнення тенденцій до її усамостійнення, почала гальмувати розвиток уже на самих її початках, одним з таких рішень було «ліквідація куркулів як класу».

Тож, поспіль двох десятирічч тривав потужний опір українців діям комуністичної влади, кількість повстань, що спалахнули упродовж середини 20 – початку 30-х рр. ХХ ст. сягнула більше 200.

Одним з кульмінаційних репресивних заходів проти селян, на наш погляд, став разовий податок, введений для одноосібних селянських господарств, затверджений 19 листопада 1932 р. Постановою ЦИК і СНК. Податок був введений з метою вилучення частини доходів одноосібних господарств, що не були оподатковані сільськогосподарським податком, результатом його став голод 1933 р. Складність і глибину проблеми частково висвітлюють дані про динаміку соціально – економічних показників в СРСР в кінці 1920-х та на початку 1930-х рр. (табл. 22).

Дані свідчать, з одного боку, про стрімке, більше 200 %, економічне зростання, що віддзеркалює втілення намірів керівництва партії щодо індустріалізації країни, а, з другого – про непомірну ціну цього зростання, яке вимірюється мільйонами втрачених життів: в 1933 р. за кожен трактор, що надійшов у село, заплачено 166 людських життя. Розглянутий матеріал ілюструє пріоритетність жорстокої державної політики тих років, яка вирішувалась податковими інструментами.

Окрім того, що поспіль 30-х рр. було знищено значну частку пасіонарних українців чим було практично зломлено опір, упродовж наступних десятирічч радянська влада культивувала культ заохочення недолугих. Прикладом є надання у сільському господарстві кредитів для всіх колгоспів і наступне їх списання для тих, хто працює зі збитками (у рівних умовах).

Узагальнюючи досвід розвитку України в радянський період, зазначимо, що державна політика в соціальній, економічній, соціальній і гуманістичній сферах зводилась до постійного приниження активних, «вирівнювання» хисту до рівня знеособленого середнього, який постійно опікується добуванням матеріальних благ та боротьбою за пільги. Тобто, чим більше створено проблем на найнижчому рівні, тим менше осіб оглядаються на суспільні, політичні і, навіть, економічні питання, якщо вони не стосуються їх особисто.

Це роз'єднує суспільство, усамітнює індивідуумів зі своїми проблемами.

Таблиця 22

Соціально-економічні показники СРСР в кінці 1920 початку 1930-х рр.⁵

Показник	Роки									Приріст (+, -)	
	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1933 до 1927, %	1934 до 1927, %	
Енергетичні потужності промисловості, млн. кВт	2,72	2,97	3,30	3,72	4,34	5,50	6,89	8,29	153,3	204,8	
Надходження тракторів сільському господарству, тис. шт.	--	3,4	9,5	39,2	59,1	46,1	68,7	87,3	--	--	
Парк комбайнів, тис. шт.	--	--	--	1,7	6,4	14,5	25,4	32,3	--	--	
Вантажообіг залізних доріг, млрд. ткм	81,7	93,4	112,9	133,9	152,1	169,3	169,5	205,7	107,5	151,8	
Приріст чисельності населення СРСР: 1-а версія, млн. осіб.	3,0	3,3	--	--	2,1	1,6	-1,6	0,8	-153,3	-73,3	
2-а версія, млн. осіб.	3,1	3,1	2,8	2,6	1,8	-0,8	-2,8	1,0	-190,3	-67,7	
3-я версія (основна), тис. осіб.	2965	3066	2745	2410	2009	1051	-5905	1369	-299,2	-53,8	
Смертність населення за 3-ю версією, тис. осіб.	3984	3878	4132	4284	4501	4786	11450	3410	187,3	-14,4	

Повертаючись до сьогодні, зазначимо, що так, дійсно, серед осіб, які знаходяться вище у піраміді мотивацій, більше тих, хто здатен до прояву своєї громадянськості, але вони є на кожному щаблі. Саме для того, щоб унеможливити помилки минулого, забезпечити належне життя сьогодні і розвиток у майбутньому, ми маємо сьогодні навчатись і виховати громадянські компетентності, бо вони є основою розбудови громадянського суспільства.

Таким чином, теорія мотивацій стосується середньостатистичних осіб, певним чином нівелюючи мотивацію кожного індивідуума. Залишаються поза «об'єктивом» мотивація (точніше, відсутність подальшої мотивації) тих осіб, які біологічно-беспекові і соціально є забезпеченими, і потреба самореалізації в інтелектуальному, моральному чи творчому напрямках не знаходять бажання подальшої реалізації. З іншого, боку, піраміда теорії мотивації не описує і тих індивідуумів, хто з будь-якого рівня піраміди бачить сенс самореалізації. Дійсно, історичний досвід, екстраполяція його на події останніх років показують, що багато

⁵ Джерело: розраховано автором за даними [10, с. 97].

хто, маючи можливість для інтелектуального, ідеологічного і духовного розвитку, залишаються на рівні задоволення безпеково-фізіологічних потреб. Водночас є такі, хто незважаючи на релевантний стан задоволення потреб, з будь-якого рівня мотиваційної ієрархії піднімаються одразу наверх, до вирішення питань саморозвитку, соціальної відповідальності.

З розвитком економічних відносин і зміною підходів до управління значна роль в теорії мотивації переміщена на дослідження потреб більш високих рівнів. Представником цієї теорії є Девід Мак Клеелланд [11]. На додаток до базових людських потреб, таким як їжа і дах, Макклелланд додає три інших типу мотиваційних потреби:

- потреба досягнення: людина, вмотивовану такою потребою, хоче домагатися успіху і досягати цілей - амбітних, але реалістичних;
- потреба у владі, у реалізації особистості як лідера;
- потреба у визнанні: людина, вмотивовану такою потребою, прагне встановити взаємодію з іншими людьми, які також шукають доброзичливого ставлення і визнання.

Беззаперечним є твердження Девіда Мак Клеелланда, що більшість людей мають змішану мотивацію, але деякі знаходяться під сильним впливом однієї з потреб. Верховенство тієї чи іншої потреби породжує виникнення різних типів робітників (таким був об'єкт його дослідження), а якщо продовжити тему, то і громадян.

У 1970-х рр. інтерес Макклелланда був звернений до компетенції. поняття «компетенція» витікало з методики дослідження. Так, застосовуючи подієво-поведінкових інтерв'ю, дослідники виявляли характеристики видатних і звичайних виконавців. Було виявлено три важливі загальні компетенції, які Макклелланд вважав бажаними для найманих працівників, це: співчуття; самодисципліна; ініціативність [11].

Револьюційний внесок Девіда Мак Клеелланда в теорію мотивації і визначення компетенцій є безцінним. Автор переглянув фактори мотивації й переглянув їх в частині вершини піраміди Маслоу, розробив методику як добирати кадри з відповідними компетентностями, дійшов висновку, що компетентності є вродженими і їх частково можна покращити.

Але ми не знаходимо у нього відповіді на запитання що ж рухає індивідуумами, які нехтуючи життєво-необхідними потребами ставлять собі мету самореалізації і розвитку? Пошук відповіді привів нас до розгляду пасіонарності як суспільного явища і до усвідомлення її як мотиваційного поштовху, тобто «ліфту» пасіонарності, який дозволяє з будь-якого рівня піднятися на найвищий рівень мотиваційних цілей (рис. 19).

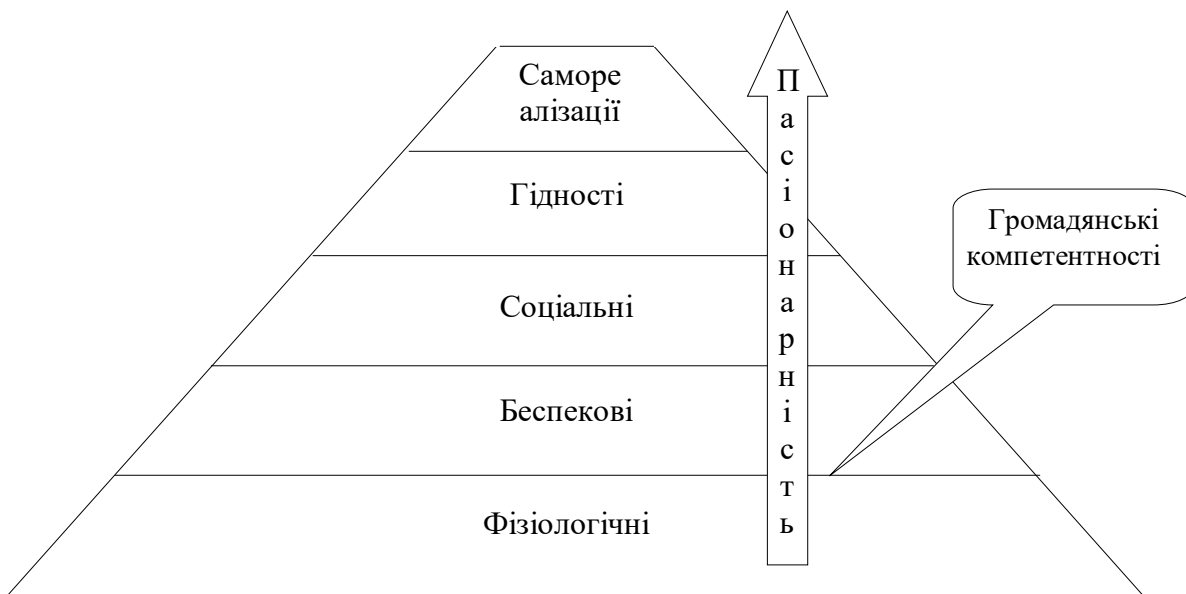


Рис. 19. Графічне зображення теорії мотивацій з «ліфтом» пасіонарності

Термін «пасіонарність» введений у 70-х рр. Л. Гумільовим і, за його тлумаченням, означає рівень «біохімічної енергії живої речовини», що міститься в окремому індивіді або в групі людей, об'єднаних внутрішньо системними зв'язками [12]. Як одна з центральних категорій теорії етногенезу *пасіонарність* означає енергетичну напругу суспільних систем. Люди, що володіють саме такими характеристиками, виступають рушійним ядром суспільних систем і надають їм відповідного вектору розвитку.

Сьогодні пасіонарність, у певному сенсі, можна порівняти з громадянськими компетентностями або з певним хистом/вдачею, притаманним індивідууму, які вирізняють його активністю, соціальною відповідальністю, здатністю об'єднувати і вести за собою людей і, водночас, толерантністю, а ще здатністю до саморозвитку, власне і до самопожертви. Пасіонарність розглядається нами як основа формування громадянського суспільства і дає поштовх для формування громадянських компетентностей у переважної (або хоча б критичної) кількості громадян.

Таким чином, *громадянські компетентності є основою соціальних і гуманістичних загальнонаціональних ресурсів нематеріального характеру*, які одночасно є генератором і поштовхом для розвитку країни і територій а також головним ресурсом реалізації програм розвитку.

Ураховуючи вищенаведене, вважаємо за доцільне додати ще один тип поведінки відкритої нелінійної системи (якою є місто): на основі збалансування інтересів системи в цілому, підсистеми та зовнішнього середовища з визначенням домінуючих пріоритетів, як-то: формування європейського стилю життя, узгодження функціонування різних гілок влади,

наповнення бюджету, мотивація індивідуумів, соціальний захист, стимулювання розвитку економіки тощо.

Завдяки цьому стане можливим перехід до розширення можливостей стратегічного управління сталим розвитком міста, підвищення якості життя його мешканців, забезпечення сучасними засобами взаємодії громадян і владних інститутів.

5.2. Розвиток і реалізація компетенцій громадянського суспільства як гуманістичний ресурс розвитку територій

Сучасний світовий соціально-гуманістичний простір є складною сукупністю суспільно-економічних, політичних, правових і морально-етичних відносин, які формують громадянські компетентності індивідуумів як «людей світу», сприяють позитивній компліментарності суспільних відносин і забезпечують відносну геополітичну і макроекономічну рівновагу на певному релевантному відрізку часу. Тому розвиток держави, регіонів і територіальних утворень сьогодні необхідно розглядати через призму розвитку громадянського суспільства.

Вирішення цих завдань ресурсного забезпечення сталого розвитку територій неможливе без взаємодії влади і громади, без становлення індивідуума, громадянина з громадянськими компетентностями, який складає основу кадрового, трудового соціального (як сукупність окремих або груп громадян різних соціальних, вікових та інших груп) і гуманістичного (як сукупність різноманітних морально-етичних, мотиваційних, суспільно-корисних якостей громадян, що складають суспільство) потенціалу території. Саме через цей, головний, потенціальний ресурс буде забезпечено зростання конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості міста і створення комфортних та безпечних умов життя для громадян та ведення бізнесу.

Формування громадянського суспільства можна пов'язати з періодом становлення демократії в окремих країнах Європи, приблизно починаючи з XVII ст. Ми наведемо періодизацію зародження і формування громадянського суспільства за авторства Дж. Александера, який виокремлював три основні періоди, пов'язуючи тенденції розвитку історії людства, теорії та практики громадянського суспільства у світі.

«Громадянське суспільство – I» (як соціальний феномен і як теоретична концепція) охоплює період з кінця XVII ст. до першої половини XIX ст. У цей період доктринальні основи громадянського суспільства в Україні були сформульовані такими видатними мислителями, як: Т. Гоббс, Дж. Локк, А. Фергюссон, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Кант, Ф.-Г. Гегель, А. де Токвіль. Основою громадянського суспільства стало молоде буржуазно-демократичне суспільство з романтичними ліберальними поглядами на свободу, рівність, демократію, повагою до приватної власності та підприємництва, які об'єднувалися в асоціації для захисту своїх інтересів,

прав і свобод та відстоювали їх шляхом активного громадського опору деспотії. Результатом цього періоду стало закріплення в деклараціях, законах про права людини та конституціях межі втручання держави в суспільне життя та її обов'язки перед громадянським суспільством.

«Громадянське суспільство – II» охоплює період, який тривав із середини XIX ст. і до другої половини XX ст. Цей період співпав із загальносвітовою економічною кризою і вирізняється потребами перегляду теорії і практики громадянського суспільства, переосмисленням його цінностей. Зокрема, у другій половині XIX ст. набув розвитку парламентаризм, поширюючи практику виборів та референдумів. І хоча між Першою і Другою світовими війнами ідеї та ідеали громадянського суспільства дещо поступились своїм чільним місцем, унаслідок поширення сталінізму у СРСР, нацизму в гітлерівській Німеччині, фашизму в Італії та інших різновидів авторитарних і мілітаристських режимів в Угорщині, Румунії та інших країнах, в інших країнах ідеї народовладдя дістали поширення.

«Громадянське суспільство – III» охоплює період, що розпочався після Другої світової війни і триває до цього часу. Цей період співпав з постіндустріальним періодом розвитку економічного укладу, який поступово змінюється мотиваційним, видвигаючи на передній план особистість. Він характеризується відродженням і модернізацією ідеалів і доктрини громадянського суспільства, впровадженням її в конституції та державно-політичні практики не лише демократичних країн Західної Європи і Північної Америки, а й нових держав, і навіть континентів (Австралія, Африка, Азія). У 70 – 80-х рр. XX ст. ідеї громадянського суспільства у результаті масових студентських та антивоєнних громадянських рухів були втілені в конституції та конституційну практику більшості держав світу [3, с. 192 – 193].

То що ж таке громадянське суспільство сьогодні? Громадянське суспільство є добровільною, відкритою, самоорганізованою і функціональною спільнотою соціально активних громадян та інститутів громадянського суспільства, їх об'єднань і асоціацій, які взаємодіють з державою, стимулюють її розбудову [4, с. 51]. Термін «громадянське суспільство» здебільшого розглядається як теоретико-методологічна категорія. Натомість для позначення взаємодії «соціально активного ядра» громадянського суспільства з державою в законах України, указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України традиційно вживається категорія «громадськість» [5, с. 140].

На наш погляд *громадянське суспільство – спільнота небайдужих, вільних, активних громадян, членів громади міста, які б сприяли розвитку Дніпра (і всієї країни), спонукали владні органи працювати на суспільство, членів громади так, як це має бути.* Це спільнота вільних, незалежних, рівноправних, свідомих і відповідальних людей, кожному з яких держава забезпечує юридичні можливості бути власником, користуватися

економічною свободою та надійним соціальним захистом, іншими правами та свободами, брати активну участь у політичному житті та в інших сферах життєдіяльності людини і громадянина.

Ознаками громадянського суспільства є:

- демократія і відкритість влади;
- свобода вибору і відповідальність;
- правова культура і правова безпека;
- приватна власність, вільна праця, підприємництво;
- існування вільних політичних партій, громадських організацій, трудових колективів та інших об'єднань громадян на добровільній основі;
- багатоманітність і толерантність виховання, освіти, науки, культури;
- наявність незалежної системи засобів масової інформації;
- вільний розвиток сім'ї як первинної основи співжиття людей;
- переважне регулювання поведінки людини з допомогою етичних норм і здійснення людиною своїх потреб та інтересів у решті сфер приватного і суспільного життя на засадах свободи, незалежності та недоторканності.

Як бачимо, превалює над всіма ознаками, за нашим баченням, демократія і відкритість влади, які є основою громадянського суспільства. Для його забезпечення, принаймні в частині відкритості влади, важливо створити єдині, стандартні умови функціонування владних органів.

Сучасний світовий гуманістично-економічний простір є складною сукупністю суспільно-економічних, політичних, правових і морально-етичних відносин, які формують громадянські компетентності індивідуумів як «людей світу», сприяють позитивній компліментарності суспільних відносин і забезпечують відносну геополітичну і макроекономічну рівновагу на певному релевантному відрізку часу.

Тому сталий розвиток держави, регіонів і територіальних утворень сьогодні необхідно починати саме розвитку громадянського суспільства, бо воно є основою, на яку опираються цілі і задачі стратегічного розвитку (рис. 20).

Зазначимо, громадянське суспільство в Україні лише починає формуватися, про це свідчать громадські виступи, об'єднання активістів, волонтерський рух, створення громадських організацій тощо.

Так, в умовах формування громадянського суспільства забезпечення підзвітності влади громаді можливий через запровадження матриці прийняття управлінських рішень. матрицею державно-управлінських рішень у публічній службі, за нашим баченням, є законодавчо затверджена сукупність стандартів з підготовки, прийняття, реалізації, контролю і громадського моніторингу управлінських рішень, що визначають формування прогресивного стилю державно-управлінської діяльності з метою формування громадянського суспільства в Україні, яка складається з кількох змістовно-функціональних блоків, забезпечує єдиний підхід до

прийняття рішень у державній службі, чим усуває їх варіативність і упередженість (рис. 21).



Рис. 20. Складові стратегії сталого розвитку території

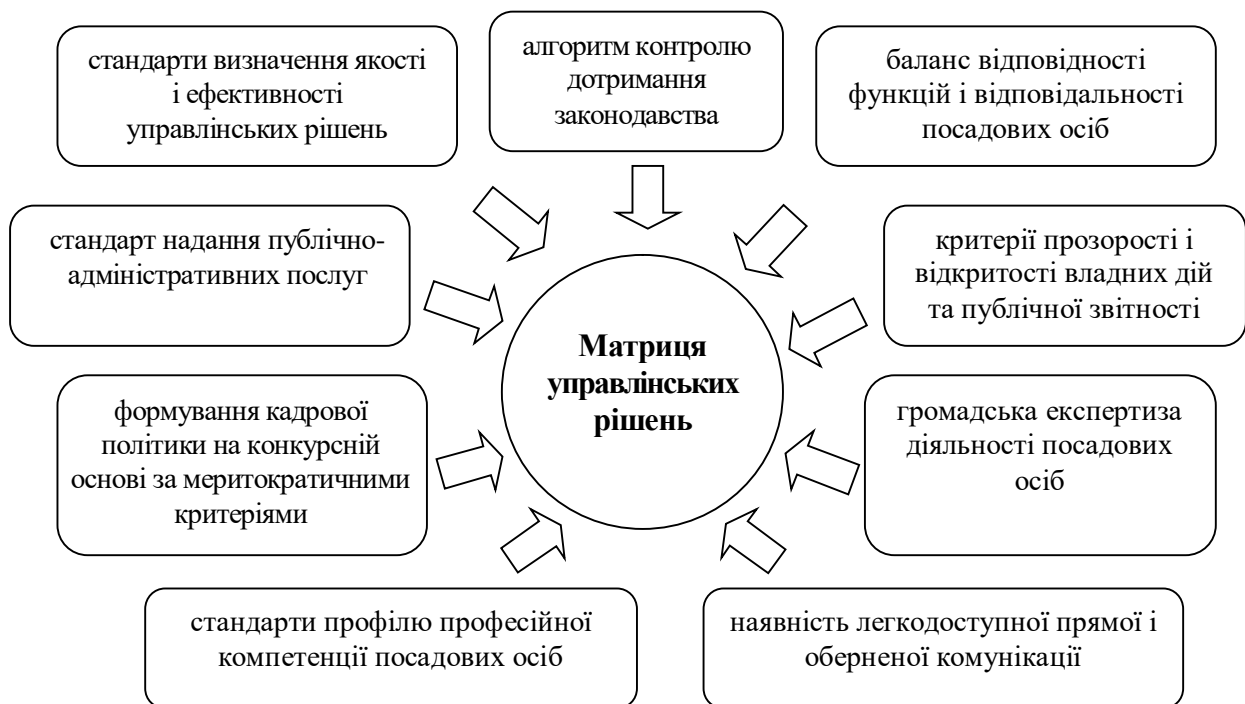


Рис. 21. Концепція матриці управлінських рішень в ОМС в умовах формування громадянського суспільства

На жаль, на сьогодні українці не можуть відчутти переваг громадянського суспільства й похизуватись наявними у них громадянськими компетентностями. Натомість, наявні негативні компетентності (пасивність і відчуженість, вибірковість дії права, подвійні стандарти, превалювання особистих інтересів над суспільними тощо).

Зазначимо, громадянське суспільство в Україні лише починає формуватись, про це свідчать громадські виступи, об'єднання активістів, волонтерський рух, створення громадянських організацій тощо.

Це стане започаткуванням формування громадянських компетентностей не у окремих громадян, а у більшості мешканців міста, у тому числі тих, хто сьогодні служить у владних органах. Вибір останніх згодом буде здійснюватися лише за меритократичними критеріями. Саме за таких умов м. Дніпро і його мешканці зможуть реалізувати свою стратегію, досягнувши головної її мети: створення комфортних і безпечних умов життя і ведення бізнесу.

Розвиток громадянських та управлінських компетентностей держслужбовців є важливою складовою розвитку європейських країн, що спрямовують зусилля на побудову економіки знань. «Компетентність» в європейській науці державного управління – це комплекс поєднання знань, навичок, усвідомлень, цінностей, ставлення та бажання ефективної суспільної інтеграції у певній області.

Сьогодні розвиток громадянських компетентностей, як і громадянська освіта в цілому, є складовою соціальної політики більшості розвинених країн. Освіта і виховання громадян в демократії особливо важливі для сучасної України, яка стоїть на шляху здійснення своєї історичної місії з реалізації національної ідентичності в соціальній, політичній, економічній і духовно-культурній сферах, на шляху інтеграції до світового співтовариства [1, с. 5].

У контексті європейської інтеграції основними компетенціями з позиції вимірювання рівня досягнутого прогресу – побудови «економіки знань» та «соціальної згуртованості» – є здатність до безперервного навчання і громадянська свідомість. «Компетентність» в європейській науці державного управління – це комплекс поєднання знань, навичок, усвідомлень, цінностей, ставлення та бажання ефективної суспільної інтеграції у певній області. (Поодинокі досягнення на роботі, в особистих взаємовідносинах вважаються тут не компетентностями, а результатом накопичення знань, що зберігаються як дані; ними вважається поєднання цих знань з навичками, цінностями, ставленням, бажанням, мотивацією та їх застосуванням у соціальному середовищі) [2].

Компетентність є ширшим поняттям, що передбачає почуття суспільної приналежності, дії та цінності. Вона описується «чотирма стовпами навчання Делора», розробленими для ЮНЕСКО: «навчитися

жити разом, навчитися знати, навчитися робити і навчитися бути» [3] (рис. 22).

Мабуть, найбільш ретельно дослідження цієї теми було проведене організацією ОЕСР в межах проекту DeSeCo [4]. У ньому термін «компетенція» визначався вченими (Д. Рихен і Л. Салганік) як «здатність успішно відповідати складним вимогам в конкретному контексті через мобілізацію психосоціальних факторів (у тому числі, пізнавальних і некогнітивних)» та як «внутрішні психічні структури в аспекті здібностей, диспозицій або ресурсів людини у взаємодії з конкретним реальним завданням або умовами» [4].

<p>Навчання, як дізнаватися – вдосконалення навчальних технік, а не набуття систематизованих знань</p>	<p>Навчання, як робити – підготовка для роботи, яка знадобиться і зараз, і в майбутньому (інноваційність та адаптивність)</p>	<p>Навчання, як жити разом з іншими – мирне вирішення конфліктів, сприйняття інших людей, культур, підтримка здібностей громади, індивідуальних компетенцій і здібностей, економічна стійкість і соціальна інклюзія</p>	<p>Навчання, як бути – освіта, яка розвиває людину повністю: розум і тіло, інтелект, чутливість, духовність, сприйняття</p>
---	--	--	--

Рис. 22. Концепція чотирьох «стовпів» навчання для майбутнього, за Делором

Дослідники запропонували холістичну (цілісна) модель компетенцій, яка охоплює цілий ряд процесів та дій і включає в себе когнітивні, афективні, етичні та вольові елементи. Тому вимір компетенцій – більш широкий, ніж вимір знань або навичок.

Які ж ключові компетенції державних службовців, громадських активістів, громадян? Програмний документ DeSeCO OECD визначає ключові компетенції як «компетенції, необхідні для гарного життя та плідної праці» та те, «як краще проводити свою роботу та дозвілля в межах суспільства, в якому живемо» [4]. У ньому перераховано такі ключові компетенції:

- соціальні компетенції / здатність до продуктивної співпраці;
- грамотність / інтелектуальні здібності і здатність застосовувати знання;
- компетенції навчання / вмотивованість навчатися протягом життя;
- комунікаційні компетенції [5].

У контексті Лісабонського процесу, рекомендації щодо ключових компетенцій для навчання протягом життя, прийняті Радою з питань освіти та Європейським Парламентом у 2006 р., складаються з 8 обов'язкових позицій:

- спілкування рідною мовою;
- використання іноземної мови (передусім, міжнародна);

- знання математики та основні компетенції в науці та технологіях;
- цифрова компетентність;
- навчання вчитися;
- соціальні та громадські компетенції;
- ініціатива та підприємництво;
- культура, її усвідомлення та вираження [6].

Отже, громадянська компетенція – це комплексна сукупність різних результатів навчання, які необхідні для того, щоб людина стала активним громадянином [2]. Це – поєднання знань, вмінь, поглядів та цінностей, які дозволяють людям діяти успішно у громадянському суспільстві; представницька демократія та повсякденне життя на основі демократичних цінностей. Рекомендація Європейської Комісії про основні компетенції для Навчання протягом життя визначає громадянську компетентність таким чином [6]: «Громадянська компетентність базується на знанні концепцій «демократія», «справедливість», «рівність», «громадянство та громадянські права», в тому числі, як вони виражені в Статуті фундаментальних прав Європейського Союзу та міжнародних деклараціях, та як вони застосовуються різними установами на місцевому, регіональному, національному, Європейському та міжнародному рівні. Вона включає знання про сучасні події, а також основні події та тенденції в національній, європейській та світовій історії. Крім того, передбачає закріплення цілей, цінностей та політики».

Відповідно до списків, розроблених CRELL Research Network, державні службовці повинні мати наступний перелік знань, навичок, ставлення та цінностей, необхідних для активного громадянства та професійної діяльності:

1. Знання: права та обов'язки людини, політична, історична грамотність, поточні завдання, їх різноманітність, культура, право та вплив на політику і суспільство;

2. Навички: вирішення конфліктів, міжкультурна комунікація, обґрунтоване прийняття рішень, творчість, здатність впливати на суспільство та політику, здатність до проведення досліджень, адвокація, автономія, критичне мислення, спілкування, обговорення, активне слухання, вирішення проблем, подолання невизначеності, робота в команді, оцінка ризику;

3. Позиція: політична довіра, політичний інтерес, політична ефективність, автономія та незалежність, стійкість, культура, повага до інших культур, відкритість до змін / диверсифікація думок, відповідальність і відкритість до залучення активних громадян;

4. Цінності: права людини, демократія, гендерна рівність, стійкість, мир та ненасильництво, справедливість і неупередженість в оцінці громадської участі;

5. Ідентичність: почуття особистої приналежності, ідентичності громади, національної ідентичності, глобальної ідентичності.

У дискусії про ключові компетенції для життя в XXI ст. Х. Хасте визначає загальну «мета-компетенцію» здатності управляти «напруженими» взаємовідносинами між інноваціями та безперервністю [7]. Вона стверджує, що для того, щоб мати можливість керувати цією напруженістю, посадові особи органів державного управління та місцевого самоврядування, а також громадські активісти, потребують цих додаткових компетенцій:

- адаптивне засвоєння змінних технологій,
- прийняття двозначності та різноманітності,
- віднаходження та підтримання зв'язків з громадськістю,
- управління мотивацією та емоціями,
- моральна відповідальність та свідоме громадянство [7].

Таким чином, результати дослідження приводять до уявлення цілісної, динамічної і критичної моделі громадянської компетентності в контексті завдання освіти протягом життя. Громадська компетенція та вміння постійно вчитися є обов'язковими вимогами щодо формування свідомого громадянського суспільства, закладення основ демократичного державного управління та місцевого самоврядування. Кожна із зазначених компетенцій має не тільки пізнавальний елемент, але й сильний афективний акцент, і має розглядатися як соціальна якість людини. Критичне мислення, творчість і цінності рівності й справедливості повинні розглядатися як важливі аспекти обох компетенцій. Так, громадянська компетентність є основою активного громадянства, а вміння вчитися приводить до активізації стимулів та навичок навчання протягом усього життя. Відповідно, реалізація можливостей навчання визначає, якою мірою громадянське суспільство може принести користь від розвитку цих компетенцій, щоб уникнути посилення соціальної ізоляції, нівелювати такі проблеми, як соціальна інклюзія, недостатня міра соціалізації, недостатня політична активність, низька підприємницька активність, здатність до інновацій.

Програмний документ DeSeCO ОЕСР визначає ключові компетенції державних службовців як «компетенції, необхідні для гарного життя та плідної праці» та те, «як краще проводити свою роботу та дозвілля в межах суспільства, в якому живемо» [2]. Це:

- соціальні компетенції / здатність до продуктивної співпраці;
- грамотність / інтелектуальні здібності і здатність застосовувати знання;
- компетенції навчання / вмотивованість навчатися протягом життя;
- комунікаційні компетенції [3].

Відповідно до списків, розроблених CRELL Research Network, державні службовці повинні мати певний комплекс знань, навичок, ставлення та цінностей, необхідних для активного громадянства та продуктивної професійної діяльності (рис. 23).

Європейський підхід пропонує уявлення цілісної, динамічної і критичної моделі громадянської компетентності в контексті завдання

освіти протягом життя. Громадська компетенція та вміння постійно вчитися є обов'язковими вимогами щодо формування свідомого громадянського суспільства, закладення основ демократичного державного управління та місцевого самоврядування. Критичне мислення, творчість і цінності рівності й справедливості повинні розглядатися як важливі основи формування компетенцій.



Рис. 23. Ключові компетенції державних службовців: європейський підхід (за рекомендаціями OECD та CRELL Research Network).

Узагальнюючи вищенаведене, зазначимо, що для становлення громадянського суспільства у загальнонаціональному масштабі, необхідно спільними зусиллями влада-громада здійснити низку заходів:

- визначити пріоритети розвитку міста, встановити критерії для порівняння і оцінки ефективності заходів;
- створити «громадський рупор» у якості комунікативного засобу, де всі пересічні громадяни могли б висловитись без перешкод і бути впевненими, що їх почують;
- започаткувати роботу «інститутів громадянського суспільства», де б громадяни (дорослі, бо діти це можуть здобути у навчальних закладах) навчались бути громадянами;
- створити інтегроване інформаційне поле доступне всім категоріям громадян (офіційний сайт, соціальні мережі, інформування через ЗМІ) для висвітлення інформації з особливостей надання адміністративних послуг,

можливості долучитись до громадських ініціатив, реалізації громадських ініціатив, результатів громадської експертизи;

– створити орієнтири участі громадянського суспільства у сталому розвитку для різних сфер суспільної і економічної діяльності (промисловість, енергозбереження, ЖКГ, екологія) тощо.

5.3. Механізми та інструменти функціонування громадянського суспільства та його взаємодії з органами місцевого самоврядування в контексті сталого розвитку територій

Вектори сталого розвитку територій і ресурсна спроможність їх забезпечення напряму залежить від стану розвитку громадянського суспільства. Усвідомлення громадою своєї ролі, активізація участі у процесах розвитку територій породжує колективну відповідальність за розкриття невикористаних ресурсних можливостей, їх ефективне використання, нарощення і своєчасне відтворення. Без тісної взаємодії органів місцевого самоврядування (далі ОМС) з громадянським суспільством (далі ГС) дієвого впливу громади на розвиток територій неможливий. Тому важливо дати відповідь на такі ключові питання: що таке громадянське суспільство й у якій формі воно існує; які механізми й інструменти використовуються у процесі взаємодії ГС з ОМС та як ГС впливає на розвиток територій.

Громадянське суспільство – це сукупність недержавних організацій, які представляють волю та інтереси громадян. Воно включає в себе сім'ю і приватну сферу, тобто «третій сектор» суспільства паралельно з державою та бізнесом.

У визначеннях ООН є чіткі *п'ять обов'язкових критеріїв*, що дозволяють віднести ту чи іншу структуру саме до цього «третього сектора», а саме:

1) *організована структура* – самостійна організація, яка має статут, організаційні структури, певні напрями роботи, цілі тощо;

2) *приватний характер*, тобто інституціональне відокремлення від держави. Такі організації мають бути в структурному, управлінському і кадровому відношенні відокремленими від будь-яких державних органів, установ, організацій і не повинні виконувати функцій державного суверенітету (які їм, зокрема, могла б делегувати держава);

3) *автономність*, тобто самостійність в управлінні, невідконтрольність ані державі, ані комерційним структурам;

4) *неприбутковість* – заборона на комерційну діяльність взагалі, але весь прибуток має інвестуватись на досягнення статутних цілей;

5) *добровільність*.

Елементами громадянського суспільства є різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо) – громадські організації, що охоплюють всі сфери суспільного життя.

Реалізація цілей і завдань, що стоять перед громадянським суспільством відбувається через конкретні механізми, які залежно від змісту їх наповнення дозволяють враховувати як кількісні, так і якісні показники. Загалом механізми доцільно об'єднати у єдиний комплексний механізм структура якого може бути представлена у наступному вигляді (рис. 24).



Рис. 24. Структура комплексного механізму формування, функціонування та розвитку громадянського суспільства

Як бачимо з представленого рисунку необхідною умовою ефективності діяльності у напрямі формування, функціонування та розвитку громадянського суспільства є їх повне забезпечення дієвими механізмами за різними напрямками починаючи від організаційно-управлінського й до політичного.

Важелі, методи та інструменти реалізації цілей та завдань розвитку громадянського суспільства

Важелі	Методи	Інструменти	Сфера застосування
Історико-світоглядні	Діалектичної логіки	формальна та неформальна логіка	<p>– дослідження положень наукових теорій, опублікованих наукових праць та результатів виконаних НДР у сфері розвитку громадянського суспільства;</p> <p>– критичний аналіз дієвості й погодженість законодавчих і нормативно-правових актів щодо формування, функціонування та розвитку громадянського суспільства;</p> <p>– обґрунтування та розробка парадигмальних, гносеологічних, концептуальних моделей і систем;</p> <p>– виокремлення суттєвих і несуттєвих факторів, що впливають на розвиток громадянського суспільства;</p> <p>– формулювання інноваційних напрямів й визначення перспектив подальшого розвитку громадянського суспільства;</p>
Морально-етичні	логічні	індукції, дедукції, аналізу і синтезу	
Фінансово-економічні	формалізації	структурний, порівняльний, факторний, системний аналіз, узагальнення	
Техніко-технологічні	абстрактно-логічного аналізу	абстрагування	
Матеріально-технічні	аналогії і моделювання	паралелізм, імітаційне, описове, математичне моделювання,	
Монетарні	гіпотетичний	припущення	
Адміністративно-управлінські	спостереження	вимірювання, опис, зважування,	<p>оперативне отримання первинної інформації у вигляді сукупності емпіричних тверджень</p> <p>оцінка показників щодо ефективності функціонування громадянського суспільства, визначення основних напрямів його розвитку</p> <p>оцінювання економічних індикаторів розвитку громадянського суспільства</p> <p>узагальнення результатів дослідження, виявлення загальних закономірностей і тенденції</p> <p>розробка макетів, проектів, наукових програм, технічних завдань тощо</p>
Регуляторні	економічний аналіз	аналіз динаміки, ефективності, результативності тощо	
Мотиваційно-поведінкові	математичної статистики	індекси, середні величини, кореляція, ряди динаміки тощо	
Духовно-ментальні	створення теорії	економічна теорія, теорія державного управління	
Звичаєво-демографічний тощо	розрахунково-проектний	пакування, проектування, програмування	

Дієвість комплексного механізму методології наукових досліджень забезпечує використання різноманітних важелів, методів та інструментів. Зважаючи на те, що одним з визначень сутності важеля в тлумачному словнику української мови є «... засіб впливу на щось, який зазвичай

стимулює чиюсь діяльність або розвиток» [1, с. 80], логічним буде трактувати важелі як певні «поштовхи», «зрушення» чи «точки зростання» до переліку яких, на нашу думку, варто відносити: історико-світоглядні, морально-етичні, фінансово-економічні, матеріально-технічні, монетарні, техніко-технологічні адміністративно-управлінські, регуляторні, мотиваційно-поведінкові, духовно-ментальні, звичаєво-демографічні та інші. Саме застосування тих чи інших важелів спонукає дослідника до пошуку інноваційних науково обґрунтованих рішень безпосереднє здійснення якого залежить від правильного добору способів і прийомів дослідження.

