

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

До 25-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

Рецензенти:

Дегтярєва І.О. – доцент, д.держ.упр., директор інституту публічного управління та адміністрування НАДУ при Президентіві України.

Молодожен Ю.Б. – доцент, д.держ.упр., директор Одеського відокремленого підрозділу Установи «Центр розвитку місцевого самоврядування».

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Протокол № 249/7-7 від 7 липня 2020 року*

Регіональне управління : навч. посіб. / М. М. Іжа,
Р 31 Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред.
Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. – 652 с.
ISBN 978-966-394-105-9

У навчальному посібнику викладено теоретичні засади та практичний досвід регіонального управління та розвитку, що розкривають зміст та сутність спеціалізації «Регіональне управління» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Відповідно до навчальних дисциплін програми спеціалізації викладено структурно-логічну схему теоретичного матеріалу, базові поняття, які: розкривають сутність теоретичних і методологічних засад регіонального управління, планування та прогнозування розвитку територій, публічні фінанси та управління регіональною інфраструктурою, міськими утвореннями; знайомлять із моніторингом і оцінюванням в регіональному управлінні, надають уявлення про основи управління людськими ресурсами в Україні. Матеріали містять широке коло літературних джерел відповідно до тематики розділів.

Видання адресовано науковим і практичним працівникам, що цікавляться питаннями регіонального управління та розвитку, аспірантам, слухачам, а також представникам громадських об'єднань.

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

З М І С Т

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	9
1.1. Методологія регіонального управління	10
1.2. Інституційне забезпечення регіонального управління	30
1.3. Практика реформування системи регіонального управління	53
Завдання для самоконтролю	81
Література для самостійної роботи	83
РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ	89
2.1. Фінансові основи регіонального управління	91
2.2. Доходи та видатки місцевих бюджетів	110
2.3. Вирівнювання податкоспроможності територій	140
2.4. Програмно-цільовий підхід у багаторівневому управлінні публічними фінансами	160
Завдання для самоконтролю	185
Література для самостійної роботи	187
РОЗДІЛ 3. ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ	190
Теоретико-методологічні основи прогнозування та	191
3.1. планування соціально-економічного розвитку територій	
3.2. Територіальне планування. Планування використання та управління земельними ресурсами	206
3.3. Інституційна підтримка розвитку територій	222
3.4. Інвестиційна привабливість територій. Маркетинг територій	240
Завдання для самоконтролю	256
Література для самостійної роботи	257
РОЗДІЛ 4. УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ	260
4.1. Теоретичні основи управління регіональною інфраструктурою	261
4.2. Управління соціальною інфраструктурою регіону	276
4.3. Управління комунікаційним забезпеченням регіону	314
Завдання для самоконтролю	330
Література для самостійної роботи	331

РОЗДІЛ 5.	МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ	337
5.1.	Засади здійснення моніторингу та оцінювання в регіональному управлінні	338
5.2.	Теорія та практика застосування моніторингу та оцінювання в регіональному управлінні	358
5.3.	Методологія здійснення оцінювання ефективності адміністративної діяльності	378
	Завдання для самоконтролю	408
	Література для самостійної роботи	409
РОЗДІЛ 6	УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ	414
6.1.	Теоретичні засади управління людськими ресурсами в системі регіональної влади	415
6.2.	Регіональне політичне лідерство в умовах багаторівневості	434
6.3.	Тайм-менеджмент у сфері управління людськими ресурсами	449
6.4.	Адміністративна етика як складова процесу управління людськими ресурсами на регіональному рівні	473
	Завдання для самоконтролю	495
	Література для самостійної роботи	496
РОЗДІЛ 7	УПРАВЛІННЯ МІСТАМИ ТА МІСЬКИМИ УТВОРЕННЯМИ	502
7.1.	Місто як суспільне та управлінське явище	503
7.2.	Урбанізаційні процеси в Україні	516
7.3.	Основи державного регулювання розвитку міст	527
7.4.	Європейські стандарти міського розвитку	543
	Завдання для самоконтролю	581
	Література для самостійної роботи	581
	Практичні заняття	584
	Інформаційні інтернет-ресурси	615
	Післяслово	617
	Додатки	618
Відомості про авторів		651

ПЕРЕДМОВА

Розвиток України на початку нового тисячоліття відзначився посиленням ролі державної регіональної політики як невід'ємної складової соціально-економічних перетворень, реформуванням органів публічної влади відповідно до європейських принципів. Проведення комплексної децентралізації влади та реформування