За визначеннями В. Дубічинського «... метод – це спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя, або прийом чи система прийомів, що використовуються в певній галузі» [1, с. 399].

Узагальнюючи напрацювання науковців згрупуємо методи наукових досліджень за двома класифікаційними ознаками: загальнонаукові (філософські) методи та спеціальні (конкретні) методи. Загалом, систему важелів, методів та інструментів подано у табл. 23.

Як бачимо з представленого рисунку необхідною умовою ефективності діяльності у напрямі формування, функціонування та розвитку громадянського суспільства є їх повне забезпечення дієвими механізмами за різними напрямками починаючи від організаційно-управлінського й до політичного. У межах нашого проекту доцільно дослідити вплив кожного з механізмів на розвиток взаємовідносин громадянського суспільства й влади.

Більш детально зупинимося на особливостях дії *організаційно-управлінського механізму* взаємодії *органів місцевого самоврядування* (далі – ОМС) та громадянського суспільства, яких включає в себе наступні елементи:

- інституції громадянського суспільства;
- функції громадянського суспільства;
- взаємодія громадянського суспільства з правовою державою;
- взаємодія громадянського суспільства з ОМС.

Застосування науково обґрунтованих методів проблем пов'язаних зі становленням та розвитком громадянського суспільства є найістотнішою умовою прирощення нових знань та їх практичного застосування. Тому правильний їх вибір має вирішальне значення для результатів діяльності у даному напрямі.

Перш за все, **визначимося з інституціональною структурою громадянського суспільства.**

В умовах розвитку демократії, *характерною ознакою громадянського суспільства є розгалужена мережа громадських неурядових організацій найрізноманітнішого спрямування.* Саме громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства виступають єдиною ланкою взаємодії суспільства і державної влади, вони є формою інституціоналізації розмаїтих суспільних інтересів та їх захисту на рівні публічно-правових відносин. З цієї точки зору ступінь

поширення («щільності») громадських об'єднань та рівень участі в них громадян може розглядатись як один з основних показників розвиненості громадянського суспільства. До речі якщо порівнювати розвиток громадянського суспільства з етапами біологічного розвитку людини, громадянське суспільство України за оцінками міжнародних експертів знаходиться на етапі «дитинство». Тобто воно народилося, але ще недієздатне.

Громадські організації – це формалізовані самодіяльні (неурядові) неприбуткові об'єднання громадян, спрямовані на реалізацію різноманітних колективних інтересів і захист колективних прав.

Зазначимо в цьому зв'язку, що Закон України «Про об'єднання громадян» (1992 р.) вважає таким об'єднанням «добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод» (ст. 1). Під це визначення підводяться як політичні партії, так і громадські організації. Громадською організацією у вузькому сенсі закон вважає «об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів» (ст. 3). У широкому значенні до розряду громадських організацій потрапляють досить різні за суттю інституції: політичні партії, власне громадські організації, організації за інтересами, благодійні фонди, професійні спілки, релігійні організації, кооперативні організації, об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди, органи місцевого та регіонального самоврядування (в тому числі ради й комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети), органи громадської самодіяльності (народні дружини, товариські суди тощо), територіальні громади, інші об'єднання громадян.

Все це розмаїття загалом підпадає під категорію об'єднань громадян (хоча, в силу їх специфіки, у правовому відношенні їх діяльність регулюється різними законами). Вочевидь, ці групи організацій необхідно розглядати окремо, хоча, з іншого боку, не можна не бачити їх спільної сутності як організацій громадянського суспільства.

У цілому класифікація громадських об'єднань можлива за кількома критеріями:

- за рівнем політизованості чи місцем у політичній системі (політичні партії, громадсько-політичні організації, громадські організації за інтересами);

- за рівнем комерціалізації (некомерційні та неприбуткові організації, благодійні фонди, кооперативи);

- за характером організованості (партії, рухи, організації);

- за ступенем ієрархії (місцеві, регіональні або загальнодержавні організації; первинні організації чи їх об'єднання, асоціації);

– за напрямом діяльності, сферою інтересів (професійні, демографічні, творчі, спортивні, культурно-просвітницькі, науково-технічні тощо);

– за рівнем стабільності (постійно діючі або тимчасові).

Отже, класифікуючи громадські організації, слід передусім визначитися з їх системним рівнем, тобто їх місцем у політичній (економічній, соціальній) системі суспільства.

Очевидно, що органи місцевого самоврядування, політичні партії і громадські організації за інтересами є трьома суттєво різними формами громадської самодіяльності, які містяться на окремих щаблях суспільно-політичної ієрархії (мають різний політико-правовий статус, функції і завдання).

Доволі специфічними постають також професійні спілки, релігійні організації, комерційні фонди чи кооперативи. Кожна з цих груп громадських об'єднань пов'язана з досить суттєвою і водночас відносно самостійною сферою суспільних відносин – соціальною, економічною, релігійною, чим визначається їх особлива історія, роль та інституційна форма.

Приклади інституцій громадянського суспільства, що наведені в Білій книзі урядування ЄС: недержавна організація (англ. NGO), приватна добровільна організація (англ. PVO), народна організація, громада, посередницька організація волонтерів та позабюджетні фонди, громадська фундація, клуби місцевої громади, профспілка, об'єднання громадян за культурною, статевою і релігійною ознаками, харитативна організація, соціальні або спортивні клуби, кооператив, природоохоронна організація, професійна асоціація, академія, приватний бізнес, правничі інституції, організації споживачів, засоби масової інформації, добровільна дружина, релігійні організації, клуби за інтересами.

Ефективність діяльності громадських інституцій в значній мірі залежить від виконання наступних функцій громадянського суспільства:

– самоорганізація громадського механізму для виконання суспільних прав;

– противага владним структурам, головного заборона проти можливих спроб узурпації влади;

– засіб соціалізації, що зменшує відчуженість індивідів та орієнтує їх на «суспільно корисні справи.

Взаємодія громадянського суспільства і правової держави.

Оскільки громадянське суспільство – це таке суспільство, де головною діючою особою, суб'єктом розвитку є людина зі всією її системою потреб та інтересів, відповідною структурою цінностей. Громадянське суспільство, торкаючись сукупності суспільних відносин, відображає взаємозв'язок всіх сфер суспільного життя людини.

Правова держава – це держава, обмежена в своїх діях правом, що захищає свободу та інші права особи і що підпорядковує владу волі суверенного народу.

Громадянське суспільство й держава перебувають у тісному взаємозв'язку, перше неможливе без другого. Завдяки державі людська спільнота набуває цивілізованості і стає суспільством.

Формою взаємодії держави і громадянського суспільства є політичний режим як система методів і засобів здійснення політичної влади, а різні типи політичних режимів – демократичний, авторитарний і тоталітарний – є різними способами цієї взаємодії.

Партнером держави громадянське суспільство виступає лише у правовій державі за демократичного політичного режиму. Правова держава не може існувати без громадянського суспільства. Особливість їх взаємодії за демократичного політичного режиму полягає в тому, що громадянське суспільство підпорядковує собі державу і контролює її.

Зв'язок громадянського суспільства з державою, його вплив на неї ґрунтується передусім на принципах демократії. Вихідним із них є принцип народного суверенітету, який проголошує народ єдиним джерелом і верховним носієм влади в суспільстві.

Найповніше зв'язок громадянського суспільства й держави проявляється через права і свободи особи.

Зважаючи на молодий вік української держави та відсутність досвіду державотворення, можна з упевненістю стверджувати, що положення про те, що Україна є правовою державою, які закріплені в Конституції, є чисто декларативними.

Громадянському суспільству потрібно докласти ще багато зусиль для того, щоб Україна вийшла на той рівень стандартів суспільного, правового та політичного життя, який дасть їй змогу почувати себе рівною серед інших правових держав. Саме правова держава забезпечує:

- реальні права і свободи рядових громадян через механізми їх повної гарантованості і всебічної захищеності;
- проведення в життя принципу оптимального сполучення прав і свобод громадян з їх конституційними обов'язками.

Взаємодія громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування.

Становлення України як демократичної держави неможливе без розвиненої системи місцевого самоврядування, одне з центральних місць в якій посідають органи місцевого самоврядування (ОМС). Саме від їх рішень значною мірою залежать ефективність вирішення питань місцевого значення, раціональність використання бюджетних коштів, благоустрій населених пунктів, соціально-економічний і культурний розвиток адміністративно-територіальних одиниць у цілому. Прикладом взаємовідносин громадянського суспільства й ОМС є відносини між територіальною громадою й органами місцевого самоврядування.

Члени територіальних громад, впливають на органи влади у різних формах, основними з яких є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, реалізують тим самим своє право на запит до створених ними органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, депутатів місцевих рад, внаслідок чого останні зобов'язані надати інформацію, відзвітувати, «відповісти» за свою діяльність.

Таким чином важливим елементом статусу органів місцевого самоврядування є інститут відповідальності, який повинен:

- виступати засобом стримування дій цих органів у межах правових та моральних норм;

- слугувати стимулом для ефективного функціонування відповідних органів, активізувати роботу посадових осіб та мобілізувати ресурси при розв'язанні проблем життєзабезпечення адміністративно-територіальних одиниць.

Водночас реалії сьогодення свідчать про непоодинокі випадки безвідповідального ставлення ОМС до покладених на них завдань, зловживання посадовими особами та депутатами місцевих рад своїм становищем, невиконання чи неналежного виконання своїх функцій. Безвідповідальне ставлення ОМС може мати різний прояв: порушення трудової дисципліни; зловживання владою; вчинення корупційних правопорушень; заподіяння шкоди державі, територіальній громаді, фізичним чи юридичним особам.

Відповідальність ОМС може наставати за:

- скоєння злочину, дисциплінарного проступку, неналежне здійснення публічної влади (юридична відповідальність адміністративна чи кримінальна);

- заподіяння моральної шкоди (моральна відповідальність);

- невітлення в життя передвиборних програм (політична відповідальність).

Труднощі у забезпеченні відповідальності ОМС України перед територіальною громадою за даними досліджень, що проведені Національним інститутом стратегічних досліджень проявляються у таких аспектах:

1. Недосконалість механізму притягнення до відповідальності ОМС, пов'язана із неврегульованістю питань місцевих референдумів та статутів територіальних громад.

2. Непослідовність норм вітчизняного законодавства щодо вимог до кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів.

3. Деперсоніфікація суб'єкта відповідальності, що призводить до складності у встановленні вини конкретних осіб у випадку правопорушень у сфері місцевого самоврядування.

4. Неповнота і недосконалість механізмів притягнення до відповідальності представників ОМС за бездіяльність.

5. Громадянська пасивність населення, недостатній контроль діяльності органів влади з боку виборців.

Розглядаючи проблему відповідальності ОМС перед територіальною громадою, надзвичайно важливо відзначити визначальну роль самої громади в цьому питанні. Тобто, суттєве значення у забезпеченні відповідальності ОМС відіграють самі мешканці, їх активність, ініціативність та громадянська позиція. На жаль більшість населення України, особливо у містах (до 77 %), досить скептично ставиться до власних можливостей впливати на рішення місцевої влади.

Громадянська пасивність населення, нездатність реалізовувати власний потенціал, скептичне ставлення та сумніви щодо своїх можливостей впливати на органи та посадових осіб місцевого самоврядування, навіть за умови порушення останніми прав та законних інтересів громадян, нівелюють значення громади як інстанції в системі відповідальності самоврядування, руйнуючи її.

Для запобігання такій ситуації доцільно вести широку просвітницьку та інформаційну діяльність стосовно прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, роз'яснювати населенню конституційні основи та гарантії місцевого самоврядування, можливості мешканців впливати на органи влади.

Для підвищення якості та ефективності взаємодії громадянського суспільства з органами місцевої влади необхідно розробити план заходів навчально-інформаційного характеру за такими напрямками:

- організація тренінгів для громадськості з підвищення обізнаності населення про можливості реалізації своїх прав і свобод щодо впливу на ОМС, отримання інформації про їх діяльність, здійснення контролю за їх діями;

- розробка та поширення буклетів про форми створення громадських інституцій і механізми взаємодії громадськості з місцевими органами влади, порядок ініціювання громадою притягнення до відповідальності представника ОМС за неправомірні дії або бездіяльність;

- розробка єдиних підходів та критеріїв щодо форм звітування ОМС перед територіальними громадами;

- залучення місцевих засобів масової інформації до поширення інформації про звітування представників ОМС.

Розвиток на території України місцевого самоврядування і оптимізація територіальної організації влади на принципах субсидіарності потребує повного розкриття внутрішнього ресурсного потенціалу громадянського суспільства та підвищення його конкурентоспроможності.

Дієвим важелем і одним із «ключів» оптимального використання потенціалу громадянського суспільства у вирішенні просторових, ресурсних, інституційних, економічних, соціальних, екологічних та інших проблем розвитку територій повинні розглядатися механізми і інструменти функціонування громадянського суспільства та його взаємодії із ОМС, їх

прозорі інформаційно-комунікативні зв'язки. Спираючись на представлену структуру комплексного механізму формування, функціонування та розвитку громадянського суспільства і склад наведених важелів, методів і інструментів його цілей і завдань розвитку дозволить пришвидшити прогресивні керовані перетворення в забезпеченні необхідного рівня розвитку територій.

5.4. Корпоратизація територіальних громад як джерело формування потенціалу їх розвитку

Для зміцнення ресурсного потенціалу громад у вирішенні питань власного розвитку, активізації участі жителів у вирішенні цієї проблеми необхідним стає розвиток у територіальній спільноті ділової творчості, підвищення соціального ладу, їх життєвого самопочуття і бажання брати участь в організації спільної праці, отриманні її очікуваних результатів і перетворення праці в самостійне, невичерпне і дієве джерело розвитку на власній території. Це потребує нового бачення процесів життєдіяльності на території громад, більшої уваги до стану використання і відтворення ресурсів, методів і технологій організації, координації, спрямування творчих сил суспільства на підвищення рівня життя. При цьому головна увага спрямовується на людей як носіїв інтелекту. Для цього органам місцевого самоврядування слід зосередити свої зусилля на тому, щоб навчити жителів спільній раціональній діяльності, чесності і довіри у відносинах, і мотивувати до появи у них бажання об'єднувати зусилля і ресурси, формувати нову культуру і поведінку для оволодіння інноваційними способами господарювання. Такий шлях формування територіальних громад нового типу називається корпоратизацією.

У складі інноваційних доміант розвитку України корпоратизація виділяється окремим напрямом. Вона розглядається як формування адекватної національним інтересам системи господарювання за принципом «від індивідуалізму до корпоратизму». Процес корпоратизації господарського простору розглядається як реакція на існуючі труднощі розвитку суспільства. При цьому слабкою ланкою в досягненні корпоративності господарського простору територій визначено рівень територіальних громад [1, с. 51].

Принципи корпоратизації пропонується пов'язувати із традиційними для України національними, регіональними та локальними рівнями управління і винести цю категорію на системний рівень. Корпоратизація територіальних громад тісно пов'язана з застосуванням корпоративного способу господарювання і організації діяльності.

Корпоративний спосіб організації самоврядних процесів і реалізації принципів організації суспільного життя на основі вільної взаємодії людей синтезує нові досягнення і прогресивні процеси суспільного життя, вбирає в себе життєздатні елементи індивідуального та суспільного досвіду

розвитку суспільства, затверджує в ньому баланс інтересів і відкриває простір для ініціативи різних суб'єктів соціальної та економічної дії. Предметна область його застосування в місцевому самоврядуванні окреслюється такими поняттями, як територіальна громада, комунальна власність, корпоративні відносини (стосунки), корпоративізм, корпоративність, суб'єкти корпоративної дії, функції реалізації корпоративного способу господарювання в економічній, соціальній і екологічній системах територіального простору громад. Тому корпоративний спосіб організації й управління в системі місцевого самоврядування слід розглядати як потужний системотвірний чинник подальшої демократизації суспільства, як форму представництва інтересів різних груп людей через інституційні системи внутрішньої корпоративної взаємодії органів місцевого самоврядування з жителями територіальних громад і господарюючих на його території суб'єктів.

Становлення жителів територіальних громад як господарів на власній території, як згуртованої активної спільноти, здатної і такої, що бажає брати участь в упорядкуванні і поліпшенні власного життя та разом із владою вирішувати проблеми спільного розвитку з використанням корпоративних принципів і корпоративного способу самоврядування, неможливе без опанування ними філософії і теорії корпоратизму – історично сформованого методу людської взаємодії і трансформації її в продуктивну співпрацю в спільному житті, а також без оволодіння і набуття ними корпоративних компетенцій.

Усвідомлення єдності і належності кожного жителя громади до спільного територіального товариства і розуміння необхідності участі в суспільному житті, підвищення його якості не виникає автоматично. Потрібно започаткувати процеси, що формують корпоративні компетенції налагодження гармонійних життєвих відносин на території спільного проживання і відносин співпраці при участі в суспільній діяльності.

Корпоративні компетенції будуються на врахуванні чинників людської свідомості, пов'язаних із людським сприйняттям корпоратизму, розуміння його значущості і ролі, характеру його прояву в забезпеченні якості життя, цілеспрямованістю, згуртованістю, узгодженістю і спільністю їх дій, що суттєво впливають на розвиток територіальної спільноти. Ці фактори обумовлюють дії і вчинки людей. Вони взаємопов'язані із внутрішнім світом кожної особистості. На внутрішній світ осіб також впливає навколишнє оточення, яке, у свою чергу, пов'язане з людським сприйняттям і участю людей у розбудові шляхів власного саморозвитку і розвитку суспільства, що продукуються в межах «корпоративної» філософії.

Виховання «корпоративної людини» повинно починатись із розширення і поглиблення її знань з теорії та практики корпоратизму. Стає очевидним, що засвоєння знань, оволодіння методологічними і практичними засадами взаємовідносин, взаємодії людей у місцевому самоврядуванні та

спільної праці в територіальному просторі громад і місцевому самоврядуванні має розглядатись як чинник успішності і невід'ємна складова і підґрунтя його реформування.

Значущість корпоратизму в місцевому самоврядуванні і його роль як способу суспільної взаємодії мотивує до поглибленого розгляду його теоретичної сутності й інституціалізації. Усвідомлення будується на визначенні спільних рис корпоратизму і місцевого самоврядування, які сьогодні набули нових можливостей у поглибленні демократичного самоврядування і спрямування, колективного розвитку громад і видів їх господарської діяльності за рахунок збільшення самостійності, збільшення фінансування і підвищенні їх власної відповідальності. Визначення корпоративних рис місцевого самоврядування дозволяє надати і змістовну характеристику корпоратизму територіальних громад.

Корпоратизм територіальних громад слід розглядати як тип суспільних соціально-економічних відносин, що формуються в територіальних співтовариствах на основі права комунальної власності і всіх інших ресурсів громади та їх раціонального використання з метою реалізації спільних (корпоративних) інтересів, саморозвитку і спільних зусиль щодо їх забезпечення на основі вмотивованої соціальної поведінки та договірних засад, активізації процесів соціального й економічного розвитку та самодостатності соціального й економічного потенціалу громад.

Ступінь відображення і забезпечення корпоративних інтересів жителів територіальних громад у заходах стратегій, політик, програм і планів розвитку характеризує корпоративізм місцевого самоврядування. У загальному розумінні він являє собою ступінь засвоєння і використання жителями територіальної громади, місцевою владою і всіма зацікавленими сторонами сукупності методів і інструментів реалізації принципів і складових елементів корпоративних відносин в управлінні і вирішенні завдань місцевого значення органами влади, фахівцями, жителями та іншими учасниками самоврядних процесів життєдіяльності.

Водночас корпоративізм – це не просто опанування філософією, ідеологією та сукупністю методів його реалізації. Він являє собою соціально-правове явище, наявність і прояв якого підвищує і супроводжує процеси розвитку громади за рахунок повної реалізації функцій цілепокладання, самоідентифікації, прогностики, згуртування і мобілізації самоврядної діяльності на досягнення цілей розвитку.

Синтез понять «корпоратизм» і «корпоративізм» формує в суспільстві нову, значущу, змістовно-інституційну форму суспільного стану територіальних громад – їх корпоративність. Вона характеризується рівнем злагодженості відносин жителів громади з владою, довірою до влади, раціональністю й результативністю їх співпраці, взаємопорозумінням і взаємопідтримкою в питаннях

формування, організації діяльності щодо досягнення спільних цілей розвитку ресурсного забезпечення збалансованості і сталості процесів життєдіяльності на території громади.

Корпоративність територіальної спільноти здатна сприяти всебічному врахуванню і забезпеченню розвитку всіх наявних і невикористаних ресурсів за рахунок підвищення впливу нематеріальних чинників, їх формування, використання і відтворення в динамічних процесах системних змін у просторі середовища існування та корпоративної співпраці жителів територіальних громад. Рівень корпоративності жителів територіальних громад і органів місцевого самоврядування забезпечується використанням принципів, ефективних методів, технологій плинучих процесів життєдіяльності, що створює нові можливості саморозвитку та самоврядування.

Теоретичне підґрунтя корпоративності територіальних громад і місцевого самоврядування стає методичною платформою для визначення джерел її формування, оновлення і розвитку – корпоративної культури територіальних громад. Корпоративна культура розглядається як інструментальний апарат, за допомогою якого кожний член територіальної громади, колектив чи організація може вирішувати конкретні завдання під час їх взаємодії із середовищем оточення і стати чинником, що визначає ефективність діяльності, стримуючи небажані зміни, стресові ситуації і стресовий стан.

Ступінь розуміння сутності ідеї корпоративності, сприйняття її ціннісних детермінант членами територіальних громад і ОМС повинні розглядатись як вагомі індикатори розвитку територій, демократичності місцевого самоврядування і дієвого чинника впливу на успішність реалізації реформ, які неможливо досягти без активної участі самих жителів територіальних одиниць і реалізації власних матеріальних і нематеріальних ресурсів розвитку.

Передумовою формування і опанування ідеологією корпоративності територіальних громад і місцевого самоврядування слугує постановка і вирішення низки питань, а також суспільні зусилля, які необхідно докласти для їх досягнення.

Філософія підвищення корпоративності жителів територій і місцевого самоврядування на шляху переходу громад на вищий рівень самостійності повинна бути закріпленою в статутах міст, статутах територіальних громад, кодексах корпоративної культури, корпоративної соціальної відповідальності та інших організуючих документах процесів самоврядної демократичної діяльності.

Досягнення високого ступеня корпоративності територіальних громад і місцевого самоврядування за рахунок формування і дотримання корпоративної культури членами і владою територіальних громад дозволить своєчасно змінювати діяльність основних учасників спільної дії в просторі територіальних громад, розширювати інноваційні рамки

окремих структурних елементів, встановлювати просторові й видові межі їх інноваційної самоврядної діяльності в гармонії з природою.

Оскільки «корпоративність» територіальної громади, яка базується на «корпоратизмі» і «корпоративізмі» самоврядування, поки не набула єдиного загальноприйнятого визнання та інституалізації, кожна територіальна громада може запровадити свою інституційно-правову форму її розвитку, використовуючи інструменти корпоративної культури. При цьому слід пам'ятати, що корпоративна культура поза суспільством і без зв'язку з навколишнім середовищем не може бути реалізованою, а під час її впровадження слід урахувати особливості соціуму, в якому передбачається її використовувати.

Корпоративну культуру слід розуміти як систему суспільних цінностей, вірувань, очікувань, ділових принципів, традицій і ритуалів, які виникають в організаціях, формують корпоративний дух, визначають межі загальних відносин і поведінку в організаціях та приймаються більшістю їх членів.

Корпоративна культура територіальних громад повинна бути представлена системою формальних і неформальних правил, норм життєдіяльності, індивідуальних і групових інтересів, особливостей поведінки влади, господарюючих суб'єктів і жителів, що відрізняються показниками спроможності територіальних громад до розвитку, задоволеності рівнем життя, рівнем взаємного співробітництва, відносинами з владою та ідентифікацією людей із співтовариством з метою його подальшого розвитку.

Численні риси і зміст складових елементів корпоративної культури доцільно систематизувати відповідно до складових корпоративності за двома напрямками: сутнісно-поведінковим і організаційно-інструментальним (рис. 25).

Сутнісно-поведінкові елементи культури відображають ціннісно-гуманістичну, етично-духовну і соціально-поведінкову основу сутнісного прояву корпоратизму, а також усвідомлення колективного «я» соціуму територіальної громади. Вибір і змістовне наповнення сутнісно-поведінкових елементів корпоративної культури здійснюється із застосуванням об'єктивного підходу, який дозволяє створити соціокультурне середовище формування корпоративності жителів територіальної громади, вбудувати способи і принципи корпоратизму до процесів самоврядування, визначити й об'єднати спільні інтереси жителів і органів влади, об'єднати та акумулювати ресурси на принципах корпоративної співпраці. Елементи культури формалізуються в кодексах, правилах корпоративної поведінки, змісті корпоративних стратегій і планів розвитку, договорах та інших інституційних інструментах.

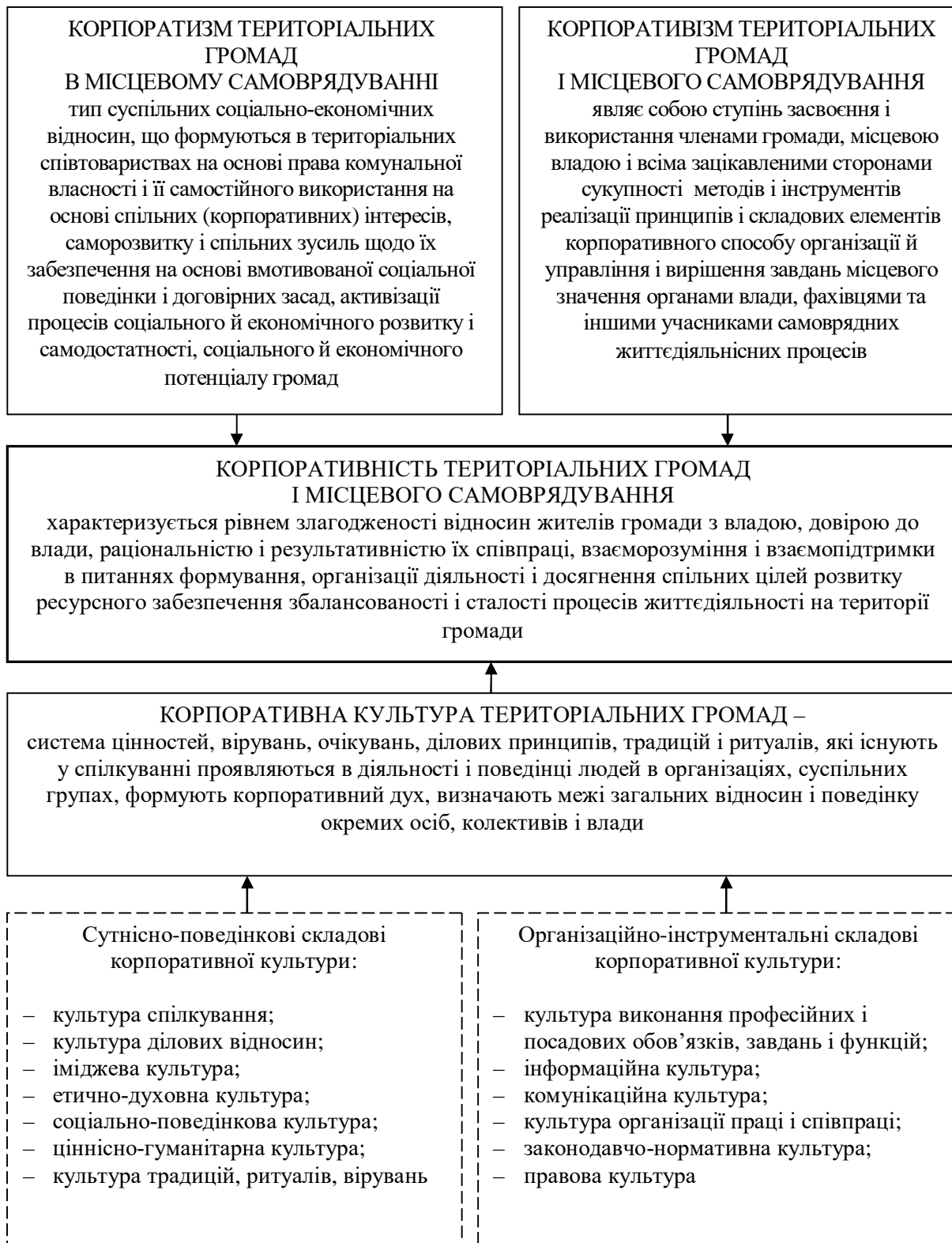


Рис. 25. Модель формування корпоративності територіальних громад і місцевого самоврядування

Формування корпоративної культури територіальних громад здійснюється шляхом визначення і використання її відповідних принципів. Принципи корпоративної культури муніципальних відносин являють собою основні положення і поняття щодо наповнення їх змістом і дозволяють створювати уявлення про її місію і зміст, форми прояву і реалізації. До основних принципів належать:

- принцип соціалізації відносин із суб'єктами на території громад;
- пріоритетності спільних соціальних інтересів;
- співучасті;
- спільної відповідальності та інтеграції зусиль за видами діяльності;
- соціального партнерства влади, громадськості й бізнесу;
- спільності інтересів у створенні людського капіталу як джерела і резерву інноваційного оновлення і відтворення ресурсів розвитку;
- солідарної відповідальності за розвиток соціальної інфраструктури на території громади;
- створення суспільних переваг територіальної громади для припливу інвестицій в її розвиток;
- спрямування спільної діяльності на соціальний, екологічний у економічний розвиток.

Принципи корпоративної культури територіальних громад (далі – корпоративної культури) повинні корелювати з численними видами відносин у громаді, умовами їх формування й чинниками розвитку. Для кожного виду відносин принципи повинні мати конкретний зміст, напрями і складники, межі дії та інші характеристики.

Принципи корпоративної культури повинні відображатись у технологіях, методах та умовах здійснення корпоративної діяльності і забезпечувати умови досягнення цілей корпоративного розвитку громади. Складові елементи культури для їх використання в корпоративних відносинах на зазначених принципах систематизуються за окремими видами, що дозволяє забезпечити їх зв'язки і цілісність соціокультурного середовища, впливати на відповідні відносини і зміст процесів спільної діяльності й управління.

Недотримання принципів корпоративної культури призводить до втрати внутрішньої цілісності організації спільної діяльності громади в процесі реалізації її місії, до появи внутрішньоорганізаційних конфліктів і, врешті-решт, до зниження ефективності діяльності та зменшення конкурентоспроможності.

Корпоративна культура розглядається також як культура взаємин і взаєморозуміння між керівниками і підлеглими. Її зміст постійно еволюціонує і суттєво підвищує її значущість у досягненні поставлених цілей. При цьому можуть виникати такі відносини, які відсутні у звичайній унітарній організації і які мають опосередкуватися й регулюватися спеціально сформованим корпоративним культурним середовищем. Це такі аспекти управлінських та соціально-економічних відносин, як

надійність і прозорість інформації, захист прав жителів територіальних громад та їх вплив на стан справ у громаді, стиль відносин соціального партнерства, потреба в належній виробничій та фінансовій культурі господарюючих суб'єктів, влади і працівників та ін.

Упорядкування елементів корпоративної культури здійснюється за двома напрямками:

- складові елементи корпоративної культури за спрямуванням суспільно-корпоративних відносин у територіальних громадах;
- елементи корпоративної культури в реалізації функцій самоврядування.

До *першого змістовно цільового напрямку реалізації принципів корпоративної культури* пропонується включити елементи корпоративної культури за спрямуванням спільних корпоративних відносин у системі управління: культура правових, соціальних, економічних, фінансових, організаційних та інформаційних відносин. До *другого напрямку* – культуру здійснення операційних функцій самоврядування й управління: культура діяльності громад, культура планування корпоративної діяльності, культура виконання функції організації діяльності, культура здійснення управлінського обліку й аналізу діяльності, культура побудови системи мотивації діяльності учасників корпоративних відносин, культура виробничої діяльності на комунальних і корпоративних підприємствах та культура корпоративного контролю. Наведені складники дозволяють охарактеризувати корпоративну культуру територіальної громади як цілісне, системне й збалансоване явище, що потребує особливої уваги до свого впровадження, підтримки й розвитку.

Визначення змісту, принципів і сфер запровадження корпоративної культури територіальних громад є першим етапом її створення. Другим етапом стає уточнення її місії окремо кожним суб'єктом господарювання на території громади під час визначення стратегічних орієнтирів використання ресурсів, відображення їх у стратегії розвитку.

Корпоративна культура має формуватися на основі процесів професійної і духовної взаємодії та взаєморозуміння між учасниками спільних дій при реалізації заходів і планів діяльності. Для цього можуть використовуватись існуючі методи визначення і формування цілей.

Оцінивши роль і можливості корпоративної культури у власному розвитку, влада, організації і жителі територіальних громад можуть виразити через неї власні вчинки і прагнення, додаючи кращі пропозиції і досвід інших громад, пов'язуючи з ними надії на спільне майбутнє. Організації, корпоративна культура яких подібна, співпрацюють більш продуктивно, тому що вона формує рівень якості й ефективності результатів діяльності за рахунок кращої організації у використанні власних ресурсів соціальної, економічної, організаційної та інших видів синергетики і дозволяє визначити «порогові» параметри порядку діяльності і спільних ефектів суспільної дії як

організаційного чинника корпоративності територіальних громад, що забезпечує не тільки ефективність їх діяльності, а й стійкі тенденції розвитку.

Зміст корпоративної культури й закономірності становлення будуть свідчити про її тісний взаємозв'язок і поєднання із системою управління, з її місією, завданнями, функціями та іншими складовими, що мають певну специфіку прояву залежно від галузі і загальної чи функціональної сфер використання. Так, у фінансовій сфері існує поведінкова професійна культура, яка формується більш жорстко, чітко формулюються дії і навіть стиль спілкування. Корпоративна культура в банківській сфері відрізняється високим владним рівнем унормованості та ієрархічності. У торговельній сфері корпоративна культура менш визначена, заохочуються енергійність, комунікативність і творчість працівників. Отже, корпоративна культура є не тільки засобом самоорганізації людей у системі спільної праці й управління, що налагоджує внутрішню діяльність територіальних громад і захищає її від викликів зовнішнього середовища, а й невичерпним джерелом формування, підтримки і збільшення потенціалу розвитку територій.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
2. Бобровська О.Ю. Практичний poradnik з питань управління потенціалом сталого розвитку територій в умовах децентралізації влади. Вип. 5: Запровадження корпоративного способу організації і управління територіальними громадами в умовах реформування місцевого самоврядування / О.Ю. Бобровська. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 68 с.
3. Бутирська Т. О. Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку України : монографія / Т. О. Бутирська. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 484 с.
4. Гайндль В. Модернізація та теорії модернізації: приклад габсбурзької бюрократії / В. Гайндль // Україна Модерна. – 1996. – №1. – С. 89–100.
5. Гильбо Е. Начало постиндустриальной эры [Электронный ресурс] / Е. Гильбо // Новый европеец. – С. 14–15. – Режим доступа: <http://www.guzmanmedia.com/almanac/14-15.pdf>. – Назва з екрана.
6. Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Збірник метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. – К. : НАДУ, 2016. – 308 с.
7. Гумилев Л. Н. Конец и вновь начало : популярные лекции по народоведению / Л. Н. Гумилев – СПб. : СЗКЭО, Кристалл, 2002. – 416 с. – Сер. «Вехи истории».
8. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / авт. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – Київ : Ліра-К, 2016. – 524 с.
9. Дмитриченко Л. И. Корпорация в системе общественного производства : монография / Л.И. Дмитриченко, Т.С. Чунихина, Л.А. Дмитриченко, А.Н. Химченко – Донецк: ООО «Східний видавничий дім», 2010. – 220 с.

10. Керемецкий Я. Новая культура управления и модернизация производства / Я. Керемецкий. // Альтернативы. – 1998. – №3. – С. 93–99.
11. Лубков А. Р. Синергетический подход к исследованию экономических систем [Электронный ресурс] : монография / А. Р. Лубков; под ред. проф. В. С. Карагода – 2008. – Режим доступа : http://zhurnal.lib.ru/l/lubkow_a_r/sinergetice.shtml. – Назва з екрана.
12. Маслоу А. Мотивация и личность / пер. А. М. Татлыбаевой ; терминолог. правка В. Данченка. — К. : PSYLIB, 2004. – С.112.
13. Милосердна І. М. Роль громадянського суспільства в здійсненні політичного управління: український досвід / І. М. Милосердна – 2012. – С. 214 – 223. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1842/Miloserdn.pdf?sequence=1>
14. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг.ред. Б. Є. Патона. – Вид. 2-ге переробл. і доповн. – Київ : Держ. установа «Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. – 72 с. – Режим доступу : <http://www.wiuu.edu.ua/wpcontent/uploads/2016/09/Natsionalna-paradigma-stalogo-rozvitku-Ukrayini.pdf>
15. Пухкал. О. Роль громадянського суспільства у протидії політичній корупції в Україні / О. Пухкал, А. Тіньков // Державне управління тамісцеве самоврядування. Д.: ДРІДУ НАДУ. – 2013. – 2(17). – С. 80 –86.
16. Смит А. Исследование о природе й причинах богатства народов / А.Смит // Антология экономической классики : в 2-х т.– М. : Эконов, 1993. – Т.1. – 382 с.
17. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U615_98.html
18. Сучасний тлумачний словник української мови: 60000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. – Х. : ВД «ШКОЛА», 2008. – 832 с.
19. Федоренко Т.А. Громадськість і громадянське суспільство як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я / Федоренко Т.А. // Bulletin of the NAPA under the President of Ukraine (Series “Public Administration”). - 2016. - № 4 С. 137-142.
20. Чурилов М.М. Соціологія: навчальний посібник. / За ред. С. О. Макеєва, Н. В. Паніна, Н. В. Костенко, С. О. Макеєв. – 4-е вид.– К. : Знання. – 2008. – 566 с.
21. Council (2006), Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on Key competences for lifelong learning, (2006/962/EC). Brusse
22. Delor J. (2006) Learning: the treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twentieth Century, 1996, Paris, UNESCO.
23. Fedorenko, V.L. (2016), Konstytutsijne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Constitutional law of Ukraine: Tutorial], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, “Lira” Publisher, Kyiv, Ukraine.
24. Haste, H. (2001) Ambiguity, autonomy and agency in Rychen, D. & Salganik, (Eds.) Definition and selection of competencies; theoretical and conceptual foundations,. Seattle, OECD, Hogreffe and Huber.
25. Learning to Learn and Civic Competences: different currencies or two sides of the same coin? / В. Hoskins, R. Deakin Crick // Joint Research Centre Scientific Report. – Access mode: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC45123/reqno_jrc45123_learning%20to%20learn%20and%20civic%20competence%5B2%5D.pdf. – Title from screen (Accessed 09.09.2017).
26. Trier, U.P. (2002) Key competencies in OECD countries – similarities and differences, address DeSeCo Symposium, Geneva, February 11 – 13, 2002. Web document: http://www.portal-stat.admin.ch/desecco/desecco_int02.htm (assessed 11 June, 2017).

РОЗДІЛ VI

ДЖЕРЕЛА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

6.1. Фінансовий потенціал та фінансові ресурси розвитку територій

Однією з найважливіших складових потенціалу розвитку регіону є фінансові ресурси, що забезпечують спроможність вирішувати весь комплекс завдань розвитку та мають перспективу їх прогресивного примноження. Тому серед пріоритетних напрямів сталого розвитку територіальних громад підвищення фінансового ресурсного потенціалу їх забезпечення займає чільне місце.

Вихідною ланкою в розробці програм і прогнозів розвитку країни є визначення фінансового потенціалу на рівні регіонів і виявлення потенційної результативності використання кожного окремо взятого ресурсу потенціалу території і їх сукупності, оцінка їх ресурсних можливостей.

Фінансовий потенціал територіальних громад включає в себе всі джерела їх доходів, запаси, можливості, а також матеріальні, нематеріальні, інституційні чинники, які можуть бути приведені в дію та використані для досягнення поставленої мети розвитку. Він охоплює всі наявні фінансові ресурси, їх резерви і можливості територій регіонів у формуванні джерел, які забезпечують фінансову спроможність до вирішення завдань розвитку. Складові ресурсного потенціалу регіону, які здатні продукувати сукупний фінансовий ресурс наведені на рис. 26.

Фінансові ресурси за своєю природою визначаються в колі фінансового потенціалу, який мобілізує, трансформує й акумулює джерела фінансових ресурсів у грошовій формі. У процесі їх мобілізації результатом стає створення цілісного фінансового ресурсу з відповідною його структуризацією за конкретними видами.

У науковій літературі зустрічається чимало визначень поняття фінансових ресурсів, що пояснюється глибиною його сутності і, відповідно, широтою її розуміння. *З позиції державного управління* фінансові ресурси регіону являють собою фонди перерозподілу національного доходу, що генерується із внутрішніх (заробітна плата, прибуток від операційної діяльності) та зовнішніх (зовнішні асигнування, інвестиції) джерел. *З позиції регіонального управління* – це сукупність доходів, створених господарським комплексом регіону і заощадженнями громадян, а також кошти, що надійшли в результаті їх територіального перерозподілу [26]. *Економічний зміст даної категорії* найбільш чітко проявляється в такому її визначенні: фінансові ресурси регіону – це система грошових фондів, які забезпечують процес виробництва та відтворення в межах регіону [2].

За джерелами походження та утворення фінансові ресурси регіону можна поділити на фінансові ресурси *внутрішнього* та *зовнішнього* походження.

До *фінансових ресурсів внутрішнього походження* насамперед належать *кошти місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, підприємств та установ, розташованих та діючих у межах регіону, будь-якої форми власності та сфери діяльності, а також грошові кошти населення* – тобто кошти, які відносно територіальних меж регіону мають внутрішнє походження.

До *фінансових ресурсів зовнішнього походження* відносяться *субсидії, субвенції та дотації з державного бюджету, кошти, які запозичуються або залучаються суб'єктами господарювання та населення із зовнішніх відносно регіону джерел, різні форми міжнародної допомоги, зокрема грантової*.

Система фінансових ресурсів регіону має складну організацію, що описується за розгалуженою системою класифікаційних ознак (рис. 27).

Ключові класифікаційні ознаки фінансових ресурсів регіону:

- *за суб'єктами розпорядження*: державні, недержавні, зовнішні;
- *за формою утворення*: ресурси місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, резервні, позабюджетні, цільові фонди, доходи від фінансово-економічної діяльності регіональних та місцевих органів виконавчої влади, фінансові ресурси суб'єктів господарювання, грошова вартість їхніх активів, вільні кошти та заощадження населення, активи фінансово-кредитних установ, зовнішні позики, кредити та інші види ресурсів фінансово-кредитних установ зарубіжних країн, іноземні інвестиції, фінансова допомога, гранти;

- *за економічною природою*: фондові (доходи місцевих бюджетів, резервні, позабюджетні фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств) та нефондові (банківські кредити, доходи від розміщення облігацій місцевих позик, тимчасово вільних коштів бюджетів на депозитах у банках);

- *за джерелами походження*: податкові, неподаткові, кредитні, позикові, інвестиційні, грантові;

- *за правовою належністю*: власні, закріплені, передані (делеговані), регульовані;

- *за способами формування*: місцеві податки і збори, частки загальнодержавних податків, трансферти, доходи від майна та землі, що належать комунальній власності, доходи комунальних підприємств.

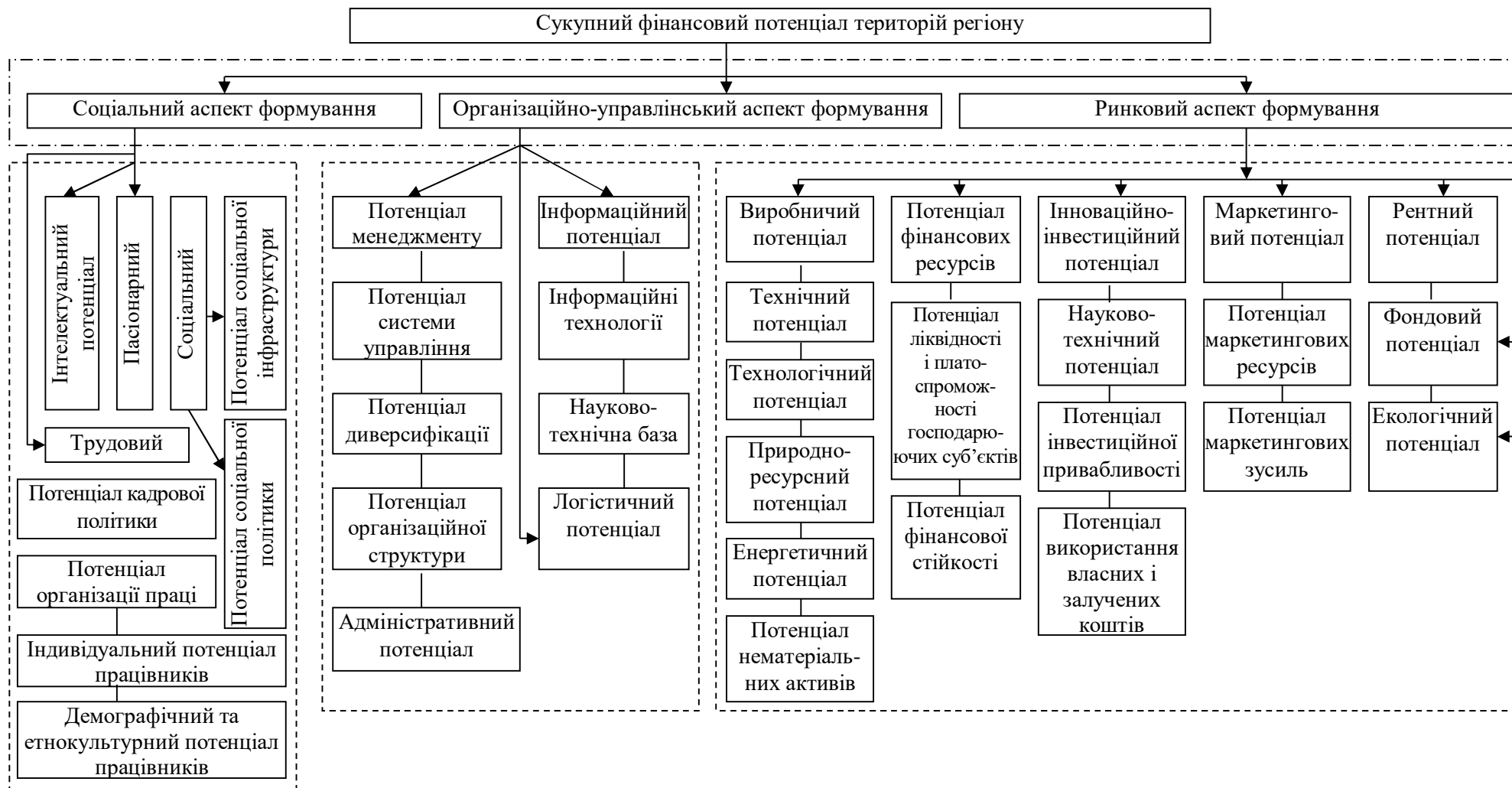


Рис. 26. Формування сукупного фінансового потенціалу територій регіону

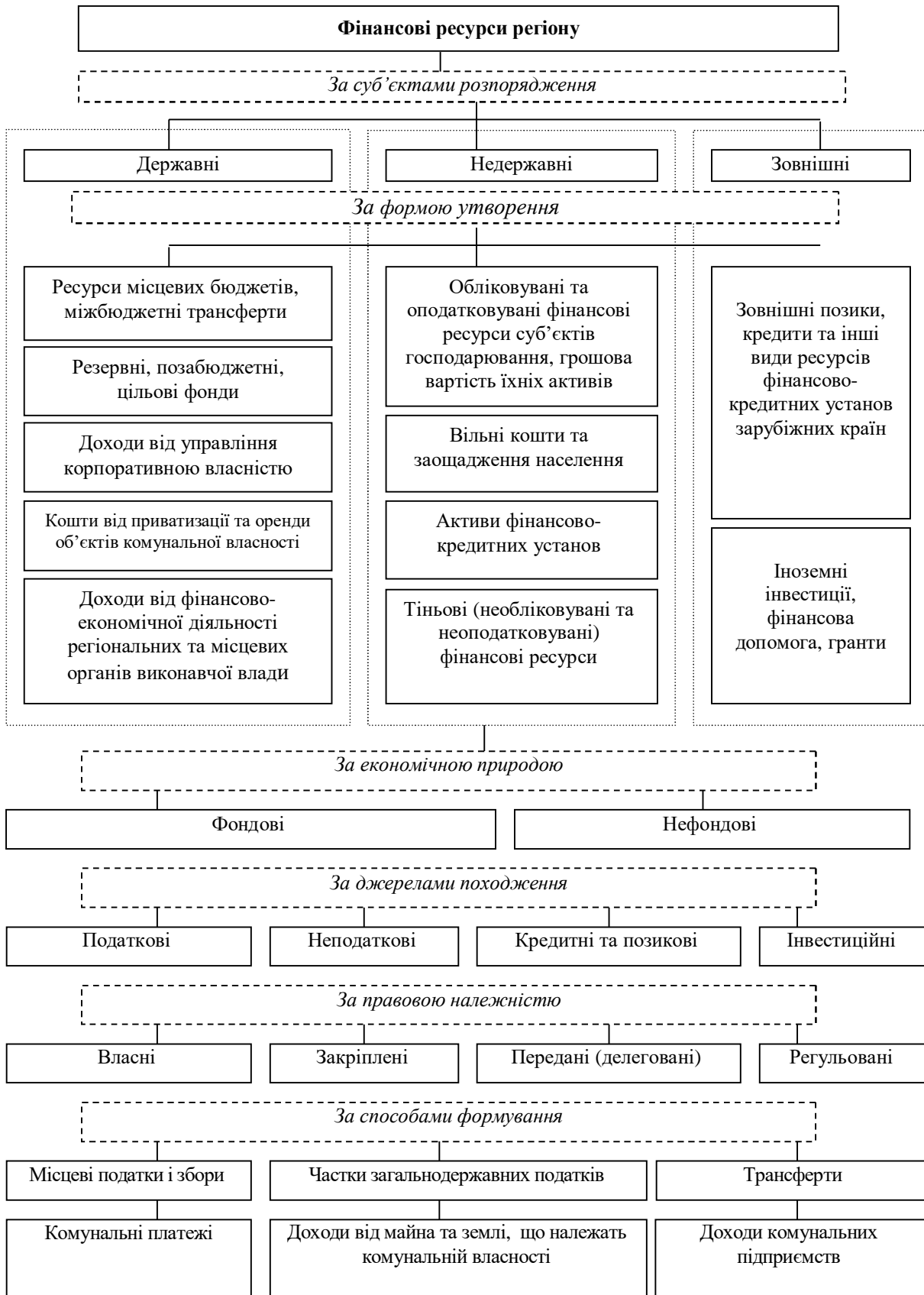


Рис. 27. Класифікація фінансових ресурсів розвитку територій регіону за складовими

Переважна частина фінансових ресурсів регіону обліковується у формі доходів місцевих бюджетів у процесі діяльності та взаємодії відповідних місцевих інститутів: інституту місцевого самоврядування, інституту бізнесу, громадського інституту, місцевих фінансових інститутів. Забезпечення високого рівня розвитку місцевої інституційної інфраструктури має вкрай важливе значення, адже він обумовлює розвиток інституту місцевих фінансів, які є фінансовою базою забезпечення прогресивного регіонального розвитку.

Облік місцевих фінансів у формі місцевих бюджетів здійснюється в усіх країнах світу. Проте розвиток цієї системи та зміст її функцій зумовлені низкою національних, політичних, економічних та інших факторів, що є індивідуальними для кожної країни [9; 16; 18]. Місцеві бюджети можна розглядати у двох аспектах:

1) як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядження органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади;

2) як систему фінансових відносин, що виникають між:

– місцевими й регіональними бюджетами й суб'єктами господарювання, що функціонують на території регіону;

– місцевими й регіональними бюджетами та населенням регіону;

– бюджетами різних рівнів з приводу перерозподілу фінансових ресурсів між регіонами країни;

– місцевими, регіональними й державними бюджетами.

Фінансові ресурси, зосереджені в розпорядженні органів місцевої виконавчої влади й місцевого самоврядування, є основним джерелом, необхідним не тільки для реалізації заходів економічної політики, а й для фінансування всіх функцій і завдань, які виконують ці органи [15; 25; 36].

Проте в Україні це джерело ще не набуло ознак самодостатності та самостійності щодо фінансування усього спектру потреб місцевого та регіонального розвитку, що пов'язується зі слабкістю економічного потенціалу переважної більшості регіонів України [22].

В Україні місцеві бюджети поки що не забезпечують можливості регіонів повноцінно реалізувати завдання органів місцевого самоврядування та органів місцевої виконавчої влади щодо забезпечення місцевого розвитку.

6.2. Загальна характеристика інструментів управління фінансовими ресурсами територіальних громад

Для організації процесу підвищення фінансових можливостей територій органам місцевого самоврядування рекомендується використовувати набір управлінських інструментів [23], структуруючи та поєднуючи які вони зможуть організувати безперервний процес управління їх фінансовим потенціалом територіальної громади з метою

мобілізації максимальних обсягів фінансових ресурсів у дохідну частину місцевих бюджетів [21; 13; 1; 19; 14].

Підбір інструментів здійснюється у відповідності до функцій та управлінських завдань, які поставлені перед структурними підрозділами органів місцевого самоврядування [17; 41] у межах їх компетенції та профілю управлінської діяльності. Посадові особи органів місцевого самоврядування можуть комбінувати управлінські інструменти створюючи багатофункціональний механізм формування, розподілу та ефективного використання фінансових ресурсів територій [20; 24; 11] як уже акумульованих доходів місцевих бюджетів, так і потенційних для мобілізації ресурсних джерел.

У табл. 24 наведено перелік інструментів, які органам місцевого самоврядування рекомендується покласти в основу системи управління фінансовими ресурсами територій для систематичного збільшення їх обсягів та забезпечення процесу розвитку на нарощування фінансового потенціалу територіальної громади.

Прогнозовані результати від застосування органами місцевого самоврядування рекомендованих інструментів управління фінансовими ресурсами територій:

- підвищення рівня використання фінансового потенціалу територіальних громад за рахунок появи широких можливостей щодо реалізації пріоритетних напрямів збільшення обсягу фінансових ресурсів і їх спрямування на пріоритетні заходи соціально-економічного розвитку територій;

- створення системи управління фінансовими ресурсами територій і зміцнення зв'язку між стратегічним і бюджетним плануванням;

- зростання рівня уніфікації та стандартизації процесів управління фінансовими ресурсами територій;

- формування умов і стимулів для органів місцевого самоврядування щодо нарощування власних фінансових ресурсів для фінансового забезпечення надання публічних послуг населенню;

- розширення можливостей нарощування фінансового потенціалу територіальної громади;

- підвищення дієвості системи муніципального фінансового контролю;

- створення передумов якісного стратегічного менеджменту в секторі муніципальних активів;

- формування стану саморозвитку та самовідновлення фінансових ресурсів територій.

Відносно новим інструментом управління фінансовими ресурсами територій в умовах розвитку тенденції децентралізації влади в Україні є диференціація ставок податків для органів місцевого самоврядування – законодавчо закріплена можливість зміни ставок окремих податків відповідно до критеріїв податкового навантаження та економічної рентабельності.

Інструменти управління фінансовими ресурсами територій

Функції і завдання управління	Інструменти управління
Законодавче регулювання	Бюджетний та Податковий кодекси, закони України, інші підзаконні та нормативно-правові акти
Стратегічне планування та управління	Державні, регіональні і місцеві політики та стратегії розвитку територій
Прогнозування, планування та звітування	Місцеві бюджети (доходи, у тому числі міжбюджетні трансферти та видатки)
Структурування функцій, завдань, повноважень органів місцевого самоврядування	Закон про місцеве самоврядування, посадові інструкції службових осіб місцевого самоврядування, інші закони, підзаконні акти та нормативно-правові акти
Казначейське управління та обслуговування	Системи електронних платежів і переказів коштів як взаємопов'язаного інструменту обслуговування єдиного казначейського рахунку з використанням модифікованої казначейської моделі
Контроль та аудит	Публічний аудит (внутрішній, зовнішній, незалежний), бюджетний контролінг, аудит бюджетних програм
Організація діяльності підприємств, що знаходяться у комунальній власності	Стандарти та моделі управління муніципальними бізнес-процесами, виробництво послуг на платній основі (поряд з безоплатними), муніципальні підприємницькі кластери, корпорації, бізнес-інкубатори
Управління власністю територіальних громад на засадах рентабельності та прибутковості активів	Облік та оцінка вартості муніципальних активів, ідентифікація проблем, робоча група менеджерів під егідою посадових осіб органів місцевого самоврядування, план дій (пріоритети, зв'язки, заходи)
Управління якістю та вартістю публічних послуг	Альтернативні опції виробництва та надання послуг, встановлення оптимальної вартості, контроль якості
Управління ринком місцевих позик	Банківські кредити, випуск боргових зобов'язань на утримання оптимальної межі боргу, аналіз ринку позикового капіталу, підвищення кредитного рейтингу території
Залучення інвестицій та вкладення капіталу	Інвестиційний профіль, внутрішня інвестиційна політика, оцінювання інвестиційних проектів, контроль за використанням інвестиційних коштів
Формування фондів розвитку	Цільові фонди розвитку; ваучерні програми; гранти
Розвиток державно-приватного партнерства	Управлінські угоди, оренда, концесія, венчурні підприємства, повне або часткове володіння
Фіскальне стимулювання розвитку економіки	Пільгові режими оподаткування, гнучкі ставки оподаткування (стимулювання та економічного примусу), податкові канікули, запровадження диференційованої шкали ставок податків

У межах заходів щодо децентралізації влади в Україні органи місцевого самоврядування отримали додаткові повноваження щодо встановлення ставок окремих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України (орендна плата за землю, податок на нерухоме майно).

Органам місцевого самоврядування рекомендується використовувати:

– *шкалу зниження податків* для стимулювання інноваційного розвитку підприємств, їх інвестиційної активності та соціальної відповідальності;

– *шкалу підвищених податків* (шкала економічного примусу), яка виконує роль економічного важеля впливу на недопущення економічно неефективних і соціально неякісних результатів господарювання.

1. Стимулююча шкала ставок оподаткування (зниження податків)

Запроваджується для суб'єктів господарювання на відповідній території за умови дотримання таких умов: збільшення обсягів інноваційної продукції; реалізація інноваційних проєктів; підвищення продуктивності праці та якості публічних послуг; зниження матеріалоемності; участь у фондах розвитку.

2. Шкала економічного примусу (підвищення податків)

Запроваджується для суб'єктів господарювання на відповідній території за таких визначальних умов: відсутність економічного ефекту; низький соціальний результат; нераціональне використання природних ресурсів; нецільове та неефективне використання бюджетних джерел фінансування.

Доцільно також передбачити і систему диференціації податків на товари і послуги першої необхідності (товари і продукти харчування для дітей, ліки для хронічно хворих людей тощо), врахувати вік і стан майна, якість землі та інші особливості об'єктів оподаткування.

Зазначені умови для диференціації ставок податків затверджуються окремим рішенням відповідної місцевої ради.

Нормативно-правову базу використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування України складає коло законів та нормативних актів, що регулюють питання планування і використання бюджетних коштів. Основні положення цих законів та нормативно-правових актів зведено у табл. 25.

Для оптимізації процесу управління фінансовими ресурсами територій органам місцевого самоврядування рекомендується розробляти та затверджувати План заходів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами на узгоджених і обґрунтованих принципах, а саме:

– розширення горизонтів фінансового і бюджетного планування;
– розробка основних напрямків місцевої фінансової політики на наступний фінансовий рік і плановий період;

– виявлення і перерозподіл внутрішніх резервів для реалізації пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територіальної громади;

– прогнозування розвитку фінансових ресурсів територіальної громади;

– ухвалення нових витратних зобов'язань тільки за умови наявності фінансових ресурсів і їх відповідності пріоритетним напрямам соціально-економічного розвитку територіальної громади;

– удосконалення організації та методології виконання місцевого бюджету із встановленням відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за якість та дотримання планових показників.

Мінімальний період для програмування – середньостроковий період від 3 до 5 років (табл. 26).

Таблиця 25

Нормативно-правова база щодо формування і використання бюджетних ресурсів органами місцевого самоврядування

Закон / нормативно-правовий акт	Сфера, що регулюється	Положення закону / нормативно-правового акту
Конституція України [8]	Формування матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування	Ст. 142. «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад».
	Право органів місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети і здійснювати контроль їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори	Ст. 143. «Територіальні громади села, селища, міста ... через утворені ними органи місцевого самоврядування... затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону».
Бюджетний Кодекс України [3]	Термінологія законодавства	Ст. 2. «Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад»; «місцеві бюджети – ... обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування».
	Принципи побудови бюджетної системи та відносин між її структурними елементами	Ст. 5. Визначення структури бюджетної системи України. Ст. 7. Визначення принципів бюджетної системи України. Ст. 8 – 13. Затвердження бюджетної класифікації доходів і видатків; класифікація фінансування бюджету; класифікація боргу; визначення складових частин бюджету; умови створення позабюджетних фондів

Закон / нормативно- правовий акт	Сфера, що регулюється	Положення закону / нормативно-правового акту
		органами місцевого самоврядування.
	Принципи та правила фінансування бюджету (дефіцит, профіцит), вирішення питань утворення місцевого боргу	<p>Ст. 15. «Джерела фінансування місцевого бюджету:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) кошти від внутрішніх (місцевих) та зовнішніх запозичень; 2) кошти від приватизації майна; 3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів; 4) вільний залишок бюджетних коштів; 5) кредити (позики), що залучаються від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів; 6) інші надходження, визначені законом про державний бюджет України». <p>Ст. 16. Визначення порядку здійснення місцевих запозичень та управління місцевим боргом.</p> <p>Ст. 17 – 18. Визначення порядку та принципів надання державних та місцевих гарантій, а також граничних обсягів місцевого боргу та відповідних гарантій.</p>
	Основи та правила організації бюджетного процесу	<p>Гл. 4. Регламентация діяльності органів місцевого самоврядування як учасників бюджетного процесу на кожному з його етапів:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) складання проектів бюджетів; 2) розгляд проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет; 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до рішення про місцевий бюджет; 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього (ст. 19 – 28).
Бюджетний Кодекс України [3] (продовження)	Склад місцевих бюджетів (надходження та витрати)	<p>Ст. 64 – 66, 68 – 69. Встановлення складу доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів і бюджетів місцевого самоврядування.</p> <p>Ст. 70. Встановлення правил планування видатків та кредитування місцевих бюджетів.</p> <p>Ст. 71. Встановлення правил формування бюджетів розвитку місцевих бюджетів, визначення статей надходжень до цих бюджетів.</p> <p>Ст. 73 – 74. Визначення умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій.</p>
	Особливості міжбюджетних відносин	<p>Гл. 13. Визначення умов розвитку міжбюджетних відносин в Україні.</p> <p>Гл. 14. Розмежування видатків між бюджетами.</p> <p>Гл. 16. Здійснення міжбюджетних трансфертів, фінансове вирівнювання платоспроможності територій.</p>

Закон / нормативно- правовий акт	Сфера, що регулюється	Положення закону / нормативно-правового акту
Податковий Кодекс України [28]	Визначення змісту, складу та видів місцевих податків, що формують дохідну базу місцевих бюджетів, складають ресурс фінансового забезпечення місцевого самоврядування	Гл. 1. Визначення засад формування дохідної бази місцевого самоврядування, формування переліку місцевих податків, зборів, платежів до місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування; визначення об'єкту та встановлення бази оподаткування цими податками; затвердження податкових ставок для усіх видів податків та умов для визначення органами місцевого самоврядування розмірів ставок окремих видів місцевих податків.
Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» [33]	Визначення процедури розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках	П. 3. Визначення правил і умов розміщення тимчасово вільних коштів на вкладних (депозитних) рахунках у банках. П. 5. Визначення розміру процентних ставок за користування банками тимчасово вільними коштами бюджету. П. 14. Визначення порядку зарахування коштів до доходів загального фонду місцевого бюджету за відповідним кодом бюджетної класифікації. П. 15. Визначення змісту та порядку взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної казначейської служби.
Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» [35]	Регулювання умов діяльності ОМС на фондовому ринку, здійснення ними внутрішніх та зовнішніх запозичень Визначення порядку здійснення органами місцевого самоврядування внутрішніх та зовнішніх запозичень	Ст. 9. «До облігацій місцевих позик належать облігації внутрішніх та зовнішніх місцевих позик... Рішення про розміщення облігацій місцевих позик приймає міська рада». П. 1. Затвердження «механізму здійснення запозичень до... міських бюджетів згідно з умовами, визначеними Бюджетним кодексом України. П. 3. Затвердження форм місцевих запозичень, їх граничних обсягів. П. 11. Визначення меж реструктуризації боргових зобов'язань за запозиченням, «здійсненої шляхом випуску облігацій місцевих позик».
Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [29]	Щорічне корегування умов формування і виконання місцевих бюджетів, закладених у Бюджетному Кодексі України, з метою сприяння децентралізації бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування з метою посилення їх фінансової спроможності.	

Таблиця 26

План заходів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами територіальних громад

Назва заходу	Вид документу, у формі якого повинні затверджуватися заходи	Термін реалізації	Відповідальний виконавець
Підготовка основних напрямків місцевої фінансової політики на звітний фінансовий рік та на 2 наступні за ним планові періоди	Рішення місцевої ради «Про затвердження основних напрямків місцевої фінансової політики до __року»	I квартал звітного року, далі – щорічне уточнення	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка та впровадження системи вартісного оцінювання джерел власного формування фінансового потенціалу	Наказ директора фінансово-економічного департаменту «Про використання в роботі системи оцінювання джерел фінансового потенціалу»	I квартал звітного року, далі – за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка та узгодження документованої методики організації процесу оцінювання фактичного стану місцевих фінансів	Документована методика «Організація процесу оцінювання фактичного стану місцевих фінансів», узгоджена керуючим справами виконкому	I квартал звітного року, далі – за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Підготовка зведеного річного звіту про стан місцевих фінансів на основі затвердженої документованої методики	Доповідна записка фінансово-економічного департаменту місцевої ради	II квартал звітного року, далі – кожен лютий місяць року	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші підрозділи
Підготовка річного звіту про реалізацію місцевих програм з оцінкою ефективності їх реалізації	Доповідна записка на основі даних головних розпорядників бюджетних коштів	Щорічно (I квартал)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Інвентаризація, внесення змін та затвердження нового переліку місцевих програм, пропонованих на фінансування з місцевого бюджету	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи для проведення інвентаризації діючих місцевих програм»; рішення міської ради «Про затвердження місцевих програм»	I півріччя звітного року, далі – щорічно за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші структурні підрозділи за необхідності
Затвердження програм, фінансування яких передбачається з місцевого бюджету з чергового фінансового року	Рішення місцевої ради «Про затвердження місцевих програм»	I півріччя звітного року, далі – щорічно за необхідності	Головні розпорядники бюджетних коштів
Формування та затвердження проектів розвитку, фінансування яких передбачається за рахунок коштів фондів розвитку	Рішення місцевої ради «Про подання проектів на участь конкурсному відборі на фінансування з фондів розвитку»	I квартал звітного року, далі – щороку	Головні розпорядники бюджетних коштів
Затвердження плану заходів щодо участі в формуванні фондів розвитку	Рішення виконавчого комітету місцевої ради «Про затвердження плану заходів щодо участі в цільових фондах розвитку»	I квартал звітного року, далі – щорічно	Фінансово-економічний департамент місцевої ради

Продовження табл. 26

Затвердження переліку грантових проектів, реалізація яких пропонується у межах РФР	Рішення місцевої ради «Про затвердження грантових проектів на фінансування з цільових фондів розвитку на_ рік»	I квартал звітнього року, далі – щороку	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка системи диференційованих податкових ставок	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи з розробки системи диференційованих податкових ставок»	I півріччя звітнього року, далі – щороку (I півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради (з фіскальними органами)
Затвердження системи диференційованих податкових ставок	Рішення місцевої ради «Про шкалу диференційованих ставок окремих податків»	I півріччя звітнього року	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Впровадження портфельного управління муніципальними активами	Розпорядження голови ради «Про створення робочої групи з розробки механізму портфельного управління муніципальними активами»	Протягом звітнього року	Управління комунального господарства місцевої ради
Розробка та затвердження стратегії управління муніципальними активами або спеціалізованого розділу у комплексній стратегії місцевого розвитку	Рішення місцевої ради «Про затвердження стратегії управління муніципальними активами»	Протягом звітнього року	Управління комунального господарства місцевої ради
Розробка порядку формування та впровадження відомчих переліків муніципальних послуг (робіт), що надаються комунальними установами	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи з розробки відомчих переліків муніципальних послуг»; рішення «Про затвердження переліків муніципальних послуг»	I квартал звітнього року, далі – щорічно за необхідності	Управління публічних (адміністративних, соціальних тощо) послуг місцевої ради
Розробка порядку застосування нормативів витрат на надання муніципальних послуг	Рішення місцевої ради «Про затвердження нормативів витрат на надання муніципальних послуг»	I квартал звітнього року, далі – щорічно за необхідності	Управління публічних послуг разом із фінансово-економічним департаментом місцевої ради
Розробка та затвердження системи муніципальних ваучерних програм	Рішення місцевої ради «Про затвердження системи муніципальних ваучерних програм»	Протягом звітнього року, далі – щорічно (I півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші структурні підрозділи
Розробка та затвердження стратегії розвитку державно-приватного партнерства	Рішення ради «Про стратегію розвитку державно-приватного партнерства»	Протягом звітнього року	Департамент інвестицій
Створення комунального підприємства «Центр муніципальної підприємницької майстерності» та розробка стратегії розвитку його діяльності	Рішення виконкому «Про затвердження статуту КП «Центр муніципальної підприємницької майстерності» та «Про стратегію розвитку Центру»	Протягом звітнього року	Виконавчий комітет місцевої ради

Закінчення табл. 26

Розробка порядку здійснення внутрішнього фінансового контролю та аудиту головними розпорядниками бюджетних коштів	Рішення виконкому «Про затвердження порядку муніципального внутрішнього фінансового контролю і аудиту»	Протягом звітного року	Виконавчий комітет місцевої ради
Розробка та затвердження місцевої боргової політики	Рішення місцевої ради «Про місцеву боргову політику»	Щорічно (І півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Публікація муніципальних програм у повному обсязі офіційному сайті місцевої ради	Розміщення на офіційному сайті місцевої ради	Протягом звітного року оновлення	Управління інформаційно-комп'ютерного забезпечення
Ведення розділу на офіційному сайті місцевої ради про місцеві фінанси, опис джерел фінансового потенціалу	Розміщення на офіційному сайті місцевої ради	Протягом звітного року (постійне оновлення)	Управління інформаційно-комп'ютерного забезпечення місцевої ради
Проведення громадських слухань по проекту місцевого бюджету, а також про основні напрямки розвитку фінансового потенціалу	Громадські слухання	Щорічно (І півріччя)	Фінансово-економічний департамент та прес-служба місцевої ради

6.3. Особливості застосування фінансових інструментів органами місцевого самоврядування

Попісля останніх років в Україні започатковані і тривають потужні процеси реформування публічного управління. Докорінними серед них є формування громадянського суспільства в Україні та децентралізація державного управління, які, сподіваємось, стануть рушійними факторами становлення демократії, забезпечення економіко-соціального розвитку, створення безпечних та комфортних умов життя та формування суспільства добробуту. Саме тому важливим є надання місцевому самоуправлінню «...права і спроможності в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав... в інтересах місцевого населення» [5]. Виходячи з цього, самодостатні територіальні громади, в яких були б створені належні умови життя на рівні світових норм, мають стати також і основою місцевого і регіонального сталого розвитку територій і України в цілому уже найближчим часом, вони стануть ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування, сьогодні вже є інституційною основою для виведення країни з кризи.

Для реалізації запущених інституційних змін, запуску механізмів сталого розвитку територій, 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 пріоритетом державної і регіональної фінансової політики має стати належне ресурсне забезпечення територій, яке реалізується саме через застосування різноманітних фінансових інструментів.

Втім, в умовах розпочатого реформування місцевого самоврядування в Україні чинна система управління місцевими фінансами, 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. Територіальні громади через надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу не спроможні виконати свої повноваження. Саме тому всебічний аналіз передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні набуває особливої актуальності.

Самодостатні територіальні громади, в яких були б створені належні умови життя на рівні світових норм, мають стати також і основою місцевого і регіонального розвитку України найближчим часом, ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування.

Згідно із провідним світовим досвідом, основна ідея формування державного і місцевих бюджетів у територіальних громадах полягає в тому, що вони мають виходити лише з обсягу наявних ресурсів, які можуть бути залучені і використані для досягнення загального результату в майбутньому – забезпечення належних умов для розвитку здорової нації і для вирішення

соціальних потреб сьогодні, причому не мінімальних, а достатніх для життєдіяльності і росту індивідуума. Тому вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування (далі ОМС) власних і делегованих повноважень в територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій та стало поштовхом для запуску реформи державного управління і місцевого самоврядування в частині перерозподілу функцій, повноважень і ресурсів.

Для виходу із економічних криз, що струшували економіки країн світу протягом ХХ ст., стимулювання суспільно-економічного зростання та вирішення проблем сталого розвитку теоретиками опрацьовувались, а урядами застосовувались заходи різного спрямування, у тому числі в сфері докорінного реформування бюджетної і податкової систем. Зокрема, були розроблені і поступово знайшли широке застосування механізми корекції циклічного розвитку за допомогою зміни податкових ставок у відповідь на розвиток чи затухання кризи, названі Дж. Кейнсом «вбудованими стабілізаторами» [6]. У поєднанні з іншими елементами бюджетного та грошово-кредитного регулювання, запропонованими, наприклад, прихильниками монетаризму [7], вони зумовили зміну парадигми державного управління податковою системою в Європі і світі, вже починаючи з 40-х рр. ХХ ст. С. Мартін, Н. Піс та П. Сміт на прикладі фінансування державою сфери охорони здоров'я започаткували практику використання програмно-цільового методу замість балансового методу планування витрат спочатку у бюджетному процесі США, яка потім була поширена у багатьох інших країнах світу [39].

Територіальне і бюджетне управління у різних країнах світу має свою специфіку, важелі впливу 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 55 до 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 [27], себто власні доходи в названих країнах є основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів.

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 [12].

Зазначимо також, що Скандинавська модель соціально-економічного розвитку, яка характеризується високим рівнем економічної ефективності, соціального захисту, вичокою часткою розподілу доходу, дієвим бюджетно-податковим регулюванням, вирізняється також високим рівнем розвитку інституційного середовища, оптимальною структурою інститутів публічної влади і сталою сукупністю норм і правил для всіх суб'єктів суспільно-економічних відносин. Саме інституційне середовище, яке напрацьовувалось поспіль кількох сторіч, дозволило зосередити зусилля владного впливу на розвитку особистості. Тому серед фінансових інструментів формування самодостатності територій і громад є такі як податкові важелі сприяння розвитку підприємництва і зайнятості населення, індивідуальна адресна соціальна допомога тощо.

Узагальнюючи наведене, зазначимо, що 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 [40, с. 8]. У цьому контексті ключовим явищем стає бюджетна децентралізація, головним результатом якої в частині міжбюджетних відносин та трансфертної політики в Україні, має бути спрямування доходів, отриманих на території у місцеві бюджети, фінансове вирівнювання між бюджетами різних рівнів, стимулювання пошуку альтернативних джерел забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад та створення умов їх інноваційного розвитку.

Узагальнюючи потреби і можливості ресурсного забезпечення сталого розвитку територіальних громад в Україні, ми виокремили механізми реалізації бюджетної політики, яка в умовах децентралізації (у тому числі і бюджетної), мають забезпечити достатню фінансову спроможність територіальних громад. Згрупувавши механізми їх за ознакою ієрархічної значущості та з урахуванням їх впливу на процес сталого розвитку, нами також виокремлено у кожному з механізмів ту частку чи напрям, які портебують перегляду, удосконалення або докорінних змін. Це такі механізми:

– інституційний, в частині трансформації владних інститутів публічного управління на вимогу реформи адміністративно-територіального

устрою України, процесу децентралізації й потреби забезпечення фінансової спроможності громад;

- нормативно-правовий щодо забезпечення реалізації бюджетної децентралізації;

- фінансово-бюджетний, в частині збалансування доходів і витрат, наповнення доходної й раціонального використання розхідної частин місцевого бюджету, використання альтернативних джерел фінансування, поширення використання фінансових інструментів;

- податковий, в частині включення до податкової політики елементів стимулювання сталого розвитку, у тому числі і через запровадження національної фіскальної конвергенції [10];

- організаційно-функціональний в частині трансформації стилю і пріоритетів державно-управлінської діяльності працівників органів місцевого самоврядування, Державного казначейства, фіскальної служби тощо.

Отже очолює перелік механізмів забезпечення сталого розвитку територіальних громад саме інституційний механізм, який окреслює організаційну структуру ОМС, рамкові умови діяльності державних інститутів, місцевих органів управління, громадян, правила побудови суспільно-економічних відносин.

І ще одним важливим напрямом зосередження зусиль формування фінансової самодостатності регіонів і територіальних громад в умовах реалізації програм сталого розвитку є й інші механізми, зокрема організаційно-функціональний. Так, перегляд функцій і повноважень органів місцевого самоврядування щодо наповнення й використання місцевих бюджетів, вирішення питань щодо їх повноважень руху фінансових ресурсів пропонуємо зосередити у таких площинах:

- по-перше, перегляд повноважень органів місцевого самоврядування щодо контролю повноти нарахування і сплати громадянами і суб'єктами підприємницької діяльності податків, які є джерелом наповнення місцевих бюджетів;

- по-друге, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед членам територіальних громад щодо діяльності посадових осіб самоврядних органів, обґрунтованості їх рішень щодо витрат з бюджету та розширення можливості громадян впливати на них через інструменти громадянського суспільства;

- по-третє, надання ОМС повноважень щодо можливостей більш широкого залучення фінансових інструментів як альтернативних джерел наповнення бюджетів.

Звернемо увагу на останній аспект в частині перегляду і розширення прав і свобод органів місцевого самоврядування щодо можливостей залучення альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів для підняття фінансово-економічного потенціалу 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 [37]. 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 в Україні 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 [34; 31; 30]. Можна констатувати, що вже частково створена нормативно-правова база бюджетної децентралізації у загальному вигляді, необхідна для запуску процесу реформування місцевого самоврядування та посилення фінансової спроможності громад. Але з посиленням децентралізації влади і, відповідно бюджетної децентралізації, які зумовлюють нові виклики, задля забезпечення виконання концепції політики сталого розвитку територій громад потреба в розширенні переліку джерел наповнення місцевих бюджетів і фінансових інструментів посилюється і необхідність подальших інституційних змін, удосконалення нормативно-правової бази, опрацювання методичних рекомендацій тощо.

Ти більше, що в Україні, враховуючи загострення економічної кризи, рецесію в економіці протягом останніх років, втрату традиційних економічних звязків і ринків спостерігається суттєве зменшення надходжень доходів місцевих бюджетів, наявні ресурси спрямовуються на фінансування «захищених» статей витрат, а потреби розвитку фактично фінансуються на жаль за «остаточною» ознакою.

У відповідь на потребу наповнення бюджетів ОТГ, окрім податкових надходжень до бюджетів ОТГ велику роль відіграють також міжбюджетні відносини і, відповідно доходи з державного бюджету, які реалізуються насамперед через розподіл та здійснення видатків. Звичайно, здійснення постійної фінансової підтримки малочисельних 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 [5], у тому числі за рахунок залучення альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів і використання різноманітних фінансових інструментів.

Згідно Міжнародному стандарту бухгалтерського обліку 32 «Фінансовий інструмент – це будь-який контракт, який приводить до виникнення фінансового активу у одного суб'єкта господарювання та фінансового зобов'язання або інструмента капіталу у іншого суб'єкта господарювання» [38].

Отже, фінансові інструменти можна розглядати як сукупність економічних, правових та організаційних заходів, методів, форм і механізмів фінансово – економічного регулювання, які використовуються відповідно до стратегічних пріоритетів розбудови держави і її територій з метою

забезпечення збалансованого, довгострокового розвитку національної економіки, врахування комплексу соціально доміантних інтересів і потреб суспільства у розрізі його продуктивних груп, що дає змогу підвищувати рівень ефективності державної політики та забезпечити реалізацію функцій владних інститутів різного рівня.

Метою застосування фінансових інструментів є посилення конкурентного позиціонування країни на міжнародному рівні, максимізація добробуту громадян, створення комфортних та безпечних умов життя, за допомогою інституційних змін функціонування ОМС, у тому числі раціоналізації фінансової політики.

Фінансові інструменти вирізняються певними ознаками. В узагальненому вигляді нами наведені основні ознаки фінансових інструментів, які виступають одночасно і як об'єкт управління, і як інструмент управління (рис. 28).

Особливості використання фінансових інструментів в ОМС виявляються, у першу чергу, через їх функції. Серед функцій виокремимо ті, які притаманні місцевим фінансам в цілому (розподільна, перерозподільна, забезпечувальна) та ті, які вирішуються здебільшого за допомогою фінансових інструментів:

- фінансове обслуговування учасників економічного кругообігу;
- фінансове забезпечення процесів інвестування в національну економіку, економіку території;
- формування грошового обігу та прискорення/уповільнення обороту капіталу;
- формування ринкових цін на окремі види фінансових активів;
- кредитування уряду, місцевих органів самоврядування шляхом розміщення урядових та муніципальних цінних паперів;
- розподіл державних і місцевих кредитних ресурсів та розміщення їх серед учасників економічного кругообігу;
- мобілізаційна, резервна (страхова);
- забезпечення умов мінімізації ризиків.

Прикладом фінансових інструментів, які ОМС можуть використовувати для вирішення питань наповнення місцевих бюджетів є такі (додаток до Стандарту [38]): фінансових активів, які являють собою контрактне право отримувати грошові кошти в майбутньому, інструменти власного капіталу.

До інструментів власного капіталу належать звичайні акції без права дострокового погашення, певні інструменти з правом дострокового погашення, певні типи привілейованих акцій, тощо.

Контрактне право або контрактне зобов'язання отримувати, надавати чи обмінювати фінансові інструменти саме по собі є потужним фінансовим інструментом. Низка контрактних прав або контрактних зобов'язань відповідає визначенню фінансового інструмента, якщо вона врешті-решт приведе до отримання або сплати грошових коштів чи до придбання або

випуску інструмента капіталу. Наприклад, фінансова гарантія є контрактним правом позикодавця отримувати грошові кошти від гаранта та відповідним контрактним зобов'язанням гаранта сплатити позикодавцю, якщо позичальник не виконає зобов'язання [38].

Термін обігу	відрізок часу до кінцевого платежу або вимоги ліквідації (погашення) фінансового інструменту
Ліквідність	можливість швидкого перетворення на готівку без значних втрат. Поняття ліквідності насамперед пов'язують з фактом обігу активу на ринку незалежно від того, чи це облігація або акція
Дохід	визначається очікуваними процентними дивідендними виплатами, а також суммами, отриманими від погашення чи перепродажу фінансового активу іншим учасникам ринку
Номінальна ставка доходу	відображає в грошовому вираженні дохід, отриманий від інвестування коштів у фінансовий актив, абсолютну плату за використання коштів. Реальна ставка доходу дорівнює номінальній ставці доходу за вирахуванням темпів інфляції
Ризиковість	відображає невизначеність, пов'язану з величиною та терміном отримання доходу в майбутньому
Подільність	характеризується мінімальним його обсягом, який можна купити або продати
Конвертованість	можливість обміну фінансового інструменту на інші фінансові активи
Механізм оподаткування	визначає в який спосіб та за якими ставками оподатковуються доходи від володіння та перепродажу фінансового інструменту
Валюта платежу	валюта, в якій здійснюється виплата за фінансовим інструментом

Рис. 28. Ознаки фінансових інструментів як об'єкта управління

Фінансові інструменти, які є контрактним правом, мають певний дуалістичний характер використання (облігації, векселі, торговельна дебіторська/кредиторська заборгованість, позики видані/отримані). Це пов'язано з тим, що вони одночасно є активом (для утримувачів) і зобов'язанням (для емітентів).

Так, векселі і облігації є активом, щодо яких економічні вигоди, які підлягають отриманню або наданню, являють собою інший, ніж грошові кошти, фінансовий актив. Наприклад, вексель, який підлягає сплаті в

державних облігаціях, надає утримувачеві (органу ОМС) контрактне право отримувати, а емітентові (державі) – контрактне зобов'язання надавати державні облігації, а не грошові кошти. Також і вексель як фінансовий актив утримувача векселя та фінансове зобов'язання емітента векселя.

Тому згідно ст. 32 Стандарту утримувачеві та емітентові фінансового інструмента слід класифікувати інструмент чи його складові частини як фінансове зобов'язання, фінансовий актив або інструмент власного капіталу при первісному визнанні відповідно до сутності контрактної угоди та відповідно до визначення фінансового зобов'язання, фінансового активу та інструмента власного капіталу [38]. Ця особливість має бути врахованою при формуванні місцевого бюджету та при відображенні у їх обліку ОМС і фінансовій звітності. Тим більше, що процес, при якому органи публічної влади є емітентом фінансових інструментів, є фінансовою інвестицією і визнано окремим об'єктом обліку у фінансовій звітності.

Згідно наказом Міністерства фінансів України № 1163, яким запроваджено НП(С)БО 133 «Фінансові інвестиції», фінансовими інвестиціями у бюджетному процесі є «вкладення з боку держави (державного, місцевих бюджетів) капіталу (активів) у фондові та грошові фінансові інструменти, статутні капітали юридичних осіб з метою отримання доходу та/або зростання (збереження) вартості капіталу. Їх обсяги, об'єкти та джерела визначаються стратегічними або програмними документами і затверджуються в установленому бюджетним законодавством порядку» [32]. При цьому у бухгалтерському обліку оцінку фінансових інвестицій (і фінансових інструментів) здійснюють в залежності від моменту здійснення оцінки (первісна, на дату балансу тощо), особливостей надходження (придбання, обмін тощо) їх статусності (строкові, ті, що утримуються суб'єктом державного сектору до їх погашення тощо) (табл. 27).

При взятті на баланс фінансових інвестицій у підприємства державного, комунального секторів економіки, які належать до сфери управління суб'єкта державного сектору, при першому складанні фінансової звітності за національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі одночасно збільшується на відповідну суму власний капітал суб'єкта державного сектору (у частині капіталу в підприємства).

При узагальненні інформації у фінансовій звітності необхідно враховувати, що балансова вартість фінансових інвестицій у підприємства державного, комунального секторів економіки, які належать до сфери управління суб'єкта державного сектору певним чином змінюється. Зокрема:

– протягом звітного періоду збільшується на суму внеску до статутного капіталу підприємств державного, комунального секторів економіки та зменшується на суму вилучення майна у таких підприємств;

– на дату балансу збільшується (зменшується) на суму зміни власного капіталу таких підприємств, визначену на кінець звітного періоду порівняно з попереднім звітним періодом, крім тих, що є результатом операцій між суб'єктами державного сектору та підприємством, при цьому одночасно збільшується (зменшується) власний капітал (у частині капіталу в підприємства).

Таблиця 27

Оцінка фінансових інвестицій в державному секторі

Показник	Особливості оцінки	Примітка
Первісна оцінка		
первісна оцінка	за собівартістю	складається з ціни її придбання, комісійних винагород, податків, зборів та інших витрат, безпосередньо пов'язаних з придбанням фінансової інвестиції
придбання шляхом обміну на цінні папери власної емісії	за собівартістю	визначається за балансовою вартістю переданих цінних паперів
набуті в обмін на грошові кошти та інші активи, у тому числі внесені до статутного капіталу підприємств	за балансовою вартістю	за балансовою вартістю переданих активів
Оцінка на дату балансу		
фінансові інвестиції (крім інвестицій, що утримуються суб'єктом державного сектору до їх погашення)	за балансовою вартістю	балансова вартість фінансових інвестицій зменшується у разі визнання втрат від зменшення їх корисності або збільшується у разі визнання вигід від відновлення корисності
фінансові інвестиції, що утримуються суб'єктом державного сектору до їх погашення, відображаються на дату балансу	за амортизованою собівартістю	різниця між собівартістю та вартістю погашення фінансових інвестицій (дисконт або премія при придбанні) амортизується протягом періоду з дати придбання до дати їх погашення за методом ефективної ставки відсотка

При вилученні зі сфери управління суб'єкта державного сектору підприємств державного, комунального секторів економіки зменшуються фінансові інвестиції, пов'язані з цими підприємствами, з одночасним зменшенням власного капіталу (у частині капіталу в підприємства), що відноситься до цієї фінансової інвестиції, із віднесенням у разі виникнення суми різниці на фінансовий результат.

Додамо також, що дивіденди та відсотки, що підлягають отриманню відповідно до законодавства суб'єктом державного сектору за фінансовими інвестиціями, відображаються у складі доходів [32].

Окрім зазначеного вище дуалістичного характеру фінансових інструментів, який поширюється на всіх суб'єктів фінансового ринку, і зумовлює особливості їх визнання і відображення в обліку, використання фінансових інструментів в органах місцевого самоврядування має й інші

особливості, які суттєво впливають на характер управлінської діяльності у фінансовій сфері на рівні територіальних громад. Зокрема це:

- визначення і реалізація фінансової політики (ОМС, території, регіону) на підставі сформованої фінансової політики держави;
- необхідність інформаційної відкритості (складання, оприлюднення і аналіз фінансової звітності, інтерпретація результатів);
- оцінювання інвестиційних проектів і формування «портфеля» інвестицій території;
- поточне і довготривале фінансове планування в ОМС, узгоджене із стратегічними пріоритетами сталого розвитку країни в цілому, державних установах і підприємствах а також в опосередковано в інших підприємствах;
- контроль ефективності та доцільності, у тому числі з боку громадскості;
- управління фінансовими ризиками, боргом і гарантіями ОМС тощо.

Аналіз сучасних фінансових інструментів, які є у розпорядженні місцевих органів влади, дозволяє виокремити групи коштів, які спрямовуються або можуть бути залученими на потреби ОМС:

- *міжбюджетні трансферти* як форма перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення відповідних бюджетів (як правило більш низького рівня), необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України, це: освітня субвенція; медична субвенція; субвенція на формування інфраструктури; субвенція на підготовку робітничих кадрів, субвенція на надання соціальної допомоги, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; дотація вирівнювання тощо;

- *кошти фондів розвитку*, це Державний фонд регіонального розвитку є фінансовим інструментом впровадження Державної стратегії регіонального розвитку; Державний дорожний фонд, який використовується для фінансового забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування державного значення а також загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам; депутатський фонд, кошти бюджету, які спрямовуються на підвищення рівня соціального захисту незахищених верств населення;

- *кошти міжнародних фінансових інститутів*, це міжнародна економічна допомога, позики і кредити, міжнародна економічна допомога у формі Гранти, пряма фінансова допомога чи допомога у товарному вигляді тощо.

Таким чином, узагальнимо, що для реалізації відповідних цілей щодо ресурсного забезпечення сталого розвитку територій у вигляді державних фінансових інвестицій з використанням фінансових інструментів головні розпорядники бюджетних коштів, отримавши бюджетні призначення

шляхом їх затвердження у законі про державний бюджет (рішення про місцевий бюджет), можуть приймати рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми та доводити у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань відповідальним виконавцям. При цьому дуже важливим є той факт, що одержувачі бюджетних коштів відповідно до бюджетного законодавства не можуть бути відповідальними виконавцями бюджетних програм (ч. 4 ст. 20 БКУ) [3]. Тобто розпорядник бюджетних коштів (наприклад, ОМС) несе відповідальність і за використання бюджетних коштів за відповідним напрямом бюджетних видатків, і за бухгалтерський облік, і за достовірність фінансової звітності по фінансових інвестиціях. В цілому використання фінансових інструментів в ОМС можна звести до трьох основних форм інвестування:

– *внесення (розміщення) бюджетних коштів у дохідні види фінансових інструментів* (ця форма фінансового інвестування спрямована у першу чергу на використання тимчасово вільних грошових коштів державного та/або місцевих бюджетів, має поточний характер і нильку ризиковість. Це, по-перше, сприяє зростанню ефективності використання тимчасово вільних коштів ОМС, по-друге, суттєво спрощує доступ до них, так як кошти зберігаються у комерційних банках, а не на казначейських рахунках);

– *внесення бюджетних коштів до статутних фондів державних або комунальних підприємств* (ця форма фінансового інвестування сприятиме стабілізації фінансово-господарської діяльності об'єктів інвестування, покращенню стану розрахунків, оновленню виробничих потужностей, технічної бази. При цьому фінансові інвестиції з відповідного бюджету до статутних фондів інших юридичних осіб здійснюються у формі капітальних вкладень і мають довгостроковий характер. Втім, при внесення бюджетних коштів до статутних фондів досить високою залишається ризиковість цих операцій через певну обмеженість фінансового контролю об'єктів інвестування);

– *внесення бюджетних коштів у дохідні види фондових інструментів* (ця форма фінансових інвестицій характеризується внесенням капіталу в різноманітні види цінних паперів, що вільно обертаються на фондовому ринку, для отримання доходу. У державному секторі їх застосування при виконанні бюджетів має певні особливості, зокрема, в частині обмеженості учасників бюджетного процесу, які мають право на застосування таких інструментів та на обмеженість самого фондового ринку в Україні, що робить цю форму на сьогодні непритаманною національним реаліям).

Важливими елементами застосування фінансових інструментів в ОМС залишаються прозорість їх застосування, наявність довго- і середньострокових стратегій та поступова адаптація заоубіжних практик відповідно до

інституційних змін, які відбуваються у публічному управлінні України і в суспільстві.

Практичні рекомендації щодо удосконалення ефективності використання фінансових інструментів в ОМС можна узагальнити за такими напрямками:

– запровадження механізму бюджетного федералізму як інституційної основи інноваційного розвитку територіальних громад та сприяння їх самостійності і активності у виборі фінансових інструментів;

– забезпечення ефективності використання фінансових інструментів за рахунок посилення відкритості і контролю за їх рухом;

– збалансування бюджетів на регіональному і місцевому рівнях за рахунок активізації платників податків і залучення альтернативних джерел фінансування;

– забезпечення зміни парадигми функціонування податкової системи за рахунок фіскальної конвергенції тощо.

Це забезпечить реалізацію програм сталого розвитку держави і її територій, підвищення якості, безпеки і рівня життя громадян.

Таким чином, зазначимо, що зміни в системі місцевих фінансів, їх організації в умовах бюджетної децентралізації та поширення дещо нових, не притаманних національній фінансовій системі фінансових інструментів, зміщують центр ваги фінансових, економічних соціальних відносин з державного на регіональний рівень, що неминуче вимагає перегляду існуючих інституційних основ, способів господарювання, методів і механізмів управління державними і регіональними програмами, у тому числі у сфері сталого розвитку. Сьогодні потребує посилення уваги до системи наповнення місцевих фінансів, організаційно-функціональних методів управління ними, а це можливе завдяки перегляду впливу податкової політики на розвиток регіонів, територій та зміну принципів податково-бюджетної політики в цілому.

Список використаних джерел

1. Бобровська О. Ю. Застосування технології академічної інкубації інноваційних підприємств в управлінні місцевим розвитком / О. Ю. Бобровська, О. Ю. Матвеева // Інноваційні підходи менеджменту у практиці публічного управління : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ, 2 лист. 2013 р. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 14 – 18.

2. Бюджет України 2016: стат. збірн. : підготов. Департ. держ. бюджету Міністерства Фінансів України / кол. авт. [Л. М. Калініченко, Г. В. Гайдученко, Т. А. Пивоваренко, Н. П. Тригуб]. – К., 2017. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm.

3. Бюджетний Кодекс України : Кодекс від 08 лип. 2010 р. № 2456-VI (у ред. від 06 жовт. 2016 р.). – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

4. Державна економічна політика регіонального розвитку : навч. посіб. / М.А. Латинін, О.Ю. Бобровська, Г.О. Дорошенко [та ін.] ; за заг. ред. проф. М.А. Латиніна, проф. В. Б. Родченка. – Х. : Вид-во ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2016. – 420 с.

5. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : монографія. – Д. : Стиль, 2011. – С.12.

6. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс ; пер. с англ. проф. Н. Н. Любимова, под ред. д.э.н., проф. Л. П. Куракова. – М. : Гелиос АРВ, 1999. – 352 с. (Серия «Классики экономической науки – XX век»).
7. Кириленко В. В. Історія економічних вчень: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. В. Кириленко, О. М. Стрішенець – Т. : Економічна думка, 2008. – 525 с.
8. Конституція України : Основний Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР (у ред. від 30 верес. 2016 р.). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
9. Крушельницька Т. А. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації / Т. А. Крушельницька, О. Ю. Матвеева // Вісник Академії митної служби України. – Сер. : Державне управління. – 2016. – № 1 (12). – С. 160 – 168.
10. Крушельницька Т.А. Інституційні основи економічної безпеки України в теорії національної фіскальної конвергенції Вісник Академії митної служби України. Дніпропетровськ. – 2014. – № 2 (11) – С. 7 – 11. (Серія «Державне управління»).
11. Курінний О. В. Системний підхід як методологія забезпечення сталого розвитку територій України в умовах реформування системи державного управління / О. В. Курінний, О. Ю. Матвеева // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.практ. конф., Дніпро, 11 лист. 2016 р. / за заг. ред. С. М. Сербогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 178 – 180.
12. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А.Малярчук // Вісник ТАНГ. – 2012. – № 1. – С. 23 – 27.
13. Матвеева О. Ю. Роль децентралізації державного управління у розвитку місцевого самоврядування як складової публічної влади / О. Ю. Матвеева // Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання : Збірка тез наук. доповідей і повідом. між нар. наук. конф. 27 – 28 вересня 2013 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – ХНЮАУ. – Х. : Права людини. – 2013. – 147 – 148.
14. Матвеева О. Ю. Розвиток моделі соціального партнерства в Україні в умовах Європейської інтеграції / О. Ю. Матвеева // Сучасні соціально-гуманітарні дискурси : матеріали П'ятої всеукраїнської наукової конференції 21 квітня 2015 р. – ДНУ, 2015. – Т. 5. – С. 51 – 55.
15. Матвеева О. Ю. Визначення ролі органів місцевого самоврядування в підтримці інноваційних імпульсів сталого розвитку промислового міста (на прикладі м. Дніпропетровська) / О. Ю. Матвеева // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : мат. V міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 10 – 11 жовт. 2014 р. / За раг. ред. О. Ю. Бобровської. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 279 – 282.
16. Матвеева О. Ю. Децентралізація державного управління як чинник досягнення автономії місцевого самоврядування в Україні / О. Ю. Матвеева // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2014. – № 1 (11). – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/21.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/21.pdf).
17. Матвеева О. Ю. Децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку територій України / О. Ю. Матвеева // Економічний розвиток в процесі децентралізації : матер. міжнарод. наук.-практ. конференції 4 листоп. 2015 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. С. М. Сербогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 47 – 50.
18. Матвеева О. Ю. Економічний аспект досягнення сталого розвитку в умовах формування інформаційного суспільства / О. Ю. Матвеева // Інформаційне суспільство та сталий розвиток : матеріали наук.-практ. семінару 16 трав. 2014 р. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 77 – 80.
19. Матвеева О. Ю. Краудфандинг як технологія альтернативного фінансового забезпечення територій: досвід країн ЄС / О. Ю. Матвеева // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали XI регіональної науково-практичної конференції 15 трав. 2014 р., м. Дніпропетровськ / редкол. Л. Л. Прокопенко (голов. ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 234 – 237.

20. Матвеева О. Ю. Орієнтири соціально-економічного розвитку України в умовах макроекономічної нерівноваги / О. Ю. Матвеева // Міжнародний форум студентів, аспірантів і молодих учених, 23 – 24 квітня 2015 р., ДНУ. ім. О. Гончара, Д.: Інновація. – 2015. – С. 281 – 283.

21. Матвеева О. Ю. Особливості розвитку тенденцій децентралізації державного управління в умовах подолання кризових явищ / О. Ю. Матвеева // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матер. V міжнар. наук. конф. з державного управління, 15 трав. 2014 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 226 – 230.

22. Матвеева О. Ю. Пріоритети розвитку Української держави в умовах прискорення її євроінтеграційного поступу / О.Ю. Матвеева, С. В. Корнієвський // Публічне управління: стратегія реформ-2020 : XV Міжнар.наук. конгрес 23 квіт. 2015 р. – ХарРІДУ НАДУ, 2015. – С. 112 – 114.

23. Матвеева О. Ю. Проблеми та перспективи забезпечення сталого розвитку міст в умовах глобалізації світогосподарських відносин / О. Ю. Матвеева // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення. – матер. VI міжнар. наук.-практ. конф., Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015.– С. 138 – 142.

24. Матвеева О. Ю. Регіональний розвиток в Україні: стратегії, технології, інновації / О. Ю. Матвеева // Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні : матер. веб-семінару 22 травня 2014 р., м. Одеса. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 17 – 21.

25. Матвеева О. Ю. Розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів / О. Ю. Матвеева, А. Ю. Мунько // Теорія та практика державного управління [Електрон. видання]. – 2015. – № 4 (51). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-4/doc/3/03.pdf>. – Назва з екрану.

26. Матвеева О. Ю. Публічне управління та його роль у забезпеченні сталого розвитку / О. Ю. Матвеева, С. В. Каюн // Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали VII Всеукр. міжвуз. конф. молодих учених / за заг. ред. С. О. Шевченка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 158 – 159.

27. Морозова Е.А. Фискальная децентрализация и методологические основы взаимодействия различных уровней власти в федеративных государствах / Е.А. Морозова // Вопросы экономики и права. – 2011. – № 10. – С. 161 – 166.

28. Музика-Стефанчук О. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О. Музика-Стефанчук // Юридичний вісник України. – 2012. – № 42. – 694 с.

29. Податковий Кодекс України : Кодекс від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI (у ред. від 06.11.2016 р.). – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

30. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII (у ред. від 01.01.2016 р.). – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/79-19/paran18#n18>.

31. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII– [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379. – Назва з екрана.

32. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13.

33. Про затвердження деяких національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі та змін до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі: Наказ Міністерства фінансів України від 18.05.2012 р. № 568 – Електронний ресурс : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0901-12>.

34. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2011 р. № 6. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-%D0%BF>.

35. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрана.

36. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV (у ред. від 01.05.2016 р.). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.

37. Савостенко Т. О. Перспективи реформування системи місцевих фінансів України в умовах децентралізації / Т. О. Савостенко, О. Ю. Матвеева // Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації : матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування. 29 квіт. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 78 – 80.

38. 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 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbu.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/35284/28-Tulay.pdf?sequence=1>– Назва з екрана.

39. Фінансові інструменти: подання : Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 32 (МСБО 32) № 929_029 від 01.01.2012 р. – Електронний ресурс : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/929_029/paran27#n27.

40. Martin S. Does health care spending improve health outcomes? Evidence from English programme budgeting data / S. Martin, N. Rice, P. C. Smith // Journal of Health Economics. – 2008. – № 24. – Р. 826 – 842. , с. 826.

41. Performance Management in the Public Sector : Second Edition / W. Van Dooren, G. Bouckaert, J. Halligan. – L. : Routledge, 2015. – Р. 6 – 8.

РОЗДІЛ VII

ВПЛИВ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ НА ЕКОНОМІКО-ГУМАНІСТИЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЙ

7.1. Формування податкової політики на регіональному і місцевому рівнях за пріоритетності потреби територій та окремих громадян

Сталий розвиток територій є складним гетерогенним процесом, який охоплює весь спектр суспільно-економічних відносин, публічних інституцій і є неможливим без формування нової системи суспільно-економічних відносин. В країнах, де є розвинена демократія, усвідомлення сутності сталого розвитку і ролі в ньому публічного управління та суспільства поспіль кількох сторіч переусвідомлювались і, повільно, покроково формувались, зазнаючи впливу інноваційних теоретичних течій і буремних історичних подій і переоцінки ролі громадянина, особистості у соціально-економічних процесах, виокремлюючи гуманістичний аспект публічно-управлінської діяльності, у тому числі і в податковій системі як пріоритетний.

Тому, репрезентація публічного управління в Україні в умовах сталого розвитку територій через реалізацію різноманітних інновацій, впровадження ефективних соціально-економічних стратегій буде неповною без зміни філософії управління ресурсним забезпеченням, ключовою складовою якого є фінансове забезпечення. Ці зміни мають стосуватись концептуальних підходів до усвідомлення ключового місця сталого розвитку та його впливу на визначення пріоритетів і алгоритми реалізації заходів публічного управління на всіх рівнях. Тому перегляд філософії ресурсного забезпечення, в першу чергу фінансового, формування стратегічного бачення через призму економічних потреб громадян, територій і країни в цілому лежить в площині зміни підходів до формування і реалізації податкової політики на державному, регіональному і місцевому рівнях.

Еволюція теоретичної сутності податків, питання формування збалансованої податкової політики є предметом дослідження у багатьох провідних розробках зарубіжних теоретиків і практиків, таких як А. Лаффер, Р. Лукас, Р. Масгрейв, А. Пігу та ін. Звертаючись до теоретичних напрацювань у цій сфері зазначимо праці учених минулого І. Озерова, Н. Тургенєва, І. Янжула та видатних сучасників: В. Андрущенко, В. Буряковського, О. Василика, З. Варналія, А. Соколовської і багатьох ін. Питання удосконалення податкової системи, побудови дієвої й ефективної бюджетно-податкової системи, аналіз зарубіжного досвіду і світові тенденції її розвитку розглядаються в роботах С. Боринця, І. Іванова, О. Короткевича, І. Кучерявенка, В. Опаріна, Є. Опрі, В. Синчака та ін., проблеми формування державного бюджету висвітлювали В. Баліцька, О. Музика та ін. Наукові розробки цих та інших учених є вагомим внеском у

розвиток теорії державного управління, податків, процес становлення податкової системи в Україні, формування методологічних основ розбудови бюджетної і податкової систем. Втім необхідність вирішення проблем неузгодженості і суперечностей податкових норм, особливості формування податкової політики на місцевому і регіональному рівнях, її вплив на сталий розвиток територій та визначення сукупності громадянських компетентностей як рушійного фактору розвитку податкової системи залишаються дещо на периферії наукових розробок, що зумовлює необхідність критичного перегляду теорії, методології цієї сфери публічного управління.

Пошук причин виникнення наявних суперечностей у податковій системі України та напрямів їх вирішення приводить нас до необхідності звернутись до історичних витоків податків, так за словами С. Паркінсона «... оподаткування старе, як світ, і його початкова форма виникла, коли якийсь вождь перегороджував гирло річки... чи гірський перевал і стягував плату за прохід з торговців і мандрівників» [1, с. 14 – 15]. Справді, з моменту виникнення першої держави, податки виступали важливою ланкою в економічних відносинах, адже державно-государеві витрати потребували певного, зазвичай значного, фінансування. Поступово відбувалась трансформація ролі податків в державі, вона еволюціонувала від фрагментарного явища, до поступово набуття податками значення як інструменту державного впливу на економіку різними засобами, перетворення податків на основний державний дохід на регулярно-примусовій основі та до осмислення необхідності лібералізації податкового впливу держави на платників з переходом до мотиваційної філософії формування державної податкової політики. Однією з основних історичних тенденцій трансформації ролі податків на початку ХХІ ст. в соціально-економічному бутті суспільства є поступова переорієнтація вирішуваних державою проблем від глобальних і макрорівневих до мікро- та субмікрорівневих, тобто пов'язаних з життям, діяльністю й мотивацією окремих громадян, що мешкають на певній території і є основною рушійною силою розвитку суспільства і держави.

Тож, результатом еволюції податків у функціональному аспекті (як інструменту державного управління суспільно-економічними процесами, встановлення демократії, розбудови громадянського суспільства) є, з одного боку, переорієнтація податкової політики на потреби територій з перспективою переорієнтації на потреби окремих громадян. З іншого боку – поступове приведення до формування податкової політики, змістом якої стало втручання держави в економічне життя суспільства, яке набуло тенденції зростання від фрагментарного до постійного і цілеспрямованого. Ця тенденція може бути трактованою і як суттєвий недолік (обмеження підприємницької ініціативи, надмірна зарегульованість, відсутність гнучкості і швидкого реагування на економічні виклики тощо), і як певна перевага (спрямування зусиль на найбільш ключових напрямках).

Податкова політика на державному, регіональному і місцевому рівнях стають системою спрямованого впливу органів публічної влади, у тому числі і органів місцевого самоврядування, на суб'єкти виконання дій щодо економічних, правових і організаційно-контрольних заходів для досягнення визначених завдань сталого розвитку територій та виконання самими владними інститутами належних їм функцій. Формування податкової політики з превалюванням пріоритетних потреб сталого розвитку територій та її реалізація в умовах економічної невизначеності, а тим більше, в умовах загострення економічної кризи є дієвим інструментом розвитку, а самі податки є основним джерелом фінансування проектів і програм сталого розвитку поточного і стратегічного характеру.

Вона є невід'ємною складовою економічної політики держави, об'єктом організаційно-функціонального і, водночас, регуляторного впливу. Податкова політика щільно пов'язана з бюджетною, формуючи мережу інституційних зв'язків бюджетно-податкової (фіскальної) політики. У загальному вигляді взаємозв'язок і взаємозалежність основних елементів формування бюджетної і податкової політик, як-то податкові відносини і податковий процес, бюджетування тощо та їх роль у процесі сталого розвитку територій наведені нами на рис. 29.

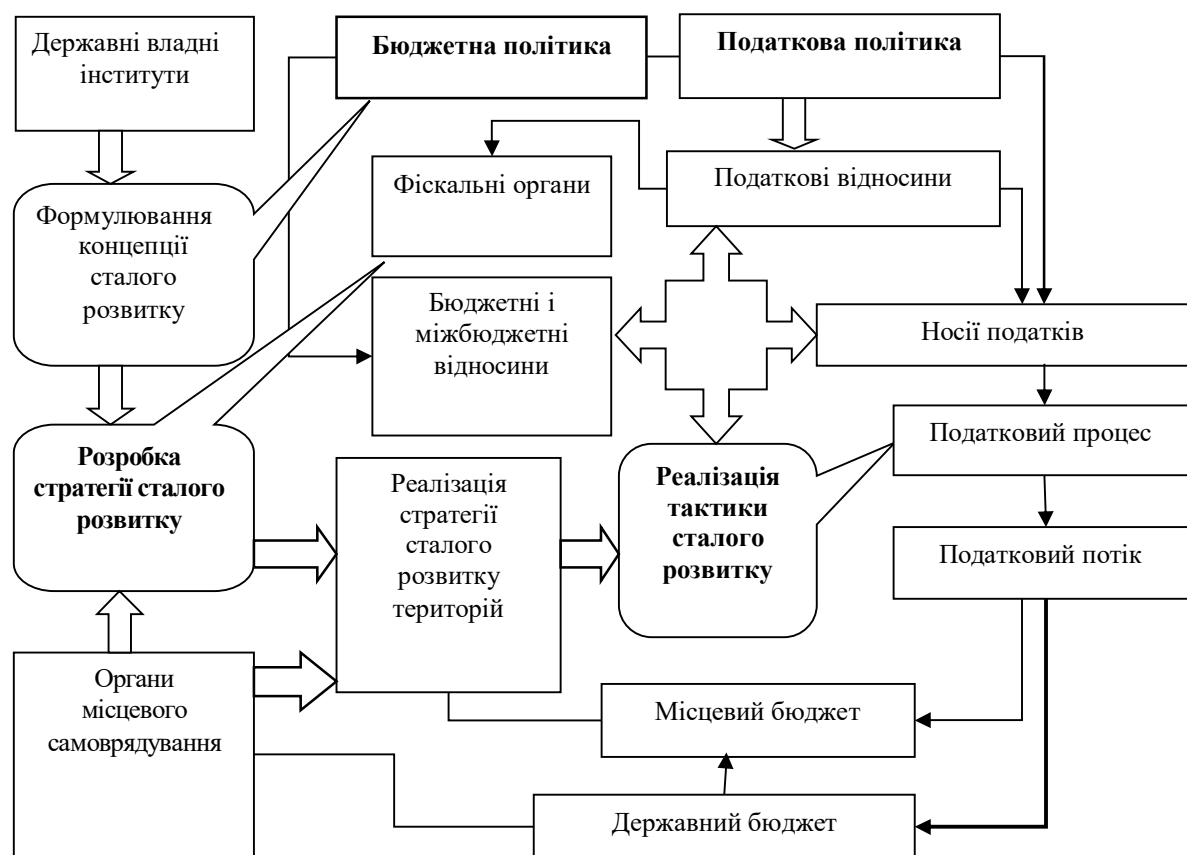


Рис. 29. Взаємозв'язок основних елементів бюджетно-податкової політики у процесі реалізації стратегії сталого розвитку територій

Формування податкової політики на державному і місцевому рівнях зводиться до постійного пошуку оптимальних варіантів форми і побудови податків, співвідношення видів податків, механізмів їх стягнення тощо. Тому і усвідомлення сутності категорії «податок» постійно еволюціонує. Багатогранна природа податку – основного елементу податкової системи і об'єкту податкової політики, зумовлює широкий спектр його характеристик, які висвітлюють його еволюційно-прогресивну роль, суспільно-економічну значущість і, водночас, психологічно-вербальну суперечливість, навіть амбівалентність.

Тому ми піднімаємо питання податкової 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 [2].

У процесі реалізації податкової політики податки виступають одночасно і як метод, і як основне джерело доходів місцевих бюджетів. Податок, як соціально-економічне явище, сягає своїм корінням у глибину століть, виникнувши навіть раніше товарно-грошових відносин, еволюціонувало разом з розвитком держави й становленням економічно-адміністративної архітектури суспільства. В ньому утримується філософський, економічний, соціальний, правовий зміст. Роль податків, яку важко переоцінити, з часом дещо трансформувалась, але завжди залишалась на ключових позиціях. Податки є продуктом тривалого історичного та економічного розвитку суспільства.

Еволюційний процес у теорії державного управління в царині зміни усвідомлення сутності податків був викликаний гострою практичною потребою суспільства, яка виникла на балансуванні між проблемами наповнення бюджетів усіх рівнів і гармонізації відносин між владними інститутами та громадянами. Ми визначаємо податки як гетерогенну, унікальну, інституційну норму державного управління добровільно-примусового характеру, яка взаємообумовлена рівнем економічного і соціального розвитку країни, застосовується в процесі перерозподілу суспільних благ, забезпечує формування доходу бюджету та уможливорює пом'якшення нерівності соціально-матеріальних умов існування індивідуумів.

Парадигма податків, як уявлення про предметну сферу і принципи її вивчення постійно еволюціонує, набуваючи нових форм і відтінків. Система категорій податків розвивається від початкових, найпростіших форм до складніших, насичених новими поняттями та сутнісними нюансами у відповідності із інституційною роллю податків в процесі

еволюції держави і державного управління. Історично склалось так, що у системі категорій теорії державного управління, податки займають особливе місце, навколо усвідомлення їх сутності вже декілька сотень років постійно точиться наукова полеміка. І сьогодні інтеграційні процеси світової економіки, потреби сталого розвитку, вихід на передній край наукового пізнання індивідуума як рушійної сили громадянського суспільства змінюють і теоретичні погляди на природу податків та їх інституціонально – статусну характеристику.

Податок – це одночасно економічне, господарське, правове поняття і категорія реального життя. Саме податки забезпечують державі можливість виконувати притаманні їй функції, а їх справедливість і легкість чи, навпаки, обтяжливність залежить від ступеню розвитку демократичних форм в державі. Однак, специфіка податків, як ціни суспільно-корисних послуг держави для своїх громадян, полягає в тому, що еквівалентний, зворотний характер податкових відносин виявляється не в одиничному акті сплати податкового платежу (і отриманні блага), а на макроекономічному рівні. Втім сьогодні, в умовах децентралізації, «відплатність» податків, певним чином, перемістилась на регіонально-територіальний рівень, себто наблизилась до громадянина. Тим більше, що сучасний світовий гуманістично-економічний простір став провідним напрямом розвитку цивілізації. Він є складною сукупністю суспільно-економічних, політичних, правових і морально-етичних відносин, які формують громадянські компетентності індивідуумів як «людей світу», сприяють позитивній компліментарності суспільних відносин і забезпечують відносну геополітичну і макроекономічну рівновагу на певному релевантному відрізку часу. Тому розвиток держави, регіонів і територіальних утворень сьогодні необхідно розглядати через призму розвитку громадянського суспільства, а всі системи і підсистеми публічного управління (якою є і податкова) мають підпорядковуватись його інтересам.

Тому при визначенні сутності поняття «податок», ми розглядали як його філософський зміст, так і практичне наповнення як реального інструменту державного втручання в економіко-соціальні процеси з позиції сталого розвитку територій і країни в цілому (рис. 30).

Проявляється податкова політика у такому:

- характері взаємодії учасників податкових відносин;
- податковому, бюджетному, іншому регуляторному законодавстві;
- системі форм і методів мобілізації фінансових ресурсів (найважливішими з яких є податки);
- перерозподілі фінансових ресурсів між окремими верствами населення, галузями, регіонами через бюджетні і міжбюджетні відносини;
- структурі доходів і видатків бюджетів;
- ступені фінансової самодостатності ОМС та територіальних громад;
- інвестиційній привабливості;
- наявності/відсутності або частці «тіньової» економіки регіону і країни в цілому тощо.

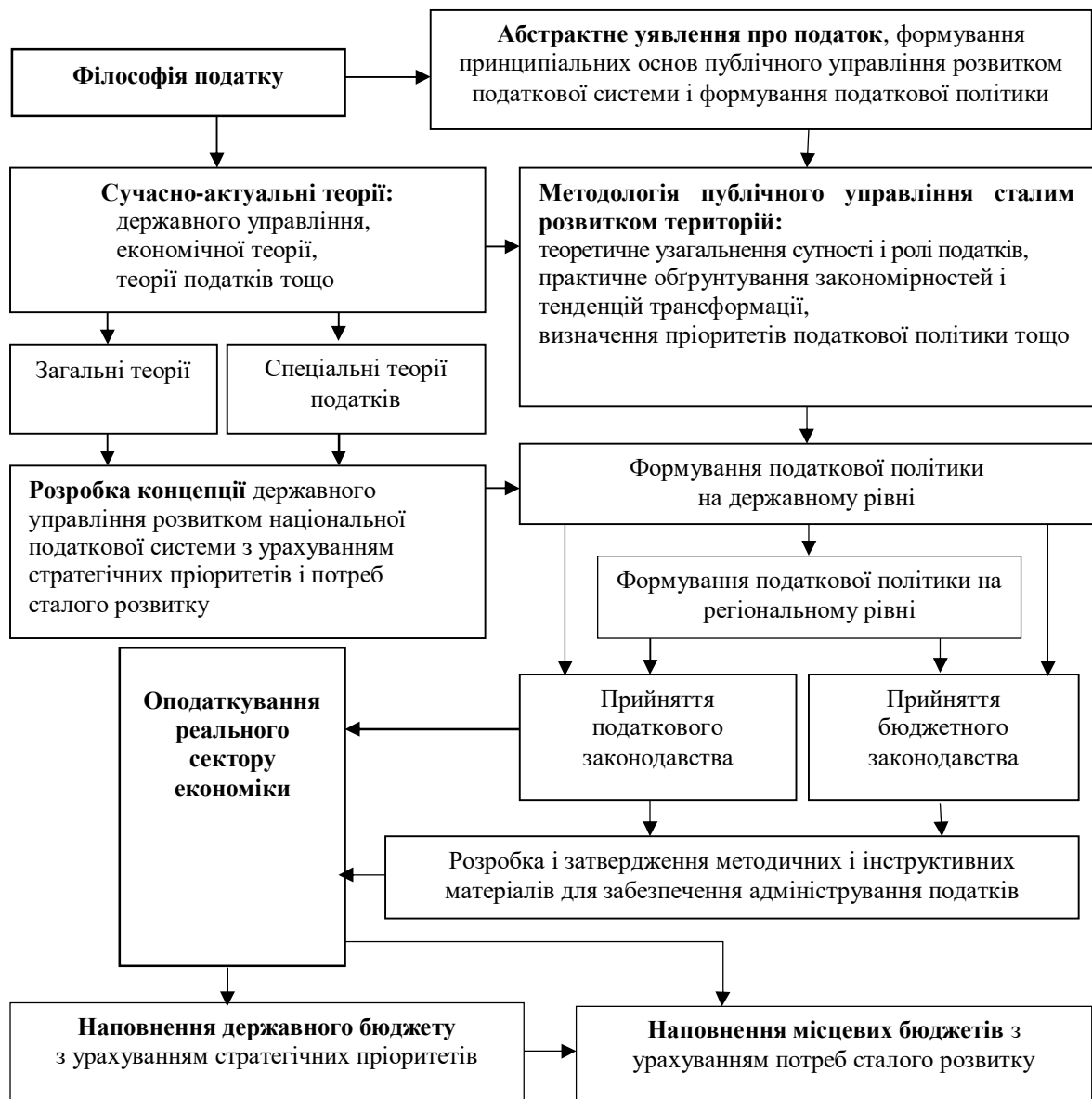


Рис. 30. Логіка визначення сутності податків

Податкова політика у широкому розумінні є складовою економічної політики держави, метою якої є вплив на економічну кон'юнктуру для забезпечення стабільного економічного зростання, сприяння зайнятості населення, обмеження темпів інфляції, стимулювання детінізації підприємницької діяльності та забезпечення сталого розвитку [3]. Виходячи з цього, метою податкової політики на регіональному рівні з урахуванням потреб сталого розвитку територій є створення комфортних і безпечних умов для проживання громадян на певній території, забезпечення економічного росту, підвищення добробуту населення, здійснення природоохоронних і екологічних заходів. Завданнями податкової політики у процесі реалізації стратегії сталого розвитку територій є:

- оптимізація податкового навантаження та стабілізація податкового законодавства;

– розширення бази оподаткування й усунення неефективних елементів податкової системи;

– вирівнювання умов оподаткування для всіх платників податків, які використовують традиційні технології і виробництва за рахунок скасування обмежень та впровадження прозорості визначення податкового навантаження;

– надання податкових преференцій інвесторам з метою залучення додаткових джерел фінансування інноваційних, енергозберігаючих, природоохоронних проектів тощо;

– стимулювання добровільності сплати податків у тому числі за рахунок спрощення адміністрування податків, здійснення широкого інформування щодо податкових змін тощо.

З іншого боку, податкову політику можна вважати інструментом дії державного управління на податкову систему, як на об'єкт управління, вона являє собою законодавчо оформлену сукупність заходів і інституцій, що формується під дією ідейно-теоретичних пріоритетів держави. Враховуючи, що остаточно податкова політика формується під дією економічних, партійних, соціальних і інших угруповань, для яких визначальними є досягнення власних інтересів, деякі із задекларованих принципів, при їх практичному застосуванні порушуються або цілком ігноруються. Саме тому серед науковців поширена думка, що «... формування податкової системи тієї чи іншої країни в результаті компромісу інтересів політичних груп обумовлює практичну неможливість реалізації ідеалу оптимального оподаткування» [4, с. 7], не є винятком і Україна.

Узагальнюючи закономірності формування податкової політики з теоретичної та практичної сторін, ми підійшли до необхідності розгляду сутності і ролі спеціальних теорій податків, які набули світового визнання і є визначальними при формуванні бюджетів усіх рівнів та перерозподілі коштів між державними та місцевими бюджетами у відповідності з стратегічними пріоритетами і потребами сталого розвитку територій.

7.2. Спеціальні теорії податків та їх роль у формуванні ресурсного потенціалу розвитку територій

Головним вектором розвитку територій і окремих громад на найближчі 20 років має стати забезпечення сталого розвитку (економіка, екологія, соціальна сфера, інституції) і гарантій безпеки, з одного боку і активності, відповідальності мешканців – з іншого. Виходячи з цього і стратегічних цілей має бути декілька, втім, ми виокремили серед них гуманістичну як пріоритетну, розуміючи, що всі інші цілі будуть їй підпорядковуватись. Тим більше, що саме від рівня задоволення громадян виникають або спростовуються загрози розвитку, такі як зміна кількості мешканців, створення робочих місць, залучення внутрішнього інвестора тощо. Тобто, за сучасним світоглядом, поширеним у розвинених країнах, на

перший план виходить індивідуум з його прагненнями, амбіціями, пріоритетами і усвідомленням власної суспільної ролі. Сьогодні зв'язок «людина-людина» є єдиним прийнятним у цивілізованому світі.

Повертаючись же до ролі публічного управління у житті індивідуума та соціально-гуманістичної філософії, зазначимо, що вона зводиться до виконання публічних функцій і надання суспільно-корисних благ. Це реалізується через перерозподіл фінансових ресурсів за допомогою податкової системи, важливою складовою якої є сукупність підходів до теоретичного визначення її змісту.

Так, спеціальні теорії податків, розглядають встановлення податкових режимів стосовно окремих податків, співвідношення різних видів податків, їх кількості, якісного складу, ставки, розподіл між бюджетами державного, регіонального чи місцевого рівнів тощо. Спеціальні теорії податків надають можливості формування збалансованої, ефективної системи оподаткування, вони являють собою різноманітні, досить конкретні, моделі побудови податкових систем держави (та їх ланок у вигляді податкових систем регіонів) в залежності від визнання за ними тієї чи іншої місії.

Світовий досвід доводить, що ці теорії розвиваються за наростанням збалансування інтересів учасників податкового процесу (інститутів публічного управління всіх рівнів, суб'єктів підприємницької діяльності, громадян) і саме спеціальні теорії податків і стають основою формування податкової політики на державному і місцевому рівнях.

Серед найбільш відомих спеціальних теорій податків такі:

- теорія співвідношення прямих і непрямих податків;
- теорія єдиного податку;
- теорія співвідношення пропорційного і прогресивного оподаткування;
- теорія перекладання податків;
- теорія оптимального оподаткування та ін.

Їх виникнення і розвиток пливув разом із становленням демократичних держав, поступовим зростанням добробуту населення, розгортанням інтеграційних процесів, розгортанням програм сталого розвитку. Окрім названих спеціальних теорій податків, у науковій літературі певної популярності набули також теорія Левітан-оподаткування, теорія демократичного оподаткування, теорія еволюційного оподаткування [5, с. 6 –17] тощо, які здебільшого є вихідними, більш сучасними варіаціями однієї або синтезу з названих вище.

Найбільш полемічною, на наш погляд, є поширена наприкінці ХХ ст. теорія оптимальної податкової системи та пошук справедливого оподаткування в інших теоріях, наприклад, теорії добробуту. Серед найбільш яскравих представників доктрини оптимальної податкової системи виокремимо Ф. Рамсея [6] і П. Самуельсона [7], дещо пізніше її

підтримав А. Пігу [8]. Основними характеристиками цієї теорії є врахування в процесі оподаткування не тільки фіскального ефекту, але і додаткових економічних та соціальних чинників. Таким чином, остаточною метою оптимального оподаткування при заданих бюджетних доходах є мінімізація негативного ефекту від стягування податків і максимізація позитивного результату від наповнення бюджету [9].

Т.В. Паєнтко визначає оптимізацію оподаткування як урівноваження інтересів держави та платників податків [10, с. 48 – 54]. На його думку, оптимального податкового рівня можна досягти шляхом вдалого комбінування і своєчасної зміни розмірів та шкал ставок прибуткових податків, об'єктів оподаткування, податкових пільг тощо [10, с. 48 – 54]. Дещо ширше значення теорії оптимального оподаткування розуміє Т. Куценко, зводячи його до вибору податкової політики держави, яка забезпечує здійснення компромісного варіанту між ефективністю та справедливістю [11, с. 76 – 78].

У будь-якому випадку, податок знижує добробут споживача двома шляхами, перший безпосередньо створює ефект доходу через передачу частини фінансових коштів від споживача органам державного управління, а другий робить це опосередковано, через підвищення споживчих цін на товари, що обкладаються податками [12, с. 64 – 66].

В полі впливу інститутів публічної влади, в межах певних компетенцій для кожного владного рівня, знаходяться рішення стосовно вибору варіанта побудови податкової системи, який би був прийнятним з точки зору і достатньої ефективності, і граничної справедливості. Можна стверджувати, що добробут споживача зменшується внаслідок співвідношення прямого та непрямого оподаткування, а головним завданням державних інституцій є через податкову політику визначити оптимальне співвідношення прямих і непрямих податків, враховуючи соціально – економічні, політичні, історичні та інші чинники.

Історичний досвід і практика свідчать, що розвиток податкової системи кожної держави здійснюється залежно від економічних умов її функціонування в напрямі оптимального співвідношення прямих і непрямих податків. При цьому, якщо історичні витoki оподаткування живляться прямими податками, то перспектива розвитку податкової системи, за нашим баченням, криється у розширенні непрямого оподаткування і досягненні саме оптимального співвідношення прямих і непрямих податків, що сприятиме розвитку продуктивних сил у державі в цілому і на територіях зокрема.

Тому досить поширеною і одночасно полемічною, є теорія співвідношення прямих і непрямих податків, оскільки серед науковців і на сьогодні не існує єдиної думки щодо пріоритетності тих чи інших податків у структурі податкової системи держави. Окрім того, не існує єдиного бачення місця цієї теорії в побудові справедливої чи оптимальної податкової системи. Історичний досвід і практика свідчать, що розвиток

податкової системи кожної держави здійснюється залежно від економічних умов її функціонування в напрямі оптимального співвідношення прямих і непрямих податків. При цьому, якщо історичні витoki оподаткування живляться прямими податками, то перспектива розвитку податкової системи, за нашим баченням, криється у розширенні непрямого оподаткування і досягненні саме оптимального співвідношення прямих і непрямих податків, що сприятиме розвитку продуктивних сил у державі в цілому і на територіях зокрема.

Поділ податків на дві групи, за зовнішньою ознакою стягнення прямо чи опосередковано за відношенням до дійсного платника, зустрічається ще у науковців XVI і XVII ст.ст. Прямі податки мають безпосереднє відношення до певного доходу або майна платника, оцінюваного тим або іншим способом, і застосування цього виду оподаткування не вимагає втручання державної влади, яке неминуче супроводжує всі непрямі податки. Останні вимагають встановлення певного контролю за виробництвом. Переваги прямих податків, порівняно з непрямыми, полягають у спроможності забезпечувати державі більш стійкий і завчасно визначений дохід, бо об'єктом оподаткування є майно або дохід платників, які за звичайних обставин мають тенденцію до зростання, у той час як споживання, що становить об'єкт непрямого оподаткування, не вирізняється постійністю і піддається, залежно від різноманітних причин, значним коливанням.

У науковому світі виявилось досить багато прихильників як прямих (Лассаль [13], Дж. Локк та ін.), так і непрямих податків (Ш. Монтеск'є [15], В. Петті [6], А. Пігу [9] та ін.), але більшість науковців схиляється до розумного балансу між прямими і непрямыми податками, до останніх приєднується й автор.

Прихильники прямих податків вважали, що податкова система має в основному формуватися за рахунок прямих податків, оскільки вважали їх більш справедливими, бо оподатковують платників «...за середньою податковою спроможністю» [17, с. 246 – 247] і визначаються величиною доходу чи капіталу [13, с. 8], тим більше, що перші форми податків за своєю суттю були саме прямими. Щоправда, навіть супротивники непрямого оподаткування не виступали за повне їх скасування, бо усвідомлювали їх домінуюче фіскальне значення, яке досягається завдяки охопленню більш широкого кола платників. Більше того, з часом, починаючи з другої половини XX ст., непрямі податки набувають все більшої популярності. У табл. 28 нами наведений компаративний аналіз прямих і непрямих податків за декількома ознаками.

Прихильники непрямих податків вважали їх найменш обтяжливими для платників і найбільш зручними для стягнення. Система непрямого оподаткування поєднує в собі дві складові – акцизні та митні податки, справляння яких має тисячолітню історію та досить молодий податок – податок на додану вартість, який впроваджено в багатьох країнах світу починаючи із середини XX ст.

Компаративний аналіз прямих і непрямих податків

Ознака порівняння	Непрямі податки	Прямі податки
Складність визначення податкового зобов'язання	Відносно прості розрахунки: законодавчо визначені форми документування оподатковуваних операцій	Досить складні розрахунки, інколи ускладнена можливість достовірно визначити розмір податкового зобов'язання через неузгодженість систем обліку
Зв'язок податкових надходжень від рівня доходів платників	Стійкі надходження до бюджету поза прямою залежністю від динаміки доходів	Відносно нестійкі надходження до бюджету, зумовлені динамікою доходів підприємств і громадян
Характер оподаткування	Відносно регресивний	Відносно прогресивний
Можливість перекладання податків	Практично повна	Наочне практично відсутнє, але має місце приховане перекладання, притаманне всім податкам
Фіскальна ефективність	Практично ідеальний фіскальний інструмент	Фіскальна ефективність залежить від багатьох чинників
Фіскальний ризик	Досить низький	Досить високий, особливо в умовах економічної невизначеності
Бюджетна спрямованість	Спрямовуються здебільшого у державний бюджет	Спрямовуються здебільшого у місцевий бюджет
Законодавче визначення	Визначаються на рівні державних законодавчих органів	Визначаються на рівні державних і місцевих законодавчих органів

Ідея запровадження універсального акцизу належить німецькому економісту Фон Сіменсу, який активно її пропагував на початку 1920-х рр. [18, с. 216 – 217]. Особливий внесок у розробку цього податку належить французькому економісту М. Лоре, який у 1954 р. навів детальну його характеристику і вніс пропозицію стосовно доцільності його впровадження замість податку з обороту [18, с. 217]. Згодом ПДВ став одним із найбільш поширених податків світу, а метою його створення була задекларована боротьба з перевиробництвом шляхом стимулювання експорту та обмеження імпорту.

Якщо ж говорити про податкову політику на рівні регіону, території, варто зазначити, що на прямі податки припадає лєвова частка прямих податків, тому і податкова політика на місцевому рівні зводиться до управління надходженнями з цих джерел.

Враховуючи переваги і недоліки кожного з прямих і непрямих податків, зазначимо, що і сьогодні врегулювання їх співвідношення важливою задачею сучасних податкових систем розвинутих країн, а визначена частка тих чи інших податків у національній системі оподаткування має певні особливості в різних регіонах світу і певні частки у бюджетах (табл. 29).

Так, у США, Японії, Канаді, Англії переважають прямі податки (до речі, ПДВ у цих країнах відсутній, натомість має місце податок з обороту). У Франції – непрямі, зокрема частка податків на споживання, акцизи сягає

36,1 %. Німеччина, Італія мають досить урівноважену структуру податків, де питома вага непрямих податків складає 31,1 % і 35,5 % відповідно [18], в Україні за даними Державного казначейства частка непрямих податків у державному бюджеті складає 46,0 %. Більш детальну структуру надходжень до Державного Бюджету України бачимо на рис. 31.

Таблиця 29

Частка непрямих податків у загальному обсязі податкових надходжень

Країна	Частка непрямих податків, %
Італія	35,2
Німеччина	31,1
Франція	36,1
Іспанія	35,3
Австрія	34,7
Велика Британія	37,7
Фінляндія	32,2
Польща	40,6
Латвія	39,7
Естонія	39,9
Кіпр	51,0
Україна	46,0

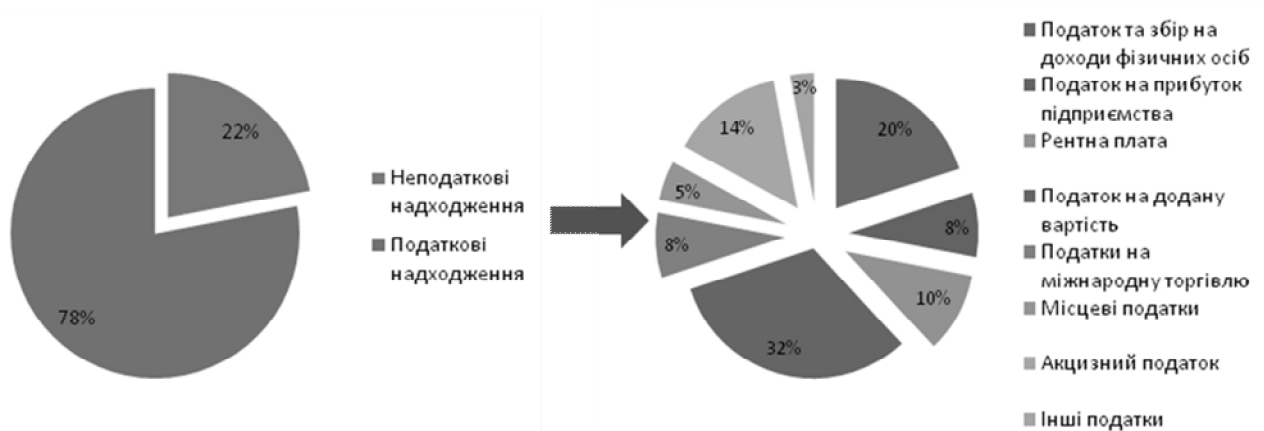


Рис. 31. Структура надходжень до Державного Бюджету України

Що стосовно місцевих бюджетів, картина суттєво різниться. Більша частка місцевих бюджетів формується за рахунок прямих податків, в чому є певна логіка: податок на доходи фізичних осіб, як бюджетотворюючий податок для більшості територіальних громад сплачується за місцем розташування об'єктів доходу і частково зараховується до місцевих бюджетів. Майно знаходиться, експлуатується, приносить дохід і може бути джерелом забруднення, тому і податок на майно спрямовується у місцевий бюджет.

Детальніше інформація щодо зарахування податків розкривається у ст. 64 Бюджетного кодексу України. Так згідно цієї статті до складу

доходів загального фонду місцевих бюджетів (тобто бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад) належать такі податки і збори:

- 1) 60 % податку на доходи фізичних осіб;
- 2) 50 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини;
- 3) 50 % рентної плати за спеціальне використання води;
- 4) 25 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення;
- 5) плата за використання інших природних ресурсів;
- 6) державне мито;
- 7) 10 % податку на прибуток підприємств;
- 8) податок на майно;
- 9) єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- 10) збір за місця для паркування транспортних засобів, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- 11) туристичний збір, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- 12) плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування;
- 13) плата за ліцензії та сертифікати, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
- 14) плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;
- 15) плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним та плодовим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним...;
- 16) плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв та тютюнових виробів...;
- 17) плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

18) плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами;

19) рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; рентна плата за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів (крім рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування) [20].

Як бачимо всі податки і платежі мають прямий порядок оподаткування, окрім зазначеного в цій статті акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів, який є непрямим. Натомість нагадаємо, що об'єктом оподаткування акцизного податку згідно зі ст. 215 Податкового кодексу України визначено такий перелік підакцизних товарів: спирт етиловий та інші спиртові дистиляти, алкогольні напої, пиво; тютюнові вироби, тютюн та промислові замітники тютюну; нафтопродукти, скраплений газ; легкові автомобілі, кузови до них, причепа та напівпричепа, мотоцикли. Тобто всі з перелічених об'єктів несуть потенціальну загрозу здоров'ю людини чи екології, водночас витрати на охорону здоров'ю і на екологію сьогодні в Україні фінансуються за рахунок місцевих бюджетів. Особливо це важливо на тлі того, що у країнах Європейського Союзу компетенція і відповідальність щодо вирішення суспільних проблем зі здоров'ям, таких як шкідливого і небезпечного вживання тютюну і алкоголю лежить як на територіальних, так і на державних бюджетах. Тобто маємо певну неузгодженість між доходами і витратами місцевих бюджетів, яку доцільно було б ліквідувати шляхом корекції структури податків, що зараховуються до місцевих бюджетів.

Перелік податків і платежів встановлюється Податковим кодексом України, затвердження якого є компетенцією Верховної ради України, до компетенції місцевих рад належить дуже обмежене коло функцій в частині встановлення ставок. Так місцеві ради установлюють ставки єдиного податку та податку на майно (в частині транспортного податку та плати за землю). Зокрема, п. 293.2 ст. 293 ПКУ визначено, що фіксовані ставки єдиного податку встановлюються сільськими, селищними, міськими радами або радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, для фізичних осіб - підприємців, які здійснюють господарську діяльність, залежно від виду господарської діяльності, з розрахунку на календарний місяць:

1) для першої групи платників єдиного податку – у межах до 10 % розміру прожиткового мінімуму;

2) для другої групи платників єдиного податку – у межах до 20 % розміру мінімальної заробітної плати [21].

Щоправда зазначимо, що більшість місцевих рад встановлюють ставку податку на максимальній межі, а якщо фізична особа-підприємець здійснює декілька видів діяльності, то ставка податку обов'язково встановлюється на максимальній межі.

До того ж згідно п. 3 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 20 грудня 2016 р. № 1791-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році» (далі – Закон № 1791) встановлено, що з 01 січня 2017 р. до прийняття відповідним органом місцевого самоврядування рішення про встановлення ставок місцевих податків і зборів на 2017 р. відповідно до Закону № 1791, встановлені таким органом місцевого самоврядування ставки, зокрема єдиного податку для платників першої групи, застосовуються з коефіцієнтом 0,5 [21].

Згідно з п. 293.3 ст. 293 ПКУ відсоткова ставка єдиного податку для платників третьої групи встановлюється у розмірі:

- 1) 3 % доходу – у разі сплати податку на додану вартість згідно з ПКУ;
- 2) 5 % доходу – у разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку.

Для фізичних осіб – підприємців, які здійснюють діяльність з виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, ставка єдиного податку встановлюється у розмірі, визначеному пп. 2 п. 293.3 ст. 293 ПКУ.

Слід зазначити, що відповідно до п. 293.4 ст. 293 ПКУ ставка єдиного податку встановлюється для платників єдиного податку першої - третьої групи у розмірі 15 %:

- 1) до суми перевищення обсягу доходу, визначеного у пп. 1, 2 і 3 п. 291.4 ст. 291 ПКУ;
- 2) до доходу, отриманого від провадження діяльності, не зазначеної у реєстрі платників єдиного податку, віднесеного до першої або другої групи;
- 3) до доходу, отриманого при застосуванні іншого способу розрахунків, ніж зазначений у гл. 1 розд. XIV ПКУ;
- 4) до доходу, отриманого від здійснення видів діяльності, які не дають права застосовувати спрощену систему оподаткування;
- 5) до доходу, отриманого платниками першої або другої групи від провадження діяльності, яка не передбачена у пп. 1 або 2 п. 291.4 ст. 291 ПКУ відповідно.

Окрім того, місцеві ради в межах повноважень, визначених Податковим Кодексом, вирішують питання відповідно до вимог цього Кодексу щодо встановлення податку на майно (в частині податку на

нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору.

Так змінами до Податкового Кодексу України, які набрали чинності з 01.01.2017 р., передбачено, що ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 1,5 % розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 кв. м бази оподаткування (підпункт 266.5.1 п. 266.5 ст. 266 ПКУ).

Крім того, Законом №1791 встановлено, що з 1 січня 2017 р. до прийняття відповідним органом місцевого самоврядування рішення про встановлення ставок місцевих податків і зборів на 2017 р. згідно із Законом № 1791 встановлені таким органом місцевого самоврядування ставки, зокрема, з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, застосовуються з коефіцієнтом 0,5 [21].

Як бачимо, що дійсно об'єктивною необхідністю сталого розвитку територій є подальше спрямування оподаткування курсом гармонізації і збалансування інтересів учасників податкового процесу, що можливе за умови застосування зустрічних кроків як з боку держави (спрощення адміністрування, зменшення ставок, стабілізація законодавства, підвищення рівня навчально-консультативної роботи тощо), так і з боку платників (зростання податкової культури, свідомості й індивідуального мотивування до соціально-економічного зростання суспільства). Втім, більша частина повноважень і компетенцій щодо встановлення переліку податків, їх ставок і порядку розподілу між бюджетами залишається у державних владних органів.

Тому формування податкової політики на регіональному і місцевому рівнях обмежується лише встановленням ставок на деякі податки в зумовлених рамках. Тож для посилення інтенсивності сталого розвитку територій в частині податкової політики лежить у площині зміни підходів у роботі з платниками податків як от: посилення добровільності сплати податків через пропагування формування податкової культури і зміни підходів до адміністрування податків.

Водночас підкреслимо, що спеціальні теорії податків є головним теоретичним джерелом формування податкової політики на рівні регіонів бо визначають: головні принципи оподаткування; роль податків у стимулюванні/дестимуляції економічної активності на території; вплив податкового навантаження на добробут громадян; структуру податків та взаємозв'язок доходів і витрат місцевих бюджетів (у тому числі на природоохоронні, екологічні і медичні заходи); суспільно-економічне середовище створення ресурсного потенціалу регіонів і окремих громад, тощо.

7.3. Податкова культура як одна з громадянських компетентностей сприяння розвитку територій

Податкова політика є дієвим інструментом впливу й поштовхом до реформ, змін і подальшого розвитку. Особливості формування податкової політики на рівні територій в умовах сталого розвитку стають системою спрямованого впливу владних інститутів у вигляді дій та певних економічних, правових і організаційно-контрольних заходів. Проте, для забезпечення фінансової спроможності розвитку територіальних громад при формуванні податкової політики на регіональному рівні доцільним є зосередження організаційно-управлінських зусиль на двох напрямках: сприяння формуванню податкової культури громадян, як певної громадянської компетентності та удосконалення податкових інструментів адміністрування податків.

Враховуючи, що політика державного втручання в економічні процеси, провідним інструментом якого є податки, і на сьогодні покликана, принаймні в розвинених країнах, долати згубний вплив економічних циклів на економіку, саме тому пріоритетним напрямом у процесі розвитку податкової системи в державах-членах ЄС є коректне подолання суперечності між забезпеченням фіскальних потреб держави та спрямованістю на дотримання визначальних принципів оподаткування. Тому уряди країн поступаються ефективністю податкової системи, зростання якої подекуди вступає у суперечку із визначальними принципами оподаткування, заради нарощення потенційної податкової спроможності платників та створення умов для зростання добровільності сплати податків.

Для України також є надзвичайно вживим питання наповнення бюджету із застосуванням не лише традиційних підходів (збільшення ставок податків, розширення об'єктів оподаткування) але і опрацьовуючи інші підходи, наприклад гуманістичний, себто такий, який ставить громадянина на верхній щабель державної ієрархії, надаючи йому права, свободи і суспільно-корисні блага одночасно формуючи світогляд громадянина відповідального за соціально-економічний розвиток. Ця відповідальність має бути реалізованою через податкову культуру громадян. Потреба зміни адміністративно-карального підходу до управління адмініструванням податків на ліберально-гуманістичну наочно ілюструється макроекономічними показниками (табл. 30).

Як бачимо, граничний обсяг державного боргу зростає і вже стає загрозою економічній безпеці нашої країни. Тому зміна підходів до наповнення бюджету є надзвичайно важливою, тим більше, що у більшості розвинених країн такі зміни на загальнодержавному і місцевому рівнях вже відбуваються.

Основні макроекономічні показники України

Показник	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р. (проект)
Доходи ДБ, тис. грн.	516.980.130,3	601.866.450,8	706.269.842,0	877.042.755,7
Приріст до попереднього року, %	x	14,1	17,3	24%
Видатки ДБ, тис. грн.	581.760.845,2	674.518.822,7	775.264.946,1	948.128.807,7
Приріст до попереднього року, %		15,9	14,9	22,0
Граничний обсяг дефіциту ДБ, тис. грн.	75.955.680,3	83.694.000	77.547.000,0	69.650.792,4
Частка граничного обсягу дефіциту у доходах ДБ, %	14,69	13,91	10,98	7,94%
Частка граничного обсягу дефіциту у У ВВП, %	4,8%	4,2%	3,0%	2,4%
ВВП, тис. грн.	1566.728.000	1979.458.000	2574.300.000	2.961.600.000
Граничний обсяг державного боргу, тис. грн.	1.393.950.825	1.501.479.663	1.716.630.217	1.999.347.177
частка від ВВП, %	88,9	75,8	66,6	67,5

Зокрема, «... відбувається безупинне створення податкових систем у напрямку прагматичного компромісу між заохоченням приватної господарської ініціативи й достатнім фінансовим забезпеченням державної діяльності» [22, с. 96]. Відтак зростає потреба у радикальних змінах, у застосовуванні нових інструментів адміністрування податків, упровадженні сучасних технологій оподаткування, подальшій комп'ютеризації податкового процесу, врахуванні соціально-економічних змін у складі платників у зв'язку із збільшенням частки фізичних осіб – підприємців та зростанням частки пенсіонерів; переході на сервісне обслуговування платників податків тощо.

Однією з дієвих умов забезпечення повної та своєчасної сплати податків є підвищення рівня добровільної сплати податкових платежів. І тут великого значення набуває зміст і характер податкової політики, довіра громадян податкової системи і податкових інститутів. Тому таке суспільно-економічне явище як «податкова культура» потребує окремого розгляду як об'єкт впливу податкової політики.

Податкова культура висвітлює рівень розвитку суспільства, ступінь розвитку громадянських компетентностей, виражений в існуючих нормах системи оподаткування, глибині податкових знань населення, умовах розвитку підприємництва, а також в усвідомленні необхідності виконання податкових зобов'язань. Отже, вона являє собою спосіб поведінки, що передбачає наявність та дотримання стабільного, дієвого податкового законодавства в державі та визначає рівень розвитку громадянського суспільства, вираженого в існуючих нормах.

Водночас, громадянське суспільство – це спільність вільних, незалежних, рівноправних, свідомих і відповідальних людей, кожному з

яких держава забезпечує юридичні можливості бути власником, користуватися економічною свободою та надійним соціальним захистом, іншими правами та свободами, брати активну участь у політичному житті та в інших сферах життєдіяльності людини і громадянина.

Розвиток громадянських компетентностей щодо оподаткування або податкової культури – це одна з найважливіших умов для того, щоб податкова система та, власне, податкове адміністрування здійснювалось ефективно. Принцип неминучості та добровільності сплати податків міцно закріпився у свідомості платників податків розвинених країн. Наприклад, у Голландії добровільність сплати податків сягає 97 %. В Україні, парадигму «податки - основа добробуту держави та суспільства» поки що не сприймають як загальнолюдську цінність. Пропагування податкової культури є одним з елементів реалізації податкової політики на регіональному рівні, тому на даний момент ДФС проводяться різноманітні заходи. Зокрема, роз'яснювальна робота органів ДФС здійснюється через пресу (35 %), радіо (32 %), веб-сайт (17 %) та телебачення (16 %).

Сумлінне виконання податкового законодавства й сама податкова система можуть бути прийнятними для платника податку, якщо розмір податкового навантаження не перевищує безпечний рівень його доходу та якщо має місце «відплатність» податків, яка виявляється у сукупності суспільно-матеріальних благ (освіта, охорона здоров'я, інші інфраструктурні якості життя та адміністративні послуги, які є доступними і належної якості). Ця, друга умова можлива за сприяння розвитку територій завдяки реалізації податкової політики.

Водночас, досліджуючи питання податкової культури, ми маємо говорити про платників податків і посадових осіб Державної фіскальної служби України, які мають також переглянути модель поведінки. Цьому процесу сприяють нормативне забезпечення, формування громадянських компетентностей у державних службовців фіскальних органів, публічність діяльності і інформації, створення органів громадського нагляду за діяльністю фіскальних органів тощо. Для зміцнення довіри платників податків до податкової системи в цілому та до посадових осіб системи ДФС, ми приходимо до потреби зосередитись на зміні підходів до юридичної відповідальності посадових осіб ДФС України за порушення порядку здійснення адміністративних процедур у сфері оподаткування.

Адміністративні податкові процедури є процесом реалізації податкової політики і займають центральне місце в діяльності ДФС України. Вони спрямовані на забезпечення прав, законних інтересів платників податків у сфері оподаткування. Головним завданням адміністративних процедур, що здійснюються ДФС України, є сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів платників податків у сфері оподаткування. Чітке встановлення, дотримання адміністративних процедур сприяє не тільки створенню сприятливих умов взаємодії фіскальних органів із платниками податків, але й буде довірчі відносини між ними. Саме ці

процедури складають основу спільної публічної діяльності фіскальної служби із платниками податків [23, с. 148], є фінансовими механізмами та інструментами подолання дисбалансів соціально-економічного розвитку [24] і забезпечують наповнення бюджетів (державного і місцевого), в залежності від організаційно-функціональних особливостей сприяють формуванню чи, навпаки, деформації податкової культури.

Під адміністративними процедурами, що здійснюються ДФС України у сфері оподаткування слід розуміти нормативно-встановлений порядок послідовно здійснюваних адміністративних дій та прийнятих управлінських рішень щодо розгляду, розв'язання і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного управління, спрямованих на реалізацію та забезпечення прав і законних інтересів платників податків у сфері податкових правовідносин.

Зазначимо, що з метою спрощення здійснення адміністративних процедур у сфері розгляду звернень громадян ДФС України запровадила роботу єдиного Контакт-центру, який покликаний мобільно надавати відповіді на запитання платників податків. Так, з початку 2015 р. Контакт-центром ДФС України надано 518,4 тис. відповідей на запитання суб'єктів господарювання та громадян. Більшість з них надано у телефонному режимі – 500,1 тис. Електронною поштою та факсом надано 16,1 тис. відповідей. З використанням автовідповідача користувачі отримали 2,2 тис. відповідей на свої запитання. Найчастіше суб'єктів господарювання цікавили питання податку на додану вартість, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств [25].

Механізм податкового адміністрування можна вважати елементом інтегрованої моделі системи управління [26]. Зазвичай на практичному рівні він включає в себе податкове прогнозування та планування, облік платників податків, інформаційно-аналітичне забезпечення процесів оподаткування, податковий контроль, податкове консультування та інші складові. Процес податкового адміністрування реалізується за допомогою певних інструментів внаслідок функціонування особливого механізму, що на практиці передбачає виконання сукупності елементів та певних регламентованих нормами права процедур (операцій). Система податкового адміністрування складається з елементів (рис. 32).

Зазначимо, що серед елементи адміністрування податків в умовах сталого розвитку територій особливе місце займають інформаційно-комунікативні технології («єдиного вікна», «контакт-центру», «електронного кабінету платника» тощо) призначені для забезпечення органів фіскального управління, своєчасною, достовірною та повною інформацією про діяльність платників податків та інших обов'язкових платіжів. Для самих платників податків такі технології є зручними інструментами нарахування і сплати податків, формування податкової звітності, своєчасного отримання податкових змін тощо.

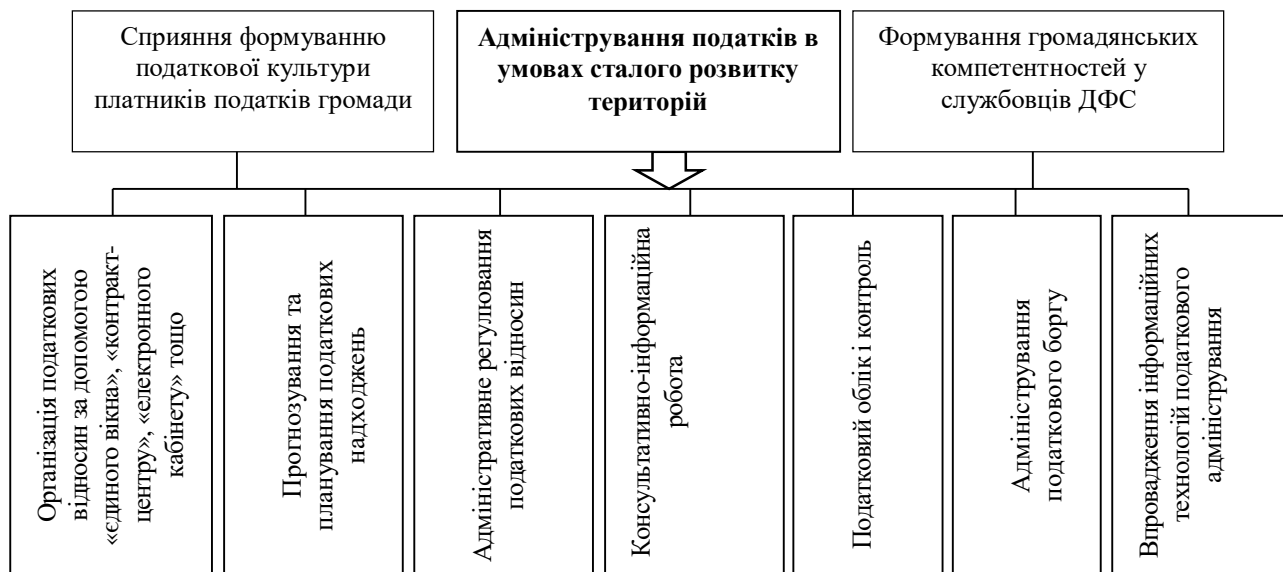


Рис. 32. Елементи адміністрування податків

Необхідність активізації впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій пов'язана у першу чергу з ускладненням комунікаційних зв'язків підприємницьких структур і органів ДФС, збільшенням оборотів, урізноманітненням товарів, робіт, послуг, плинністю національного нормативного законодавства, потребою аналізу не лише податкових надходжень, а і всієї діяльності підприємств з метою визначення їх доходності, соціальної значущості, впливу на природоохоронне становище екологію.

У якості прикладу сприяння спрощенню адміністрування податків, наведемо наказ Міністерства фінансів України від 14.07.2017 р. № 637 «Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 01.08.2017 р. за № 942/30810 (далі – Наказ № 637), набрав чинності який 01.09.2017 р. Так, відповідно до підпункту 14.1.562 п. 14.1 ст. 14 розділу I Податкового кодексу України з метою реалізації платниками податків та державними, у тому числі контролюючими, органами своїх прав та обов'язків, визначених Кодексом, іншими законодавчими та нормативно-правовими актами розроблено Порядок функціонування «Електронного кабінету» як інтегрованої інформаційної системи адміністрування податків. Зокрема, Порядком визначено загальні засади функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний кабінет», процедури ідентифікації користувачів, взаємодії з платниками податків та державними органами через Електронний кабінет, користувачі якого поділяються на відкриту і закриті частини.

Користувачами Електронного кабінету є:

– відкритої частини (загальнодоступної): фізичні та юридичні особи, які мають вільний доступ до мережі Інтернет;

– приватної частини (особистого кабінету): платники, які зареєструвалися в Електронному кабінеті після проходження електронної ідентифікації онлайн з використанням електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП) з дотриманням вимог законів щодо електронного документообігу та ЕЦП; уповноважені посадові особи державних органів, визначених відповідно до спільних наказів, укладених договорів (угод, протоколів) про інформаційну взаємодію між ДФС та державними органами (далі – уповноважені особи), які зареєструвалися в Електронному кабінеті, після проходження електронної ідентифікації онлайн з використанням ЕЦП з дотриманням вимог законів щодо електронного документообігу та ЕЦП з метою виконання прав та обов’язків, покладених на такі органи згідно із законодавством [27].

У зв’язку з цим, до 1 липня 2017 р. передбачено розробку програмного забезпечення електронного кабінету (дозволить платникам податків листування з контролюючим органом в електронному вигляді – подавати та отримувати документи (податкову звітність, скарги, акти перевірок, заперечення на акт, довідки та інші документи)).

Окрім того, Кабінету Міністрів України надано доручення до 1 липня 2017 р. провести незалежний аудит баз даних та інформаційних ресурсів, що використовуються контролюючим органами та визначити порядок контролю, в тому числі моніторингу, Міністерством фінансів України за адмініструванням контролюючими органами баз даних та інформаційних ресурсів. Для забезпечення прозорості операцій з контролю визначено поняття уповноважена особа контролюючого органу (посадова (службова) особа контролюючого органу, уповноважена керівником такого органу на виконання певних його функцій). Водночас встановлено вимогу оприлюднення на сайті ДФС плану-графіка документальних планових перевірок до 25 грудня року, що передуює проведенню таких перевірок. Порядок формування та затвердження плану-графіка, перелік ризиків та їх поділ за ступенями встановлюються Міністерством фінансів [28].

На тлі змін, які відбулися виникає інтерес до питання про чинники, які впливають на адміністрування податків. Виокремимо такі чинники: особливості організаційно-інституційної системи, стиль управлінської діяльності, стратегія і тактика політики, звичаї і правила, що історично склались, морально-етичні якості усіх учасників податкового процесу. До останніх належать також громадянські компетентності як комплекс поєднання знань, навичок, усвідомлень, цінностей, ставлення та бажання ефективної суспільної інтеграції у певній області (у нашому випадку у сфері реалізації податкової політики).

Податкове адміністрування пов’язано з поняттям податкової девіації, тобто, поведінки індивідуума, яка не відповідає загальному стандарту, пов’язана з ухиленням від виконання податкового зобов’язання платниками податків. Особливо гостро проблема ухиленням від сплати податків стоїть у практиці податкового адміністрування

постсоціалістичних країн, у тому числі і в Україні, де платники тяжіють до девіації під впливом історичної зумовленості. С. Биконя зазначає, що з погляду інституційної теорії, платники ухиляються від сплати податків з двох причин: по-перше, зважаючи на масовість порушень, вони сподіваються на уникнення відповідальності, і по-друге, прийняття рішень за правилами більшості створює об'єктивні передумови для податкової дискримінації і спонукає постраждалих платників податків до ухилення від участі у фінансуванні суспільних витрат з міркувань як соціальної справедливості, так і економічної доцільності. Дослідник зробив висновок, що «становище платників податків залежить від таких інституційних чинників, як неефективність демократичних інститутів, слабкий захист власності і контрактів, корупція, проведення фіскальної політики на користь вузьких кіл суспільства, неадекватне регулювання підприємницької діяльності тощо. За таких умов природною є реакція платників податків у вигляді опортуністичної поведінки, коли вони сприймають податки як покарання»[29].

Зрозуміло, що підтримка процесу податкового адміністрування потребує певних витрат. До їх складу зазвичай включають витрати на оплату праці працівників податкової служби, інші матеріальні витрати на реалізацію моніторингових, аналітичних, контрольних, інформаційно-роз'яснювальних, виховних, каральних заходів, та організацію відповідних наукових досліджень, підготовку та перепідготовку персоналу. Втім, зусилля і витрати з адміністрування податків мають бути покриті тим соціально-економічним ефектом, який отримує територія від стягування податків.

Процес адміністрування податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, потребує перегляду та удосконалення за рахунок усунення застарілих інструментів та впровадження нових. Інновації мають бути спрямовані на забезпечення оперативної реалізації управлінських рішень, більшої гнучкості податкової системи до економічних викликів, створення більш комфортних умов роботи і конструктивної взаємодії працівників органів ДФС і платників. Зокрема, пропонуємо до розгляду зміни за такими напрямками:

1) розвиток партнерських відносин з громадянами та бізнесом в частині інформування, здійснення консультацій, налаштування електронних сервісів, їх своєчасне оновлення тощо;

2) надання високоякісних послуг громадянам та бізнесу, впровадження нових електронних сервісів та підвищення рівня надання послуг (скорочення терміну обслуговування, скорочення документообігу, наявність зворотного зв'язку тощо) за рахунок впровадження сучасних інформаційних технологій;

3) впровадження найкращих міжнародних практик у сфері митного регулювання, перехід до єдиної інформаційної системи: «митниця-

податкова служба», чим скоротиться час обробки не лише податкової, а й митної документації і проходження процедур;

4) впровадження ефективних методів протидії корупції за рахунок активної взаємодії з міжнародними організаціями, посилення відкритості процесу здійснення контролю дотримання податкового законодавства, мінімізації особистого спілкування посадових осіб і платників податків тощо.

В умовах сталого розвитку в Україні, який, на жаль сьогодні супроводжується значними деструктивними тенденціями у бюджетній і податковій сферах, особливої актуальності набуває проблема формування ефективних механізмів так званого «розумного» податкового адміністрування (рис. 33).

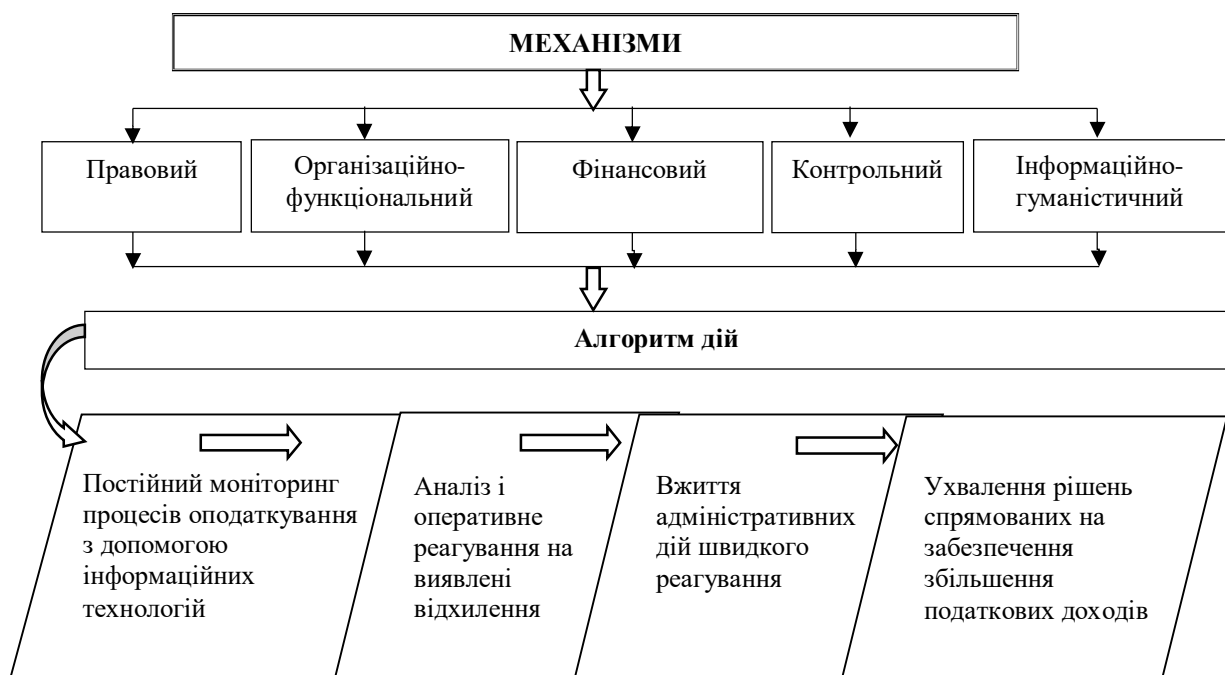


Рис. 33. Механізми адміністрування податків в контексті сталого розвитку території

Як бачимо, механізми адміністрування податків мають функціонувати через певний алгоритм дій ДФС, узгоджений з потребами податкових інститутів, програмами владних органів і інтересами платників податків.

Такі механізми мають передбачати постійний моніторинг процесів оподаткування на основі сучасних інформаційних технологій, своєчасне реагування на виявлені відхилення, вжиття результативних й ефективних адміністративних дій та ухвалення рішень, спрямованих на забезпечення належних за обсягом і своєчасних за строком податкових доходів за рахунок усіх визначених законодавством джерел.

Для забезпечення наповнення бюджету в Україні все більш популярним методом податкового регулювання виступає імперативний як це метод владних приписів (наказів), який заснований на відносинах субординації (підпорядкування) одних суб'єктів іншим. Втім, в умовах формування громадянського суспільства для забезпечення потреб сталого розвитку імперативність, крім обов'язковості, має означати також відповідальність органів публічної влади (в особі їх службовців) за правильність обраної моделі податкової політики.

На державу покладається відповідальність як за формування привабливого податкового режиму, який би сприяв економічному зростанню, соціальному захисту й екологічній безпеці, так і за ефективність механізму загального податкового адміністрування. Прорахунки у цій сфері призводять до програшу у міжнародній податковій конкуренції і, як наслідок, відтоку ресурсів (фінансових, матеріальних, людських) з територій.

З урахуванням вищенаведеного розробляється податкова політика, за правлами якої Україна, ймовірно, житиме у 2018 р. Так, одним із ключових моментів проекту Податкового кодексу України є новий підхід до системи оподаткування, яку пропонується зробити ліберальною, зрозумілою, прозорою. Зокрема, замість існуючих на сьогодні 13 податків пропонується залишити 9 податків, а саме:

5 загальнодержавних податків:

- податок на додану вартість;
- податок на доходи фізичних осіб;
- податок на виведений капітал;
- акцизний податок;
- платежі за використання природних ресурсів (плата з за користування надрами для видобування корисних копалин; плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних із використанням корисних копалин; плата за використання водних ресурсів).

4 місцевих:

- податок на нерухомість;
- плата за землю;
- сільськогосподарський податок;
- податок з фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб зі статусом мікробізнесу та малого бізнесу.

А також мито, яке справляється відповідно до Митного кодексу України.

З метою комплексного зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці (як матеріального, так і операційного, детінізації заробітної плати та легалізації трудових відносин), пропонується об'єднання податку на доходи фізичних осіб та єдиного внеску в один податок податок на доходи фізичних осіб. Концепція передбачає

встановлення єдиної ставки для податку на доходи фізичних осіб з 2020 р. у розмірі 20 %. Проектом Податкового кодексу передбачено скасування військового збору [30]. Пропозиція авторів зрозуміла: знизити податковий тиск на працедавців. Втім, враховуючі чинні ставки податків (ПДФО і єдиний соціальний внесок), прийняття цієї пропозиції практично вдвоє знизить надходження до Пенсійного фонду, а відтак, ще ще збільшить дефіцит його бюджету. Це нанівець зведе зусилля пенсійної реформи. Тобу, більш за все ця норма не буде прийнятою.

Таким чином, податкову політику будь-якої держави чи території можна вважати оптимальною й сприятливою для розвитку, а відтак і ефективною, якщо вона відповідає наступним вимогам:

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

- витрати, спрямовані на забезпечення виконання податкового процесу мають тяжіти до мінімально необхідних але бути достатніми для адміністрування податків, ведення інформаційної діяльності щодо формування податкових компетентностей і податкової культури, сприяти запобіганню податковим злочинам і корупції;

- процес адміністрування податків максимально сприяє реалізації політики сталого розвитку, зростання конкурентоспроможності національних підприємств, зайнятості населення, забезпеченню природоохоронних заходів, розвитку наукомістких технологій тощо;

- сукупність податків має утворювати єдину систему, в якій кожен податок виконує власну мету, максимально охоплюючи об'єкт оподаткування, водночас маючи простий алгоритм стягнення, а неефективні податки повинні бути скасовані;

- процес стягнення податків впливає на розподіл доходів у напрямі забезпечення більшої соціальної спрямованості і рівності, а податкове навантаження має стимулювати підприємницьку активність платників тощо.

Податкова політика на регіональному рівні в умовах сталого розвитку має бути підпорядкованою вирішенню соціальних, економічних та екологічних проблем територій. Тому вважаємо за потрібне узагальнити критерії оцінки ефективності податкової політики, вони такі:

- податкове навантаження має бути на рівні фінансової зацікавленості платників сплачувати податки, забезпечуючи зростання рівня добробуту, формуючи комфортне і безпечне середовище для мешканців як на рівні особистості, так і на рівні громади та бути співставним з отримуваними суспільно-корисними благами;

- структура податків як співвідношення прямих та непрямих податків хоч і має тяжіти до превалювання прямих податків (податок на доходи фізичних і юридичних осіб, ресурсні платежі тощо), у формуванні місцевого бюджету мають бути і непрямі податки – акцизний податок з

продажу шкідливих для здоров'я (алкоголь, тютюн) і екології (пальне)товарів а також податок на додану вартість, принаймні в його імпорتنій частині для стримування імпорту і стимулювання місцевого виробника;

– податкова політика має забезпечити баланс між стимулюванням економічної активності підприємницької діяльності на території та соціальною спрямованістю податків, який визначається через співставлення приросту виробництва продукції, робіт і послуг на території зі зростанням доходів громадян на цій же території.

Список використаних джерел

1. Агошкова Е. Б. Эволюция понятия системы / Е. Б. Агошкова, Б. В. Ахлибининский // Вопросы философии. – 1998. – №7. – С.170 – 179.
2. Балахнічова М. М. Розвиток наукових теорій оподаткування / М. М. Балахнічова, В. М. Саврадим. // 36. наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – №2. – С. 6 – 17.
3. Биконя С.Ф. Вдосконалення інституту податкового регулювання інвестиційної та інноваційної діяльності / С.Ф. Биконя // Вісник СКО економічної науки України. – 2005. – № 2(8).
4. Бюджетний кодекс України : Кодекс від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI, прийм. ВРУ у ред. від 13 лют. 2016 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Бюджетно-податкова політика України в умовах децентралізації : монографія / О. Ю. Бобровська, Т. А. Крушельницька, С. М. Серьогін [та ін.]; за заг.ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської і д. держ. упр., доц. Т. А. Крушельницької. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 186 с.
6. Варналій З. С.Реформування податкової системи України в умовах міжнародної податкової конкуренції // Реформування податкової системи України: теорія, методологія, практика : монографія / Ярошенко Ф.О., Мельник П.В., Мярковський А.І., та ін. за заг. ред. М.Я. Азарова. – К. : Міністерство фінансів України, 2011. – С. 574 – 623.
7. Василик О. Д. Податкова система України [Текст]: навч. посіб. / О. Д. Василик. – К. : Поліграфкнига, 2004. – 447 с.
8. Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс забезпечить платника своєчасною, достовірною і повною довідковою інформацією [Електронний ресурс] // Офіційний портал Головного управління ДФС в Івано-Франківській області. – 15.05.2015. – Режим доступу : <http://if.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/197918.html>.
9. Коментарі основних положень Проекту Податкового кодексу України. Ктїк. : 2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.apru.org.ua/opencms/export/sites/default/.content/files/Kodex/onovlenni-komentari.pdf>
10. Крушельницька Т.А. Управління податковою системою України в умовах міжнародної економічної інтеграції : монографія / Т.А. Крушельницька.– Донецьк: Юго-Восток, 2012. – 404 с.
11. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ. – 2002. – 256 с.
12. Лассаль Ф. Косвенные налоги и положение рабочего класса (речь) /. Сочинения [Текст] : в 2-х т. / Фердинанд Лассаль; пер. В. Зайцева, просмотр. и доп. по последнему нем. изд. И. Давыдовым и Л. Рейнгольдом. – 2-е изд., испр. и доп. – Санкт-Петербург : Н. Глаголев, 1905. – Т. 1.– 289 с.

13. Литвин Я. В. Інтеграція податкової системи України з податковими системами інших країн Європейського співтовариства / Я. В. Литвин // Зовнішня торгівля: право та економіка : наук. журн. – 2006. – №5. – С. 115 – 119.
14. Локк Дж. Сочинения: в 3 т. / Дж. Локк ; пер. с англ. и лат. Т. 3 / Ред. и сост., авт. примеч. А.Л. Субботин. – М. Мысль, 1988. – Т. 3 – 668 с. : ил., порт. – (филос. наследие).
15. Луцик А. М. Види адміністративних процедур у сфері оподаткування в Україні / А. М. Луцик // Наук. вісн. Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 5–2. – Т. 3. – С. 49 – 52.
16. Монтексьє Ш. Избранные произведения в 2- томах / Ш. Монтексьє ; под. ред. м. П. Баскина. – М. : гос. изд – во Полиграфической литературы, 1955.– 799 с.
17. Озеров И. Х. Основы финансовой науки : Учение об обыкновенных доходах / И. Х. Озеров. – 5-е изд. – М. : «Наука», 1917. – Вып. 1. – 544с.
18. Пасєнко Т. В. Оптимізація механізмів прибуткового оподаткування / Т. В. Пасєнко // Економіка та держава : спеціалізов. наук. вид. з економ. і держ. упр. – 2005. – № 9. – С. 48 – 54.
19. Паркинсон С. Закон и доходы / С. Паркинсон – М.: ПКК «Интерконтакт», 1992. – С.14-15.
20. Петти В. Трактат о налогах и сборах : сочинения / В. Петти. – М. : ЭКСМО – Пресс, 2000. – (Классика экономической мысли). – С. 5 – 76.
21. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. – Назва з екрану.
22. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році : Закон України від 20.12.2016 N 1791-VIII.
23. Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету : наказ Міністерства фінансів України від 14.07.2017 № 637, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 01.08.2017 за № 942/30810 [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <http://zir.sfs.gov.ua/main/lastupdate/>
24. Рамсей Ф. Философские работы / Ф. Рамсей ; пер. с англ. В. А. Суворовцева. Томск : изд-во Томского ун-та , 2003. – 216 с.
25. Самуэльсон Пол А. Экономика : учебник, в сокр. / Пол А.Самуэльсон ; перевод с англ. – Севастополь: «Ахтиар», 1995. – 384 с.
26. Современный НДС / Лайам Эбрилл, Майкл Кин, Виктория Саммерс ; пер. с англ. – М. : «Весь Мир», 2003. – с.274.
27. Фінансові механізми та інструменти подолання дисбалансів соціально-економічного розвитку України : монографія / за ред. д.е.н., проф. Т. Г. Васильціва. – Львів : Вид-во ТОВ «Ліга-Прес», 2016. – 596 с.
28. Чикаренко І. Інтегрована модель системи управління інноваційним розвитком територіальних громад / І. Чикаренко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 9(23). – С. 81 – 90.
29. Paying Taxes 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/data-tables.jhtml>
30. Pigou Arthur Sacil. The Economics of Welfare (London. 1920) / А. Пигу ; рус. перев. Экономическая теория благосостояния: в 2-х т. – М. : Прогресс, 1985. –Т.1. – 512 с. ; Т.2. – 456 с.

РОЗДІЛ VIII УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

8.1. Процеси розвитку територіальних громад: базові поняття, чинники і параметри розвитку

Базовими ланками розвитку суспільства є територіальні громади і процеси, які в них продукуються. Із багатьох дефініцій цього поняття для розгляду процесів розвитку територіальних громад у регіонах у контексті його процесного підґрунтя використаємо такі поняття «розвитку»: необоротна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів [15]; якісна зміна об'єктів, поява нових форм буття, інновацій та нововведень, пов'язаних із трансформацією їх внутрішніх та зовнішніх змін [17; 21]; особливий тип змін, характерними рисами якого є необоротність, спрямованість і закономірність [14, с. 14 – 18]. Розвиток на цьому рівні репрезентують і таким, за якого соціальні потреби задовольняються за рахунок економічної діяльності в межах економічної місткості життєвого простору [11, с. 18].

Ці дефініції дозволяють визначати і розглядати процеси розвитку громад і їх кількісно-якісні зміни, що збалансовують деструкцію й відновлення, розпад і з'єднання, розподіл й інтеграцію шляхом узгодження між економічним і соціальним розвитком і збереженням в суспільстві довкілля в просторі його планетарного існування і співпраці [1; 7; 10; 13; 18].

Розвиток громад тісно пов'язаний із багатьма змінами, умовами зростання результатів діяльності і підвищення результативності усіх процесів, які інтегруються в потоках суспільного життя населення території і створюють умови її переходу від одного стану до якісно іншого.

Генерація продуктивності первісних ланок у спільні досягнення регіонів здійснюється шляхом об'єднання результатів процесів життєдіяльності, їх складної взаємодії, взаємозалежності, визначення особливостей і специфіки господарювання, що мотивує одночасно зближувати рівні їх розвитку.

Загальний стан розвитку територіальних громад формується в процесах продуктивної і управлінської діяльності системних складових і структур, розташованих у їх просторі. Вони спрямовуються на виробництво, розподіл і споживання продукції, товарів і послуг відповідно до потреб громади і визначених цілей розвитку. Розвиток громади формується кожним окремим видом діяльності як системної цілісності під дією суб'єктів управління, які забезпечують його розвиток. Кінцевий результат є сукупністю результатів та здійснюваних видів організаційно-управлінської діяльності і виробничих процесів систем територіальних громад.

Для розгляду процесів розвитку на цьому рівні використовуємо процесно-системні підходи, які дозволяють врахувати формування,

використання і нарощення ресурсного потенціалу і нагромадити капітал розвитку, трансформуючи рух процесів від одного стану до іншого. Їх трансформація відображається в зміні кількісних і якісних показників процесів, співставних із характеристиками економічних, соціальних, екологічних, інституційних та інших показників територіальних систем на усіх ієрархічних рівнях чи на рівні суб'єктів господарського устрою в просторі.

Тому на особливу увагу заслуговує активізація пошуку можливостей свідомого впливу на підвищення результатів процесів розвитку базових територій. Необхідним стає постійний пошук нових підходів до вирішення цієї проблеми і розширення уявлення влади про складники і показники процесів, їх природу, характеристики, особливості формування і прояву, траєкторії і тенденції змін.

Найбільш поширеними і загальноприйнятими є характеристики стану розвитку суспільства – сталість і збалансованість, які застосовуються для оцінювання рівня розвитку його систем.

Сталість розглядається як стан системи, що розвивається, її здатність залишатися відносно незмінною, тобто зберігати структуру і функціональні особливості упродовж періоду, незважаючи на внутрішні й зовнішні фактори впливу. Друга характеристика – збалансованість – розглядається як дотримання для кожної територіальної одиниці пропорцій її потенціалів [11]. Вона відображає досягнення і сталість процесів одночасно в економічній, соціальній, екологічній системах та інших системах існування суспільства. Однак наведені характеристики розвитку повністю не відображають системність і структуру явища «розвиток» у частині одночасних еволюційних змін його складників, організаційних та інших форм внутрішньої перебудови трансформаційних елементів систем і насамперед уже безпосередньо побудованих процесів розвитку. Тому очевидно, що характеристики процесів розвитку, крім зазначених, повинні бути доповнені й описані характеристикою «комплексність» і змістом цього поняття. Для уточнення сутнісного змісту поняття «процес розвитку» на рівні територіальних громад використаємо «принцип розвитку економічних систем». Він передбачає визначення основних рушійних сил еволюції розвитку економічних систем, їх підсистем та елементів з урахуванням вимог законів діалектики, розкриває сутнісні і якісні сторони розвитку систем та об'єднує їх у єдину комплексну цілісність, що пояснює появу нових закономірностей на якісно нових етапах розвитку [9, с. 73]. З його урахуванням зміст поняття «процес розвитку територій» пропонується розкривати тріадою взаємопов'язаних дефініцій: «сталість», «збалансованість» і «комплексність». Оскільки на рівні міських територіальних громад регіонів поняття «сталий, збалансований, комплексний розвиток процесів» не розглядається і не виокремлюється ні в нормативно-законодавчих, ні в науково-методичних джерелах, розглянемо його більш детально.

Визначення цього поняття, як і будь-яких інших понять, повинно базуватися на знаннях класичних категорій і законів розвитку суспільства і врахуванні їх прояву в суспільних явищах, що виражають внутрішньо необхідні, сталі і суттєві зв'язки в системі суспільної праці і необхідність їх урахування в різноманітних формах діяльності і процесах їх ефективної розбудови.

Сутність першої характеристики «сталість розвитку» ґрунтується на суттєвих еволюційних зв'язках і їх раціональному поєднанні, побудованих з узгодженням спільних цілей, потреб і інтересів людей, на визначенні причинно-наслідкових зв'язків і їх урахуванні в підтримці рівноважного стану складових середовища життєдіяльності соціуму. З огляду на зазначене *сталість процесів розвитку* пропонується розглядати як *здатність процесів життєдіяльності територіальних громад і їх ресурсного потенціалу створювати умови для побудови, підтримки і збереження встановлених параметрів, векторів і напрямів позитивного розвитку суспільства, забезпечення взаємопідтримки і взєморозвитку учасників процесів, недопущення зниження досягнутих результатів попередньо досягнутого рівня розвитку і здатності протистояти негативним впливам.*

Сталість процесів проявляється у збереженні їх оптимальної структури і раціонального плину процесів, збереженні позитивних напрямів і темпів розвитку незалежно від впливу зовнішніх факторів, підтримці рівномірності розвитку з боку всієї сукупності чинників і їх траєкторій за параметрами, що створюють і забезпечують умови керованості розвитку.

Характеристика збалансованості процесів розвитку впливає з дотримання закону пропорційності, який виражає необхідні зв'язки між прогресом продуктивних сил, поглибленням суспільного поділу праці і об'єктивною необхідністю пропорційного прискореного розвитку всіх складових розвитку і їх потенціалів. Збалансованість параметрів процесів розвитку територій зумовлюється і дією інших законів – закону зростання потреб, закону продуктивності праці, кількісно-якісних перетворень та ін. Їх урахування дозволяє надати цій дефініції такий зміст: *збалансованість процесів розвитку розглядається як забезпечення і дотримання раціональних пропорцій, співвідношень, обсягів, структури, результатів і ефективності із суміжними процесами суспільної діяльності в рівномірному споживанні і відтворенні елементів ресурсного потенціалу економічних, соціальних і природних процесів територій, рівномірному запровадженні новітніх технологій у всіх видах діяльності.* Це дозволяє долати деструктивні зв'язки і диспропорції, а також забезпечувати формування гармонійності й узгодженості у відносинах між численними суб'єктами господарювання, влади і жителями в системі «суспільство – природа – людина» і одночасного розвитку всіх її складових на первісному базовому рівні.

Комплексність як сутнісна характеристика поняття і параметрів процесу розвитку ґрунтується на врахуванні низки законів економічної організації, які виражають сталі й суттєві зв'язки між елементами і які є рушійними силами розвитку: закон синергії, закон цілісності, закон появи в організаціях спільної мети, закон поетапного розвитку, закон самозабезпечення, закон необхідного різноманіття, закон зворотного зв'язку та ін. *Комплексність процесів розвитку відображається в поєднанні і врахуванні усіх законів і врахуванні їх ролі всіма суб'єктами господарювання, узгодженні їх інтересів з інтересами територіальної спільноти в цілому, а також у використанні спільного ресурсного потенціалу для забезпечення внутрішньої рівноваги і скоординованості розвитку всіх складових.*

Використання процесного підходу до визначення сутнісного змісту поняття «сталість, збалансованість і комплексність процесів розвитку» і його факторних показників дозволяє більш глибоко зрозуміти складне явище «розвиток територій» як спільний, одночасний і сукупний розвиток процесів життєдіяльності. Виокремлені поняття дозволяють уявити розвиток територіальної громади як інтегрований процес гармонізації продуктивних сил, задоволення необхідних потреб усіх жителів громади за умов збереження і поетапного відновлення цілісності природного середовища, створення можливостей для рівноваги між його потенціалом і потребами людей.

Визначення змісту цього явища дозволяє сформулювати світоглядну ідеологію формування майбутнього стану процесів розвитку, надати цілісну картину формування «міцності» громади, домінанти зростання, умови, які необхідно створити для здійснення позитивних трансформаційних зрушень, отримати інформацію про складники потенціалу прискорення руху і глибоко переконатись у необхідності пошуку інноваційних підходів для активізації шляхів переходу на сталий, збалансований, комплексний розвиток територіальних громад.

Фактори, що впливають на досягнення кінцевих результатів нового рівня розвитку за рахунок підвищення сталості, збалансованості і комплексності стану і плинності процесів розвитку у відносно самостійних системах господарювання, сприяють глибоким якісним перетворенням. Їх результат і показники можна уявити за змістом матриць (табл. 31, 33, 35), а ознаки і характеристики показників – за табл. 32, 34, 36.

Матричне зображення факторів процесів розвитку територіальних громад і їх складників стає ілюстрацією того, що для всіх систем громади чи регіону майже всі критерії розвитку їх процесів є спільними, що дозволяє об'єднувати цілі розвитку і застосовувати для подальшого аналізу і формування управлінських впливів однаковий методологічний інструментарій оцінювання. Серед показників наведених факторів розвитку використовуються якісні і кількісні, які будуть корелювати з результатами певної діяльності і їх взаємозалежністю.

Таблиця 31

Факторні критерії сталості процесів розвитку

Критерій розвитку Система регіону	Забезпечення оптимальної структури елементів і процесів системи	Підтримка незмінності векторів прогресивного руху системи	Недопущення зниження досягнутих результатів функціонування і діяльності	Здатність процесів протистояти негативним впливам	Надійність кооперативних зв'язків між основними забезпечувальними і обслуговуючими процесами	Безперервність і міцність взаємозв'язків у співпраці в циклі «виробництво – розподіл – споживання»	Рівномірність розвитку складників процесів системи	Відповідність часу плинущ процесів розвитку заданим часовим параметрам
Економічна	+	+	+	+	+	+	+	+
Екологічна	+	+	+	+	-	+	+	-
Соціальна	+	+	+	+	+	+	+	+

Таблиця 32

Характеристика факторів і показників сталості процесів розвитку

Фактор розвитку систем	Характеристика фактору	Кількісні і якісні ознаки показників сталості
Забезпечення оптимальної структури активних елементів і процесів системи	Відсутність необґрунтованих і невикористовуваних продуктивних елементів	Співставність потужностей продуктивних елементів, процесів і коефіцієнтів їх використання
Підтримка незмінності векторів прогресивного руху системи	Усі вектори прогресивного руху імплементовані в напрями діяльності і заходи щодо їх забезпечення	Стійка позитивна динаміка запланованих показників розвитку
Відсутність тенденцій зниження досягнутих результатів функціонування і діяльності	Результати діяльності мають тенденцію до підвищення або збереження стосовно стартових умов	Тенденції зміни результатів кінцевої діяльності мають стійку позитивну динаміку
Здатність процесів протистояти негативним впливам	Негативні впливи навколишнього середовища не впливають на стан процесів розвитку	Відхилення від запланованого обсягу діяльності і часу його здійснення відсутні
Надійність кооперативних зв'язків між основними, забезпечувальними і обслуговуючими процесами	Сукупність основних, забезпечувальних і обслуговуючих процесів і зв'язків між ними характеризується гармонійністю і злагодженістю	Відхилення від ритму плинущ процесів з причини їх незабезпечення відсутні
Безперервність і міцність взаємозв'язків у співпраці в циклі «виробництво – розподіл – споживання»	Взаємозв'язки між процесами постачання ресурсів – виробництва (послуг чи товарів), розподіл, їх реалізація і фінансові потоки – міцні і безперервні	Відхилень у діяльності щодо організації, виробництва, реалізації і фінансування не спостерігається
Рівномірність розвитку складників процесів систем	Інвестиційні заходи рівномірно охоплюють усі напрями, види і елементи діяльності	Здійснювані інвестиції спрямовуються на рівномірний і збалансований розвиток усіх складових
Відповідність часу плинущ процесів розвитку заданим часовим параметрам	Забезпечення ритмічності плинущ процесів розвитку	Час плинущ процесів і отримання очікуваного результату дотримується

Таблиця 33

Факторні критерії збалансованості процесів розвитку

Критерій розвитку Система регіону	Рациональні пропорції співвідношень кількості і обсягів структурних елементів	Обґрунтованість обсягів і питомої ваги кожного виду діяльності за загальновизначеними процесами	Забезпечення безперервності і збалансованості часу плину процесів розвитку	Обґрунтованість і раціональність споживаних ресурсів	Збалансованість споживання і оновлення відтворюваних ресурсів	Збалансованість темпів старіння (амортизація) і відновлення основних засобів	Єдність і збалансованість інформацій-ної бази
Економічна	+	+	+	+	+	+	+
Екологічна	-	+	+	+	+	+	+
Соціальна	+	+	+	+	+	+	+

Таблиця 34

Характеристика збалансованості процесів розвитку

Фактор розвитку	Характеристика фактору	Кількісні і якісні ознаки показників збалансованості
Рациональні пропорції співвідношень кількості і обсягів структурних елементів	Структура елементів і процесів збалансована з видами діяльності	Питома вага кожного елемента структури, його виду і призначення обґрунтована його потребами і роллю в спільній діяльності
Обґрунтованість обсягів питомої ваги кожного виду діяльності загальними потребами	Обсяги і питома вага кожного виду діяльності обґрунтовані і забезпечують реалізацію поставлених цілей	Діяльність щодо досягнення поставлених цілей збалансована за видами, обсягами, часом обслуговування процесів розвитку
Забезпечення безперервності і збалансованості часу плину процесів розвитку	Час на проектування підготовки і плин процесів не порушується	Відхилення часу плину процесів відсутнє
Обґрунтованість і раціональність споживаних ресурсів	Структура і витрати споживаних ресурсів визначаються відповідно до науково обґрунтованих норм, нормативів і правил споживання	Порушень норм, нормативів і граничних меж споживання ресурсів не спостерігається
Збалансованість споживання й оновлення відтворюваних ресурсів	Процеси споживання й оновлення відтворюваних ресурсів синхронізовані	Обсяги споживання відтворюваних ресурсів на пряму корелюють з їх оновленням
Збалансованість темпів старіння (амортизації) і відновлення виробничих засобів	Збалансованість темпів і обсягів інвестування з процесами старіння виробничих засобів	Темпи обсягів інвестування в обладнання більші або дорівнюють темпам процесів його оновлення
Єдність і збалансованість інформаційної бази	Інформаційні ресурси повністю забезпечують потреби управління і проектування, організації, плину і супроводу процесів розвитку	Відсутність і недостатність інформації не спостерігається. Інформаційні ресурси повністю задовольняють інтереси функціонування систем, їх елементів, об'єктів розвитку і суб'єктів управління

Таблиця 35

Факторні критерії комплексності процесів розвитку

Система регіону \ Критерій розвитку	Ступінь заохочення і активності зацікавлених сторін у суспільному розвитку всіх суб'єктів господарювання	Узгодженість цілей і завдань розвитку елементів системних складників регіону	Узгодження змісту цілей розвитку з принципами ноосферної концепції розвитку	Врівноваженість наявних виробничих потужностей процесів із професійною кваліфікаційною структурою працюючих	Наявність узгодженого комплексу всіх видів необхідних ресурсів	Пріоритет у використанні інвестиційних ресурсів надається проблемам, які вирішують комплекс питань
Економічна	+	+	+	+	+	+
Екологічна	-	+	+	+	-	+
Соціальна	+	+	+	+	+	+

Таблиця 36

Характеристики факторів і показників комплексності процесів розвитку

Фактор розвитку	Характеристика фактору	Кількісні і якісні ознаки і показники комплексності
Ступінь заохочення і активності зацікавлених сторін у суспільному розвитку всіх суб'єктів господарювання	Рівна участь усіх зацікавлених сторін у здійсненні необхідних видів діяльності в процесах розвитку	Пропорційне залучення жителів влади і бізнесу в управлінні і здійсненні процесів розвитку
Узгодженість цілей і завдань розвитку елементів системних складників регіону	Цілі і завдання розвитку охоплюють потреби всіх систем регіону і їх елементів	У складі цілей і завдань розвитку регіону пропорційно представлені стратегічні напрями забезпечення потреб усіх систем регіону
Узгодження змісту цілей розвитку з принципами ноосферної концепції розвитку	Цілі розвитку регіону сформульовані й обґрунтовані відповідно до ноосферної концепції розвитку і її принципів	Цілі розвитку регіону узгоджені й охоплюють усі складові системи регіону й обґрунтовані ноосферними принципами розвитку
Врівноваженість наявних виробничих потужностей процесів із професійною кваліфікаційною структурою працюючих	Потужності для виробництва основних видів продукції, послуг і робіт раціонально співвідносні з обслуговуваними і допоміжними потужностями і професійно-кваліфікаційною структурою працюючих	Виробничі, основні, обслуговуючі і допоміжні господарські комплекси збалансовані із професійно-кваліфікаційною структурою працюючих
Наявність узгодженого комплексу всіх видів необхідних ресурсів	Використовувані ресурси обґрунтовані за потребами, обсягами, структурою і враховані в ресурсному потенціалі	Ресурсний потенціал систем має риси необхідного комплексного, гнучкого, економічно доцільного і інтегрованого стратегічного ресурсу
Пріоритет у використанні інвестиційних ресурсів надається проблемам, які вирішують комплекс питань	Обсяги інвестицій спрямовуються, у першу чергу, на вирішення комплексних проблем, які мають різноспрямований вплив на стан господарюючих суб'єктів	Інвестиційні вкладення дозволяють одночасно вирішити низку проблемних питань без шкоди для досягнення головної мети

Їх кількість на першому етапі побудови системи оцінювання бажано обмежити, хоча згодом вони можуть доповнюватись і замінюватись. Перевагу слід надавати тим із них, які вже мають натуральні вимірювачі і змінюються в часі і просторі, залежно від умов існування систем та їх процесів.

Оскільки на будь-який процес у системі просторового господарювання територіальних громад впливає безліч внутрішніх і зовнішніх факторів, а результати визначаються їх взаємодією, при оцінюванні можливостей подальшого розвитку необхідно проаналізувати поведінковий вплив факторів, тенденції змін кожного з них та їх сукупності, що формує динаміку розвитку окремих систем і територіальної громади в цілому.

Визначені факторні критерії і показники сталості, збалансованості і комплексності процесів розвитку кожної системи регіону і їх елементів характеризують простір формування цього явища, його ознаки, їх несуперечливість, адаптивність, концептуальну цілісність формування і здатність до пристосування змін у внутрішньому і зовнішньому середовищі. Особливістю цих факторних критеріїв є їх прямий зв'язок із стратегією і політикою розвитку територіальних громад, для яких вимір, врахування і оцінювання сталості, збалансованості і комплексності розвитку створює інформаційно-аналітичне підґрунтя обґрунтування шляхів і завдань їх подальшого інноваційного вдосконалення. Показники стану процесів розвитку характеризують «фундамент» розвитку систем, а саме існуючі ресурси розвитку, їх придатність і спроможність до виконання нових завдань і задоволення зростаючих потреб населення.

Після встановлення базового рівня розвитку кожної системи необхідно порівняти його із запланованою, або «нормативною», стратегічною величиною показника кожного параметру і в цілому їх сукупності, визначити відхилення у значеннях показників і причини, що їх спричинили, оцінити можливості й засоби подолання «відхилень» та необхідні дії для коригування й управління поліпшенням стану розвитку процесів. Цей етап оцінювання дозволяє уявити міцність «фундаменту» і надійність «стартового підґрунтя», можливостей подальшого розвитку і вибору заходів територіальних громад як самостійних одиниць регіонів.

Використання показників стану базового «фундаменту» розвитку необхідно починати на стадії стратегічного прогнозування і планування. При цьому базові показники параметрів процесів розглядаються як параметри входу в систему діяльності, являючи собою наявний ресурс розвитку, що використовується для здійснення конкретних видів діяльності і підлягає інноваційному вдосконаленню для отримання необхідних результатів.

Параметрами безпосереднього стратегічного планування підвищення рівня розвитку стають показники співвідношень, питомої ваги і структури елементів (табл. 32, 34, 36), які відображають стан надійності, стійкості й

інноваційності технічної, технологічної, організаційної та інших складових процесів, які формують «фундамент» розвитку систем.

З часом, коли алгоритми впливу на визначення і технологію формування параметрів процесів і застосування їх показників для розвитку в конкретних громадах будуть відпрацьовані й автоматизовані, вони можуть більш широко враховуватись у практиці. Це підвищить надійність інструментів обґрунтування рішень, які приймаються.

Фактично досягнуті показники стану розвитку можуть порівнюватися з «еталонними» величинами. За «еталон розвитку» може обиратися величина індексу, яка дорівнює одиниці або потрапляє в інтервал бажаного рівня досягнення чи збільшення конкретного показника. Запропонований підхід до формування інформаційно-аналітичних засад управління розвитком територій шляхом обґрунтування, запровадження й оцінювання параметрів сталості, збалансованості і комплексності процесів розвитку створює умови для поліпшення матеріально-виробничого, технологічного, організаційного та інших складників побудови нової, інноваційно спрямованої системи самоврядування і управління розвитком територіальних громад на засадах концепції сталого збалансованого і комплексного розвитку.

8.2. Інформаційно-аналітичні основи управління процесами розвитку територій

Розвиток громад як складне явище не може бути стихійним і непередбачувальним. Програмування і планування його бажаних результатів повинно починатися з визначення характеристик, спроектованих параметрів процесів і зіставлення їх з можливостями управлінської підтримки. Управлінські дії повинні спиратися на глибокі знання господарюючих суб'єктів і розширену інформаційно-аналітичну базу стану розвитку процесів, об'єктів і систем управління розвитком. У системі управління визначаються чинники впливу на розвиток і їх раціональне поєднання, обґрунтовуються цілі й напрями розвитку, здійснюється належний організаційно-управлінський супровід їх реалізації. Безумовно сама система управління повинна також мати належний рівень розвитку, якісні складники, порівнянність бути вищого рівня розвитку за керовані процеси.

Як інтегрований інструмент суб'єктів управління процесами розвитку територій характеристики системи управління доцільно розглядати в таких аспектах: сутнісно-змістовному, організаційно-технологічному, соціально-економічному і правовому.

Сутнісно-змістовний аспект характеризує управління як систему управлінських компетенцій і інтелектуально-творчих можливостей влади, соціально активного населення і суб'єктів господарювання стосовно раціонального використання наявних ресурсів, формування і забезпечення

плину процесів розвитку виробництва товарів, продукції і послуг для задоволення потреб населення без завдання шкоди навколишньому середовищу і природнім ресурсам.

З огляду на організаційно-технологічні аспекти система управління являє собою сукупність функцій і завдань, інституційних положень, їх управлінських технологій, комунікативних зв'язків, форм організаційної діяльності, механізмів контролю і регулювання якості плину процесів як керованих об'єктів і інформаційно-аналітичну базу для прийняття рішень.

Соціальність системи управління розглядається як соціально-економічне, громадянське, соціокультурне і духовне середовище простору існування громади, в якому формується і реалізується ідеологія, завдання, програмування і забезпечення розвитку, здійснюються соціально-економічні, техніко-технологічні та інші трансформаційні перетворення і різні види зрушень громади в просторі її існування, а політико-правовий компонент системи управління як об'єкта управління процесами розвитку обумовлює потребу в застосуванні до них системного і процесного характеру управління із дотриманням нормативно-правових, інституційних, законодавчих політичних основ діяльності в управлінні.

У складі процесів, які формуються в територіальних системах регіону, виділяються управлінські, фінансові, виробничі, маркетингові та багато інших. Особливу роль відіграють управлінські і організаційні процеси. Вони являють собою серію послідовних етапів, фаз, кроків формування, забезпечення і контролю плину процесів розвитку керованих систем шляхом використання управлінських технологій, методів, інструментів, механізмів формування, побудови підтримки і коригування параметрів процесів розвитку різної природи і галузевої специфіки, тому розглядаються як найперші в побудові виробничих циклів. Це здійснюється шляхом їх ідентифікації з цілями розвитку без порушень фундаментальних законів у системі природа – суспільство і їх спрямування на вирішення всіх економічних, соціальних, екологічних і загальнолюдських проблем, що передбачає здійснення відповідних видів діяльності для задоволення постійно зростаючих потреб населення. Усе це обумовлює постійну увагу до вдосконалення системи управління і процесами, які в ній відбуваються.

Органи управління впливають на процеси розвитку громад в усіх системах шляхом їх сировинно-матеріального живлення, планування і регламентування плину, унормування витрат, корегування в разі відхилень результатів у їх підсистемах: ресурсопостачання, інфраструктури, виробничих і невиробничих сферах, соціальній, фінансовій, управлінській та ін. Дія управління спрямовується на своєчасне й систематичне забезпечення процесів розвитку, підвищення їх ключових якостей і параметрів, які в умовах економічних криз чи небезпек, соціальних і економічних збурень можуть втратити свої властивості до розвитку. Організаційно-управлінський вплив на рівень розвитку повинен реалізовуватись шляхом оптимального проектування й підтримки

обґрунтованих параметрів процесів за показниками їх сталості, збалансованості і комплексності та організації функціонування й управлінського супроводу плину процесів у внутрішньогосподарському середовищі системних складників територіальних громад. Характеристики, фактори і показники сталості, збалансованості і комплексності процесів розвитку, що забезпечують їх якість і рух, розглянуті автором в п. 8.1.

Управління процесами повинно починатись з оцінювання стану процесів розвитку за факторами сталості, збалансованості і комплексності у теперішній час. Для цього існують певні труднощі, оскільки більшість їх показників належать до таких, що поки недостатньо враховуються у звітності і слабо формалізуються. Тому для їх оцінювання використовуються експертні методи: ранжування, аналізу ієрархій, система коефіцієнтів Фішера, метод бальної оцінки й адаптивні економіко-математичні моделі, які враховують неповноту і неадекватність інформації. Як кінцеві показники оцінювання стану і розвитку доцільно використовувати інтегровані індекси, хоча можуть бути застосовані й інші вимірювачі.

Визначити необхідну силу впливу системи управління на прискорення розвитку громад можна шляхом покрокового нагромадження інформації і відповідного аналізу про стан процесів розвитку і результатів їх плину [3], а саме:

- оцінювання сталості, збалансованості і комплексності процесів розвитку за встановленими показниками (табл. 32, 34, 36) і характеристиками в економічній, соціальній і екологічній системах територіальних громад (рис. 33);

- оцінювання результативності плину процесів за певний період часу, досягнутої за рахунок потужності й інноваційності їх управлінського супроводу і сили управлінського впливу (рис. 34);

- порівняння результатів оцінювання досягнутого рівня сталості процесів розвитку із рівнем досягнення (нарощення) показників соціально-економічної та інших видів діяльності (рис. 35).

Для вимірювання показників доцільно використовувати індекси як відносні параметри стану, плину і результативності процесів розвитку. Індексний метод ґрунтується на тому, що кожний показник параметрів базового чи запланованого рівня процесу розвитку, обчислений в абсолютних величинах шляхом порівняння його попереднього стану чи рівня зміни з існуючим, легко переводиться у відносну величину – темп зростання, приріст чи інші будь-які зміни показника.

На першому етапі технологія отримання кінцевих результатів розвитку економічної, соціальної і екологічної систем і їх цілісності здійснюється за алгоритмом інтегрованої оцінки процесів розвитку (див. рис. 33). Рівень розвитку розраховується в індексах, які ілюструють розвиток територіальних громад за їх окремими системами і в цілому. Розраховані локальні й інтегральні показники процесів розвитку, з одного боку, вказують на їх стан і

рівень, а з іншого – дозволяють надати кумулятивну оцінку результативної корисності керуваності процесів з боку органів місцевого самоврядування.

Другим кроком етапу стає порівняння показників існуючого рівня розвитку з його бажаним, унормованим чи стратегічно визначеним рівнем кожного окремого процесу і їх сукупності за інтегрованим індексом. На основі результатів аналізу виникає можливість визначити і більш обґрунтовано підійти до проектування і запровадження науково-технічних інноваційних заходів і проектів вдосконалення процесів у техносфері систем територіальних громад і їх необхідної структурно-технологічної реструктуризації.

Аналіз і оцінку ефективності управлінського впливу на плин процесів розвитку і їх результати доцільно здійснювати за загальноприйнятними абсолютними і відносними показниками діяльності економічної, соціальної і екологічної систем, які узагальнюються в місцевій, регіональній і державній статистиці.

Ними можуть бути обрані кінцеві результати процесів у сферах ресурсопостачання (водні, енергетичні, матеріальні ресурси), інфраструктурні, виробничі, невиробничі, фінансові, управлінські та інші показники, які відображають якість результатів діяльності насамперед під впливом управління. Запропоновані показники і методи оцінювання наведені на рис. 33.

Оцінювання досконалості і сталості процесів розвитку й ефективності здійснюваного управлінського впливу на якість їх плину з боку систем управління здійснюється покроково за чотирима зрізами (рис. 34) за нижченаведеними схемами:

- оцінювання сталості, збалансованості і комплексності параметрів процесів розвитку;
- оцінювання кінцевих результатів плину процесів розвитку, отриманих за рахунок дієвості, якості і організації плину і управлінського супроводу;
- оцінювання збалансованості процесів розвитку і їх управлінського забезпечення;
- оцінювання якості виконання функцій управління розвитком.

Ступінь відповідності між рівнем розвитку процесів і досягнутими за їх допомогою результатами визначається шляхом розрахунку відхилень збалансованого і фактично досягнутого рівня показників економічної, управлінської та інших видів діяльності територіальних громад від запланованого чи очікуваного оцінюванням якості виконуваних функцій розвитку (див. рис. 34). За наявності небажаних відхилень робиться висновок про недостатню ефективність управлінського впливу та необхідність підвищення управлінського потенціалу і методів його реалізації.

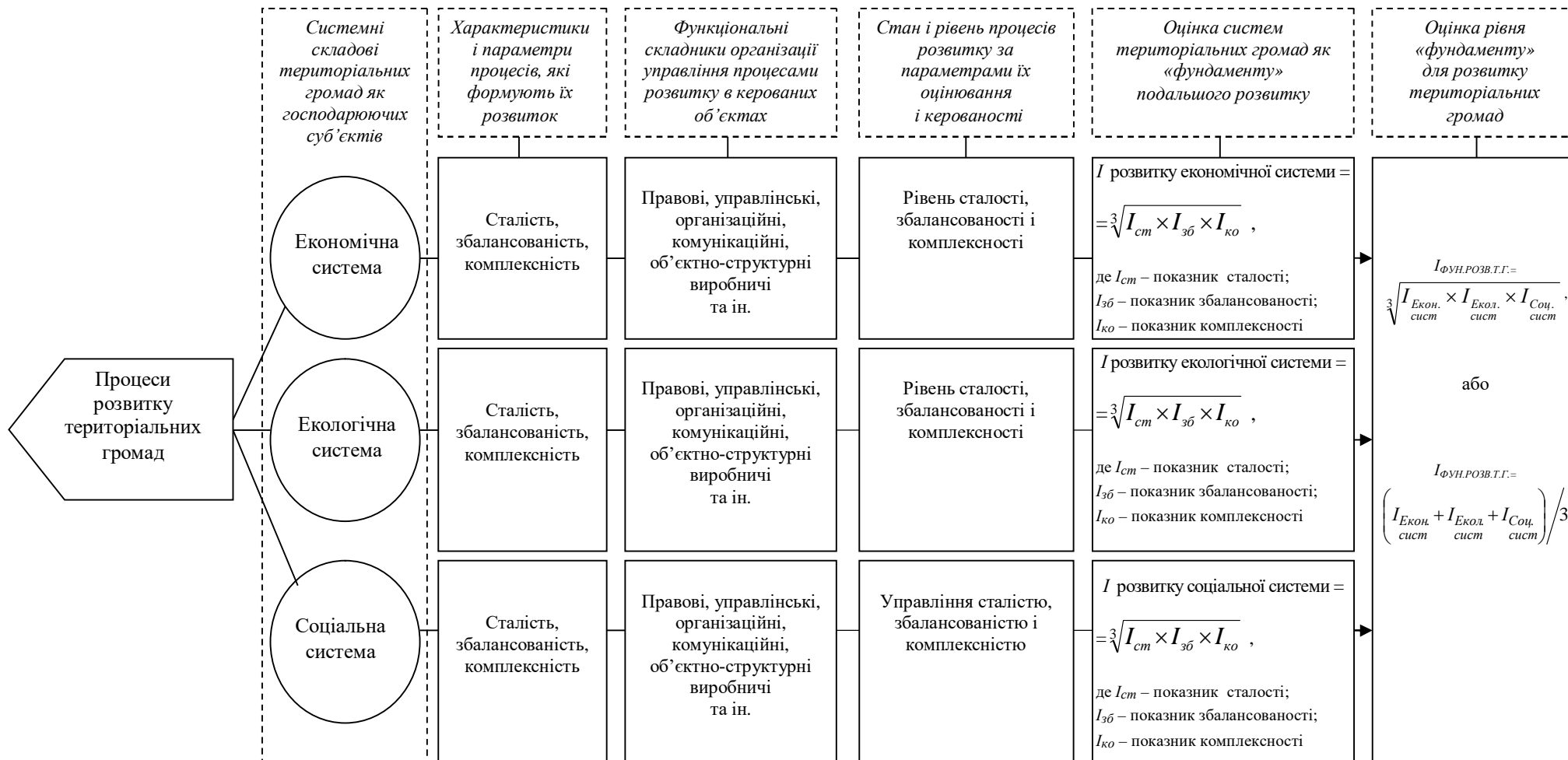


Рис. 33. Логіко-змістовна модель формування інтегрованої оцінки процесів розвитку економічної, екологічної і соціальної систем територій за критеріями їх сталості, збалансованості і комплексності

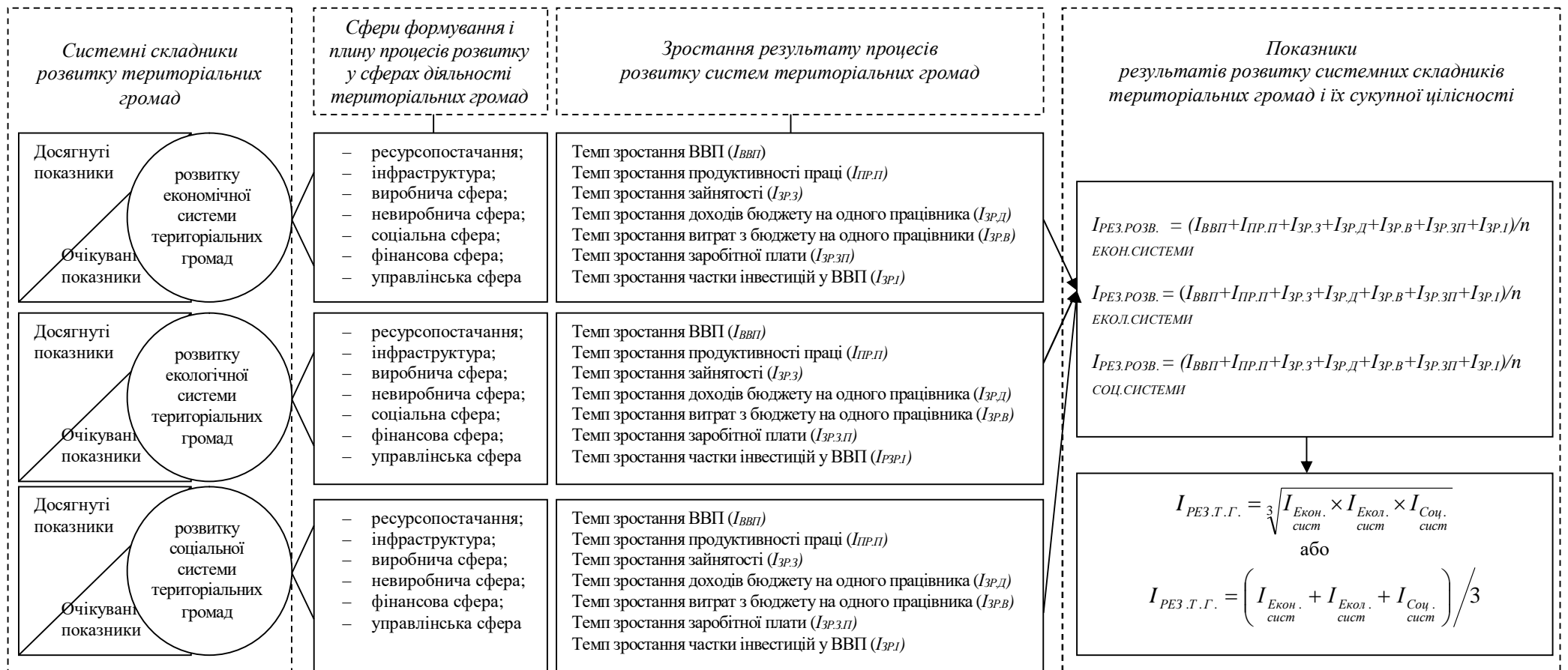


Рис. 34. Модель оцінювання сталості, збалансованості і комплексності розвитку територіальних громад



Рис. 35. Модель оцінювання сталості, збалансованості і комплексності досягнутого рівня процесів розвитку

Під час оцінювання якості виконання функцій розвитку використовуються показники раціональних співвідношень параметрів процесів і показників їх результатів. Оцінювати порівняність запланованих і фактично досягнутих показників процесів необхідно на стадії включення заходів стратегій в плани розвитку після визначення результатів діяльності за встановленим періодом.

Розрахунки й обґрунтування співвідношень показників збалансованості процесів розвитку оцінюються за показниками з дотриманням таких правил:

- темпи підвищення обсягу потреб у різних видах ресурсів, необхідних для плинності процесів розвитку, повинні дорівнювати або бути нижчими від темпів змін результатів процесів, які їх поглинають;

- зміна в обсягах використання ресурсів повинна корелювати з обсягами їх відтворення і нарощення;

- питома вага використовуваних ресурсів на одиницю кінцевого результату не може бути підвищена безпідставно, без відповідного зростання якості й підвищення ефективності користування;

- за наявності можливості заміни дефіцитних ресурсів вона не може бути невикористаною;

- у подальшому розвитку будь-якої сфери для кожного елемента ресурсного потенціалу повинні бути дотримані перелічені вимоги.

Під час розробки стратегій і планів розвитку кожної із територіальних громад з подальшою оцінкою їх результатів доцільно використовувати такі групи показників стану процесів:

I. Показники раціональності фактично сформованих співвідношень параметрів систем регіону:

- структура виробничих фондів за видами діяльності повинна відповідати встановленим і обґрунтованим пропорціям їх збалансованості;

- галузева структура виробничого комплексу повинна відповідати структурі обсягів виробництва продукції, товарів, послуг і видів робіт;

- чисельність робочих місць і їх спеціалізація повинна відповідати кількості працездатного населення, його професійній освіті і кваліфікації;

- наявні види ресурсів території використовуються відповідно до встановлених меж та ін.

II. Показники характеристик і пропорцій запланованих і очікуваних результатів позитивних трансформаційних зрушень в економічній сфері:

- темп зростання обсягу виробництва повинен бути більший за темп зростання основних фондів;

- темп зростання фондівіддачі повинен перевищувати темп зростання основних фондів;

- темп зростання продуктивності праці повинен випереджати темп середньої заробітної плати;

- темп зростання обігових коштів менший за темпи зростання доданої вартості;

- темп зростання витрат на основні фонди менший за темпи зростання фондівіддачі;
- темп зростання фондоозброєності менший за темпи зростання продуктивності праці;
- темпи зниження ресурсоємності (матеріалів, енергії, газу) та інших ресурсів корелюють із темпами зростання прибутку;
- рівень зростання обсягів продукції і послуг відповідає рівню зростання якості і рівню доступності цін.

III. Показники результативності діяльності в соціальній сфері:

- дотримання умов соціальної справедливості → соціальної безпеки → соціальної злагоди → соціальної відповідальності → підвищення соціальної активності → соціальної ефективності;
- підвищення впливу соціальної активності на економічну ефективність і економічне благополуччя населення;
- забезпечення збалансованості соціальних потреб населення із темпами зростання їх соціального задоволення.

IV. Показники результативності діяльності в екологічній сфері:

- поліпшення рівня стану довкілля;
- поліпшення показників стану водних джерел, атмосферного повітря, ґрунтів та іншого біорізноманіття;
- зниження індикаторів забруднення навколишнього середовища;
- зниження показників обсягу скидання напівочищених та неочищених вод у природне середовище;
- підвищення ступеня очищення скидання;
- зменшення кількості стихійних звалищ;
- збільшення кількості екологічно сертифікованих підприємств.

V. Показники результативності витрат на підтримку сталості і збалансованості розвитку:

- витрати на економічну сферу не повинні перевищувати економічну ефективність витрат на заходи розвитку;
- витрати на соціальну сферу повинні відповідати соціальними результатами здійснених заходів;
- витрати на екологічну сферу мають відповідати досягнутим екологічним результатам;
- витрати на розвиток повинні бути ефективними.

Слід зазначити, що частина показників має якісні характеристики, які слабо формалізуються. Для їх оцінювання слід використовувати такі експертні методи, які здатні забезпечити адекватність інформації. У складі показників оцінювання якості управлінських функцій слід виокремлювати і показники співвідношень фактично досягнутих і запланованих показників плинності процесів у частині їх ресурсного забезпечення: споживання і відтворення ресурсів, дотримання часу виконання процесів і ефективності досягнутих результатів. Формули розрахунків показників та їх інтерпретація наведені в табл. 37.

**Показники оцінювання якості управління процесами сталості
і збалансованості розвитку територій регіону**

№ з/п	Показник	Розрахункові формули	Інтерпретація результатів	Управлінські рішення
1	Співвідношення наявних ресурсів розвитку (P_{Φ}) і потреб у ресурсах для забезпечення плинності процесів ($P_{ПЛ}$)	$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 = 1$	Процес ресурсного забезпечення збалансований	Вплив не потрібен
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 > 1$	Стійкий розвиток	Вплив не потрібен
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 < 1$	Умови сталості не забезпечені	Прийняття заходів щодо ліквідації порушень
2	Співвідношення фактичного споживання (P_{Φ}) і відтворення ресурсів ($P_{ПЛ}$)	$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 = 1$	Споживання і відтворення ресурсів збалансоване	Вплив не потрібен
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 > 1$	Відтворення здійснюється з випередженням	Доцільність стимулювання виконавців
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 < 1$	Умови відтворення не забезпечуються	Прийняття заходів щодо ліквідації порушеного співвідношення
3	Співвідношення запланованих і фактичних параметрів часу плинності процесів ($Ч_{ПЛ}$) із фактичним часом плинності ($Ч_{\Phi}$)	$\frac{Ч_{\Phi}}{Ч_{ПЛ}} \times 100 = 1$	Плин процесу розвитку в часі здійснюється згідно з графіком	Вплив не потрібен
		$\frac{Ч_{\Phi}}{Ч_{ПЛ}} \times 100 > 1$	Плин процесу має тенденцію до розвитку за умови належної якості стимулювання виконавців	Перевірка норм часу на плин процесів за умови належної якості процесів і здійснення стимулювання за досягнуті результати
		$\frac{Ч_{\Phi}}{Ч_{ПЛ}} \times 100 < 1$	Плин процесу в часі не збалансований і не має ознак розвитку	Прийняття заходів щодо перевірки норм і відновлення збалансованості часу плинності процесів
4	Співвідношення ефективності функціонування процесу досягнення запланованих результатів ($P_{ПЛ}$) із фактично досягнутою (P_{Φ})	$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 = 1$	Ефективність досягнута	Вплив не потрібен
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 > 1$	Ефективність перевищує запланований рівень	Доцільним є стимулювання виконавців
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{ПЛ}} \times 100 < 1$	Ефективність не досягнута	Прийняття заходів для ліквідації відхилень

Незважаючи на досить високу трудомісткість оцінювання стану розвитку територіальних громад, визначення причин і наслідків небажаних відхилень, результати оцінювання відображають лише миттєвий зріз рівня розвитку у визначений період часу, оскільки його процеси перебувають у постійному русі. Тому динамізм цього явища, його нелінійність, імовірність, багатобічність, вплив зовнішніх факторів, характерні риси й тенденції слід ураховувати в усіх планах і проектах подальшого розвитку з обов'язковим і постійним контролем їх адекватності.

Інформація про ступінь незбалансованості й асинхронності рівня розвитку виробничо-господарських процесів з рівнем їх організації й обслуговування з боку органів управління дозволить підтримувати гомеостаз між їх складовими, передбачати і розробляти заходи щодо запобігання відхилень, визначати перелік необхідних компетенцій посадових осіб, розробляти заходи для підвищення їх економічної, адміністративної та соціальної відповідальності.

Запровадження концепції сталості, збалансованості, комплексності і процесно-інноваційного управління розвитком територіальних громад потребує на цьому рівні внесення відповідних змін у систему обґрунтування управлінських рішень. Необхідним стає їх переорієнтація на цілі розвитку, використання інноваційних методів і механізмів управління сталістю розвитку при розробці програм, планів і проектів розвитку.

При оцінюванні рівня розвитку досягнуті значення його показників слід розглядати як характеристики стану і рівня розвитку існуючого в територіальних громадах «фундаменту» розвитку, створеного раніше, групуючи їх за складовими:

- наявний стан усіх видів процесів розвитку систем, їх характеристики, параметри, якість і рівень розвитку;

- стан і вплив управлінського потенціалу на процеси розвитку, за допомогою якого результати процесів трансформуються в нову якість під впливом дії визначених факторів: збільшуються обсяги і якість продукції, товарів і послуг, підвищується якість життя населення, зростає конкурентоспроможність територіальних громад.

При оцінюванні стану сфер формування, плину процесів розвитку і впливу на них систем управління (див. рис. 33) шляхом аналізу отриманих результатів визначаються параметри оновлення процесів і їх організаційний та управлінський супровід. Виокремлюються правові, інституційні, організаційно-управлінські, комунікативні й об'єктно-структурні складові, а також результати, які слід удосконалити в майбутньому. Їх перелік повинен бути якомога ширшим. Розраховані індекси показників розвитку процесів, систем і територіальних громад не тільки вказують на їх стан, а й дозволяють надати кумулятивну оцінку стану їх керованості з боку органів управління на основі індексів розвитку економічної, екологічної і соціальної систем регіону в цілому.

Модель формування й удосконалення організаційної схеми управління процесами розвитку територіальних громад містить послідовність управлінських дій, ілюструє логіку визначення диспропорцій у системах розвитку територій і передбачає заходи щодо їх усунення (рис. 36). Це дозволяє обґрунтувати зміст програм і планів розвитку в полі управлінської діяльності, форми і технології реалізації управлінських заходів, сформулювати у виконавців упевненість у можливість досягнення сталого, збалансованого і комплексного розвитку за максимально короткий період.

8.3. Механізм системного управління процесами розвитку територій: концептуалізація конструювання і побудови

Механізм управління – інструмент, за допомогою якого система управління впливає на керовані об'єкти і без якого воно не може існувати. У менеджменті він розглядається як сукупність методів, важелів, технологій і правил господарювання для впливу на стан керованих об'єктів.

На сьогодні існує і застосовується в практиці велика кількість локальних і інтегрованих механізмів, запропонованих наукою. Частина механізмів належить до базових механізмів управління, які застосовуються під час виконання функцій управлінських циклів (планування, організація, аналіз тощо), інша частина механізмів являє собою об'єднувальні елементи впливу – механізми узгодження, механізми зв'язку, механізми розподілу ресурсів та ін. У складі механізмів управління можна виділити і механізми упереджувальних процесів – прогнозування, передбачення – або групи механізмів, які впливають на сукупність об'єктів – механізми оподаткування, фінансування, ціноутворення тощо.

Незважаючи на відносно вичерпне дослідження окремих видів механізмів, трансформаційні процеси в суспільстві, інваріативність людської діяльності і природних процесів постійно породжують нові умови існування і розвитку, нову термінологію, зміст, призначення і види механізмів, кількість яких буде збільшуватись. Для забезпечення їх дієвості при появі чи виокремленні нових сфер впливу на розвиток стає необхідним підвищення їх надійності і поглиблення уваги до їх вибору, побудови і спільного застосування.

Особливістю механізмів управління процесами розвитку на територіях регіонів є необхідність враховування надзвичайно широкого спектру управлінських об'єктів, сфер діяльності, економічних, соціальних, екологічних та загальнолюдських проблем і охоплення якомога більшої сукупності компонентів регіональних систем. У тому числі організаційних, соціальних, екологічних та інших, які будуть забезпечувати взаємодію і взаємозв'язок їх елементів і організацію процесів, спрямованих на досягнення спільних цілей. Без систематичного перегляду, аналізу, певної систематизації й удосконалення моделі механізму управління таким складним явищем, як розвиток, неможливо.

Досліджуючи механізми державного управління в Україні, вчені виділяють в їх структурі цільову, функціональну, методологічну, інформаційно-аналітичну та інструментальну частини [2, с. 81]. Надаючи позитивну оцінку цій пропозиції, зазначимо, що механізм системного управління процесами розвитку в просторі регіону повинен мати структуру співвідносну зі структурою вирішуваних завдань і виконуваних функцій, бути системно цілісним, враховувати їх призначення і зміст, що посилить його гнучкість і адаптованість до системних трансформаційних змін.

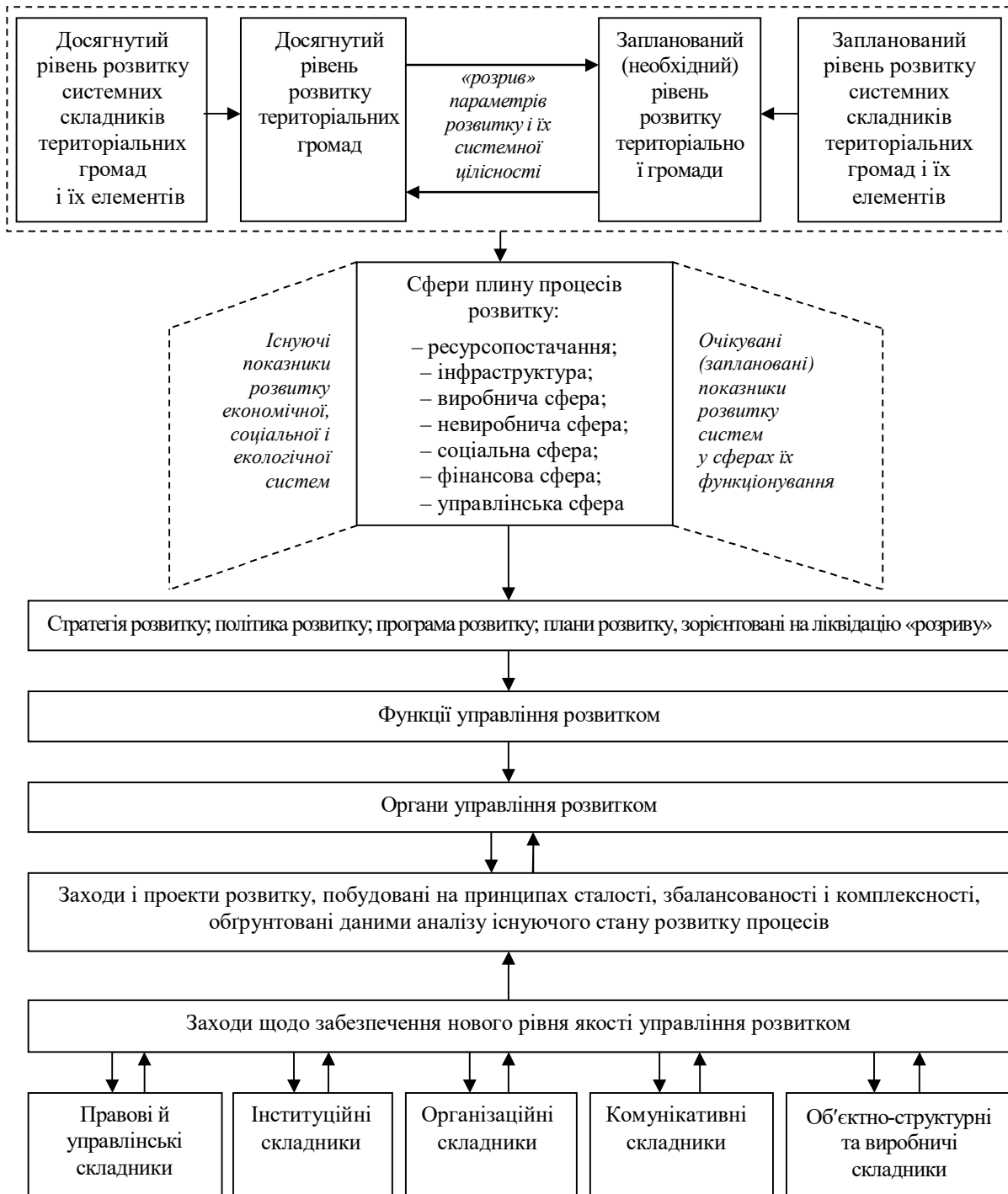


Рис. 36. Модель організації управління формуванням і удосконаленням процесів сталого, збалансованого, комплексного розвитку територіальних громад

Метою механізму системного управління процесами розвитку територій регіонів (далі – механізм системного управління) є системний комплексний цілеспрямований вплив на забезпечення умов взаємодії, взаємодоповнення і взаємопідтримки і управління плином основних, допоміжних і обслуговуючих процесів розвитку регіонів для досягнення поставлених цілей розвитку і стимулювання підтримки його позитивних тенденцій. Механізм системного

управління повинен впливати на формування послідовної цільової спрямованості обслуговування процесів розвитку територій шляхом системного впливу на якість реалізації завдань складовими управління розвитком з дотриманням принципів концепції сталого розвитку України, виокремлення спільних цілей і визначення технологій їх досягнень.

З урахуванням зазначеного механізм системного управління процесами розвитку територій регіону можна описати як сукупність локальних і інтегральних механізмів управління, пов'язаних між собою цілями, призначенням, змістом і структурою вирішуваних завдань і функцій об'єктів системного управління, здатних до формування і забезпечення системного впливу на всі елементи керованих процесів розвитку за рахунок кумулятивного підходу, забезпечуючого єдність у виборі шляхів подальшого розвитку, використанні споріднених і співставних алгоритмів дій, важелів і методів здійснення системного впливу на процеси розвитку територій.

Доцільно зауважити, що за певної схожості елементів понять «потенціал місцевого самоврядування» і «механізм місцевого самоврядування» їх не слід ототожнювати. Механізм – це частина (компонент) системи управління в місцевому самоврядуванні, а потенціал – це наявні конкретні ресурси, їх резерви і подальші можливості, які можуть бути задіяні для досягнення поставлених цілей за допомогою використовуваних механізмів. «Потенціал» є більш ємним поняттям за «механізм», яке відрізняється стабільністю існування своїх складників, тому механізм місцевого самоврядування слід розглядати як комплексний елемент його потенціалу, що призначається для досягнення поставлених цілей. Між цими поняттями існує тісний зв'язок. Потенціал місцевого самоврядування не може бути реалізованим без його механізму, і, навпаки, існування самого лише механізму не в змозі забезпечити результативність місцевого самоврядування.

Структура механізму системного управління відрізняється багатоплощинністю, багатосуб'єктністю і багатокроковістю побудови. Багатокритеріальною стає і система оцінювання результатів його впливу. Тому механізм системного управління процесами сталого, збалансованого розвитку всіх територій регіонів доцільно здійснювати в межах пілотного організаційного проекту. «Проектування видається універсальним інструментом, який може бути використаним і наразі успішно застосовується на всіх рівнях і в усіх галузях діяльності» [12, с. 22]. Основні завдання організаційного проектного розроблення механізму пропонується здійснювати поетапно (табл. 38).

Структурна модель механізму системного управління, що пропонується, складається з чотирьох блоків, призначених для системного впливу на процеси розвитку за спорідненим характером дій і призначенням, а саме: блок превентивних механізмів, блок цільових механізмів, блок функціональних механізмів і блок механізмів формування і реалізації системного, комплексного впливу (рис. 37) [4].

Інтелектуальними ресурсами для розробки проекту механізму системного управління можуть стати наукові дослідження, всесвітні і державні форуми, інституційно-правове підґрунтя, закони, постанови, положення, методичні видання, проектні організації та їх високопрофесійний склад працівників.

Як результат виконання організаційного проекту побудови механізму системного управління на основі синтезу широкого кола локальних механізмів повинно бути врахування інваріантності застосування цих механізмів, створення навколо них спільності цілей різних видів діяльності, що зробить механізм системного управління потужним синергетичним чинником розвитку.

Таблиця 38

Етапи і зміст проекту розроблення механізму системного управління процесами розвитку територій регіону

Етап	Зміст
Теоретичний – визначення теоретичних складників механізму системного управління	<ul style="list-style-type: none"> – Визначення загальних категорій сталого розвитку регіонів, які не претендують на повне використання в операційній діяльності в конкретних умовах сталого розвитку, а саме: територіальні громади, регіон, системні особливості регіонального господарства, елементи систем, чинники впливу, процеси; – визначення понятійного апарату розвитку територій; – визначення переліку основних процесів розвитку і видів діяльності з їх забезпечення на території регіонів у системі «природа – суспільство – людина»; – визначення в стратегії і практиці розвитку регіону суперечностей і засобів їх подолань
Дослідний – дослідження особливостей регіону як сфери запровадження механізму системного управління	<ul style="list-style-type: none"> – Встановлення системної елементної господарської і просторової структури регіону, видів і структури ресурсів, видів діяльності, процесів розвитку, використовуваних технологій і інструментів їх реалізації; – аналіз цілей розвитку складових систем, їх взаємопов’язаності і спрямованості; – визначення механізмів управління процесами розвитку і виокремлення з них узгоджених і неузгоджених між собою; – визначення критеріїв і показників розвитку регіону і встановлення інформаційно-аналітичної бази для їх розрахунків; – визначення суб’єктів управління розвитком, їх відповідальності, повноважень, мотиваційних стимулів
Концептуалізаційний – визначення проблемного поля	<ul style="list-style-type: none"> – Обґрунтування мети і доцільності застосування механізму системного управління процесами розвитку; – визначення спільності проблем процесів розвитку регіону і спільних шляхів їх подолання; – визначення ролі, місця, призначення і складників механізму системного управління розвитком; – визначення структури механізму, завдань і функцій
Моделювання – проектування моделі простору розвитку регіону і механізму управління ним	<ul style="list-style-type: none"> – Побудова системної моделі простору функціонування регіону; – побудова моделі механізму системного управління процесами сталого розвитку; – оптимізація моделі механізму; – визначення критеріїв оцінювання моделі; – перевірка механізму на інгерентність, адекватність, точність, повноту і стійкість

Етап	Зміст
Конструювання і проектування механізму системного управління	<ul style="list-style-type: none"> – Визначення структури механізму системного управління; – декомпозиція взаємодії елементів механізму; – агрегування локальних механізмів у складі механізму системного управління; – визначення умов користування механізмами; – визначення параметричних характеристик механізму системного управління розвитком територій; – визначення функцій і завдань механізму; – визначення результатів впливу механізму на стан розвитку; – визначення ресурсів реалізації механізму; – визначення результатів діяльності під впливом механізму
Запроваджу-вальний – запровадження механізму системного управління	<ul style="list-style-type: none"> – Нормативно-законодавчий супровід; – інституалізація механізму; – мотиваційні важелі і стимули; – моніторинг результатів впливу на рівень розвитку територій регіону; – навчання суб'єктів і учасників управління
Рефлексійний	<ul style="list-style-type: none"> – Облік і контроль результатів процесів розвитку; – аналіз результатів діяльності регіону щодо забезпечення процесів розвитку; – корегування за необхідності попередньо прийнятих рішень і завдань розвитку; – оцінювання збалансованості розвитку регіону; – розробка заходів для подальшого вдосконалення механізмів комплексного впливу

Виконання організаційного проекту побудови механізму системного управління дозволить глибше розкрити зміст його складників, передбачувані заходи для забезпечення їх дії та інші вагомні організаційні й забезпечувальні інструменти їх реалізації. Для запровадження такого механізму і його складників у керованих об'єктах необхідно узгодити спільні локальні цілі, методи і показники планування, організацію діяльності, норми і нормативи використання ресурсів усіх видів, принципи й інструменти впливу.

У процесі побудови механізму системного управління віднесення локальних чи інтегрованих механізмів до тої чи іншої групи дозволить поглибити, конкретизувати і максимально наблизити технології формування їх спільної дії за спорідненими алгоритмами та допомогати у вирішенні завдань збалансованого розвитку територій регіонів. Проектування структури і змісту окремих механізмів у складі механізму системного управління процесами розвитку сприятиме поєднанню функцій і завдань управління і створить підґрунтя для поглиблення змісту і об'єднання функцій розвитку у відносно самостійний орган системного управління.

Особливістю механізму є його унікальність, яка виявляється в можливості його застосування в управлінні розвитком будь-якої системи регіонів: економічної, соціальної, екологічної чи загальнолюдської – для впорядкування і налагодження системної взаємодії у внутрішньому і зовнішньому середовищі.

Слід підкреслити, що завдання механізму системного управління виходять за межі окремих видів діяльності, самостійних систем і процесів на

територіях регіонів. Однак частина проблем може бути вирішена вже на стадії його конструювання за рахунок прийняття компромісних рішень, ліквідації неузгодженості і розбалансованості напрямів і завдань розвитку, розробки технологій компенсаційних заходів, акумулювання ресурсів розвитку, вдосконалення існуючих механізмів, їх використання і відтворення.

Поява нових можливостей розвитку регіонів за рахунок запровадження механізму системного управління за всієї різноманітності форм і методів, які застосовують органи управління в системах регіону, буде залежати від узгодження цілей і принципів розвитку, застосування узгодженого планування, організації та інституціалізації технологій прийняття стратегічних і поточних управлінських рішень.

Уніфікованість механізму наближає ідеологію суспільства до необхідності і можливості сталого, збалансованого розвитку, мотивує до використання єдиного підходу до вибору спільних шляхів і проектів процесів розвитку і їх інституційного та організаційного забезпечення. При цьому формуються обов'язки, норми, принципи і правила, яких має дотримуватися на територіях регіону влада, суспільство, різні організаційні форми існування суб'єктів господарювання й окремі громадяни.

Успішному використанню механізму системного управління сприятиме його документальне оформлення на кшталт «Паспорт механізму системного управління процесами сталого, збалансованого розвитку територій регіону». У цьому документі доцільно зафіксувати параметри і характеристики, мету механізму системного управління, складники, завдання, об'єкт управління, інформацію для використання (вхідну, вихідну), функції і сфери застосування, порядок і алгоритм використання, модель взаємодії і зв'язки між складниками механізму, нормативи, норми і обмеження дії, форми організації взаємодії виконавців, критерії оцінювання результату дії, очікувані результати застосування. Наявність такого документа дозволить органам влади, суб'єктам господарювання і жителям отримати повне уявлення про зміст можливих дій стосовно збереження досягнутого і нарощування майбутнього розвитку, сприятиме скороченню часу на узгодження спільних цілей, надання й урахування пропозицій, вибір ефективних методів вирішення завдань і спільної взаємодії.

Підсумовуючи, зазначимо, що формування і використання механізму системного управління процесами розвитку територій регіонів є запорукою становлення інноваційного стратегічного мислення, опанування суспільством ноосферної концепції розвитку системи «природа – суспільство – людина» і розуміння необхідності забезпечення власного розвитку в гармонії з природою.

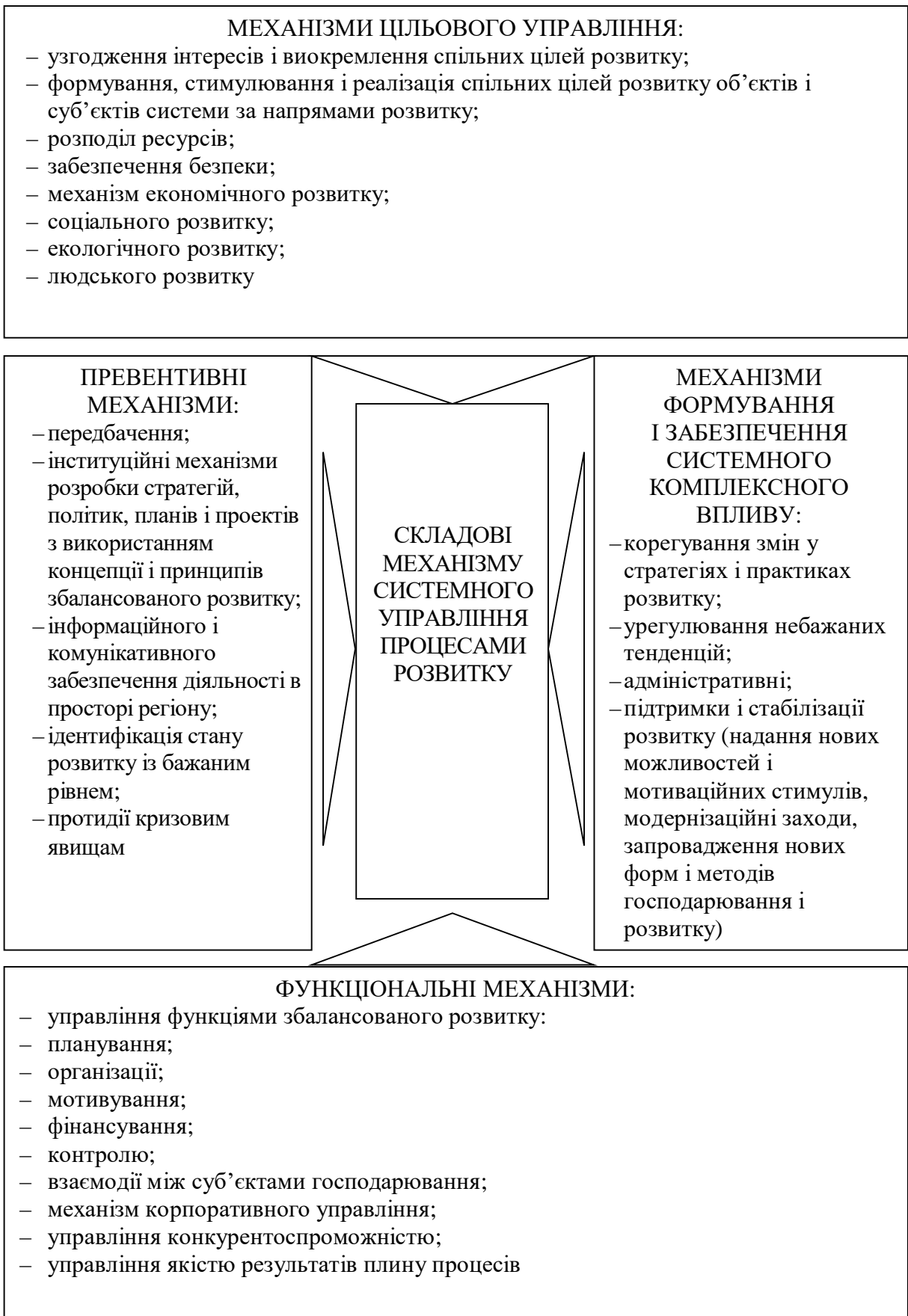


Рис. 37. Структурна модель механізму системного управління процесами розвитку територій регіонів

Запропонований підхід, а також методологічний засіб формування й побудови механізму системного управління і його впливу на процеси розвитку територій є важливим методологічним інструментом управління, застосування якого дозволить сформувати і підтримувати стійкі тенденції та збалансованість розвитку економічної, соціальної, екологічної і загальнолюдської систем регіонів і отримувати відповідні суспільні вигоди. Наявність такого механізму прискорить отримання керівниками повного уявлення про зміст управління і змотивує прискорення передумов забезпечення ефективного плину процесів розвитку за рахунок інноваційних й управлінських дій.

Список використаних джерел

1. 16 принципів сталого розвитку громади // портал Ресурсного центру Гурт. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/articles/30364/>.
2. Белай С.В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія / С.В. Белай. – Харків : Нац. акад. НДУ, 2015. – 349 с.
3. Бобровська О. Ю. Інформаційно-аналітичні засади побудови оновлених систем управління розвитком територіальних громад / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління : наук. журн. – Дніпро : Грані, 2017. – № 44(6). (в ред.)
4. Бобровська О. Ю. Механізм системного управління процесами розвитку територій регіонів: концептуалізація конструювання і побудови // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 2(33). – С. 48 – 55.
5. Бобровська О. Ю. Розвиток територіальних громад: базові поняття і показники оцінювання / О. Ю. Бобровська // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – № 1(17). – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/16.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/16.pdf).
6. Бобровська О. Ю. Функціонально-аналітичне забезпечення управління процесами розвитку територій / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління : наук. журн. – Дніпро : Грані, 2017. – № 41 – 42 (3 – 4). – С.43 – 52.
7. Васюткіна Н. В. Методологічні засади управління сталим розвитком авіапідприємств : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.04 / Наталія Володимирівна Васюткіна ; Нац. авіаційний ун-т. – Київ, 2015.– 38 с.
8. Гончаров А.В. Устойчивое развитие региона: потенциал, факторы, критерии, индикаторы / А.В. Гончаров // Казанская наука – 2015. – № 1. – С. 53 – 57.
9. Економічна енциклопедія. У 3 т. Т. 3. / редкол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. – Київ : Академія, 2002. – 952 с.
10. Залуцький В.П. Сутність соціально-економічного розвитку машинобудівних підприємств: методи та принципи їх забезпечення / В.П. Залуцький // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.11. – С. 163 – 169.
11. Карамушка В. Екологічна збалансованість стратегічних ініціатив і проектів (Інтегрування довкільних аспектів у стратегічне планування та проектну діяльність) : практ. посіб. / В. Карамушка ; за ред. В. Кучинського. – Київ : К.І.С, 2012. – 138 с.
12. Кузнецов О.Л. Устойчивое развитие: научные основы проектирования в системе природа – общество – человек : учебник / О.Л. Кузнецов, Б.Е. Большаков. – СПб. – М. – Дубна : Гуманистика, 2002. – 616 с.
13. Мартинов С. В. Забезпечення сталого розвитку аграрного сектору регіону : автореф. дис. ... канд. екон. наук. : 08.07.02 / Сергій Вікторович Мартинов ; Держ. агрокол. ун-т. – Житомир, 2004. – 20 с.

14. Марушевський Г.Б. Інтеграція управлінських рішень для збалансованого розвитку : посібник / Г.Б. Марушевський ; [Проект європейського союзу «Додаткова підтримка»]. – Київ : Центр екологічної освіти та інформації, 2014. – 250 с.
15. Новейший философский словарь. – Режим доступа : <http://www.slovopedia.com/6/208/771029.html>.
16. Прямухина Н.В. Регіональний економічний простір / Н.В. Прямухина // Закони розвитку : вісн. Дніпропетр. ун-ту. – Серія «Економіка». – Дніпропетровськ : ДНУ, 2015. – № 9(3). – С. 203 – 209.
17. Прямухіна Н.В. Методи управління трансформаційними зрушеннями регіонального економічного простору / Н.В. Прямухіна // Вісник Черкаського технол. ун-ту. – Серія «Економіка». – Черкаси : ЧДТУ, 2015. – Вип. 40. – Ч. 4. – Режим доступу: http://snu.edu.ua/docs/science/referat/autoreferat_priamukhina_n_v.pdf.
18. Телешевська С. М. Оцінка факторів сталого розвитку підприємств хлібопекарської галузі : автореф. дис. ... канд. екон. наук. : 08.00.04 / Світлана Михайлівна Телешевська ; Одес. нац. екон. ун-т. – Одеса, 2016. – 22 с.
19. Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона : монография / Т. В. Ускова – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
20. Филяк М. Интеграция показателей устойчивого развития в новую стратегию развития региона. Новый подход на базе многофакторных индексов создаёт систему «маркеров человечности» в реализации стратегии региона : монография / Максим Филяк. – Саарбрюккен : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2015. – 260 с.
21. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / голов. ред. В. І. Шинкарук ; НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди. – Київ : Абрис, 2002. – 742 с. – Режим доступу : http://shron.chtyvo.org.ua/Shynkaruk_Volodymyr/Filosofskiy_entsyklopedychnyi_slovnyk.pdf.

ВИСНОВКИ

У ХХІ ст. ідеологія сталого розвитку стала основним концептом вирішення багатьох сьогоденних і майбутніх проблем суспільства в середовищі його життєдіяльності. Однак проблема сталого суспільного розвитку, незважаючи на велику увагу до її вирішення з боку світової спільноти, науковців, влади, політиків, продовжує поглиблюватись. Однією з причин такого стану є дослідження цього явища переважно на глобальному рівні, що не сприяє глибинному пошуку резервів розвитку із джерел їх появи. До того ж спектр питань розглядається на ґрунті кінцевих показників і вже сформованих тенденцій сталості розвитку країн, регіонів чи біосферного різноманіття. Значно менше уваги приділяється джерелам формування розвитку на первинному рівні існування суспільства, осередків буття людей – на рівні територіальних громад. Саме на цьому рівні забезпечуються умови подальшого розвитку шляхом формування і реалізації процесів його прояву. Стає очевидним, що теоретико-методологічне і змістовно-структурне обґрунтування поповнення парадигми сталого розвитку слід здійснювати із залученням теоретичних засад розвитку територіальних громад, виокремленням і розширенням видів і змісту впливових чинників їх розвитку в проекції на складники потенціалу розвитку місцевого самоврядування, розбудову громадянського суспільства з урахуванням набутого досвіду, національних особливостей і прогресивних досягнень людства в цьому напрямі.

У результаті дослідження, спрямованого на вирішення означених проблем, отримані нові наукові результати:

- поглиблено теоретико-методологічні засади і концептуальні основи щодо вдосконалення управління сталим розвитком територій з боку ОМС в умовах системних трансформаційних змін територіальної організації та децентралізації влади в Україні;

- визначено сутнісний зміст поняття «сталість, збалансованість і комплексність розвитку» систем регіонів на базі використання системного, структурного, процесного підходів, що дозволило більш глибоко зрозуміти складне явище «розвиток територій» як спільний, одночасний і взаємопов'язаний розвиток процесів життєдіяльності;

- визначено і систематизовано фактори впливу на розвиток систем територіальних громад та їх складників шляхом використання якісних і кількісних параметрів процесів розвитку, які корелюють з результатами управлінської діяльності;

- як передуючий впливовий системоутворюючий чинник розвитку територій регіону у складі потенціалу сталого розвитку за умов здійснення децентралізації влади визначено ресурсний потенціал ОМС;

- надано визначення і змістовне наповнення поняття «ресурсний потенціал місцевого самоврядування» та складників його нематеріальних ресурсів – управлінського, інституційного, адміністративного, кадрового,

інтелектуального, інноваційного, інформаційного, фінансового і гуманістичного ресурсу розвитку територій як компетенцій громадянського суспільства в проекції на розвиток територіальних громад. Доведено, що підвищення можливостей потенціалу розвитку місцевого самоврядування за рахунок його нематеріальних складників слід розглядати як базову умову просторово-територіального розвитку територіальних громад. Визначено зміст, способи і засади формування й ефективного використання нематеріальних ресурсів;

– визначено роль громадянського суспільства в сталому розвитку територій і громадянських компетентностей як його гуманістичного ресурсу. Доведено, що громадянські компетентності є основою соціальних і гуманістичних загальнонаціональних ресурсів нематеріального характеру, які одночасно слугують генератором розвитку країни і територій, а також провідним ресурсом реалізації програм розвитку;

– досліджено проблемні питання забезпечення належного рівня фінансування розвитку територіальних громад, питання стану його фінансових засад та формування і використання місцевих бюджетів. Запорукою сталого розвитку територій визначено раціоналізацію податкової системи і створення її прямих і зворотних зв'язків з економічними і соціальними результатами діяльності;

– доведено, що надзвичайно важливим питанням наповнення місцевих бюджетів за рахунок податків є застосування не лише традиційних підходів (збільшення ставок податків, розширення об'єктів оподаткування), а й опрацювання інших підходів. Зокрема гуманістичного, який ставить громадянина на верхній щабель державної ієрархії, надаючи йому права, свободи і суспільно корисні блага. Одночасно формується світогляд громадянина відповідального за соціально-економічний розвиток. Для забезпечення фінансової спроможності розвитку територіальних громад під час формування податкової політики на регіональному рівні запропоновано зосередити організаційно-управлінські зусилля на таких напрямках: сприяння формуванню податкової культури громадян як певної громадянської компетентності та удосконалення податкових інструментів адміністрування податків як державно-управлінського інструменту розвитку. Необхідним стає і більш широке використання нових інструментів для нарощування фінансового потенціалу громад шляхом забезпечення реалізації проектів регіонального та муніципального розвитку;

– запропоновано напрями удосконалення ефективності використання фінансових інструментів: запровадження механізму бюджетного федералізму; забезпечення ефективності використання фінансових інструментів за рахунок посилення відкритості і контролю за їх рухом; збалансування бюджетів на регіональному і місцевому рівнях за рахунок активізації платників податків і залучення альтернативних джерел фінансування. Застосування фіскальних регуляторів у вигляді встановлення

додаткових місцевих податків і зборів, а також диференціації податкових ставок з урахуванням поточних чи стратегічних потреб територіальних громад або ж регіонів у цілому. Зазначене мотивує до забезпечення зміни парадигми функціонування податкової системи за рахунок фіскальної конвергенції і удосконалення інструментально-методичного забезпечення фінансової децентралізації в управлінні бюджетами об'єднаних територіальних громад;

– доведено, що зміцнення «фундаменту» розвитку територіальних громад починається із забезпечення сталості, збалансованості і комплексності безпосередньо процесів розвитку. Здійснено понятійне і змістовне визначення наведених параметрів процесів, обґрунтовано факторні критерії і кількісно-якісні показники організаційно-управлінського впливу, які запропоновано використовувати як на стадії стратегічного прогнозування і планування процесів розвитку, так і під час оцінювання їх кінцевих результатів за визначений період часу;

– запропоновано методичний інструментарій технології інформаційно-аналітичного оцінювання системи соціально-економічних і управлінських показників процесів розвитку і співставного аналізу з їх запланованими величинами;

– побудовано моделі формування інтегрованої оцінки розвитку сталості розвитку економічної, екологічної, соціальної систем регіону і ступеня їх забезпечення з боку ОМС, які дозволяють визначати можливості управлінського потенціалу території і ефективності здійснюваних управлінських впливів;

– запропоновано механізм системного управління процесами розвитку територій як сукупність локальних та інтегральних механізмів управління, пов'язаних між собою цілями, призначенням, змістом і структурою вирішуваних завдань і функцій об'єктів системного управління, здатних до формування і забезпечення системного впливу на всі елементи керованих процесів розвитку за рахунок кумулятивного підходу, який забезпечує єдність у виборі шляхів подальшого розвитку, використанні споріднених і співставних алгоритмів дій, важелів і методів здійснення системного впливу на процеси розвитку територій.

Наукове видання

Авторський колектив:

Бобровська Олена Юріївна
Крушельницька Таїсія Анатоліївна
Латинін Микола Анатолійович
Липовська Наталія Анатоліївна
Дрешпак Валерій Михайлович
Івашова Людмила Миколаївна
Савостенко Тетяна Олександрівна
Шевченко Лілія Гранитівна
Курінний Олександр Володимирович
Антонова Ольга Валеріївна
Шумляєва Ірина Дамирівна
Матвєєва Ольга Юріївна
Мунько Анна Юріївна
Липовська Катерина Олександрівна
Горобець Яна Вадимівна
Чернятіна Вікторія Анатоліївна

**ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ:
МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
І НАРОЩЕННЯ**

Монографія

Здано на складання 04.12.17. Підписано до друку 19.12.17.
Формат 60*84 /16 . Ум. друк. арк. 21,04. Обл.-вид. арк. 23,07.
Тираж 300 пр. Зам. № 12/182.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України
Україна, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29.
Свідотство про внесення до Державного реєстру ДК № 1743 від 06.04.2004.

Віддруковано з оригінал-макета ПП «Монолит»
49038, м. Дніпро, вул. Ярослава Мудрого, 56, тел.: (0562) 34-08-73.
Свідотство про внесення до Державного реєстру ДК № 273 від 08.12.2000.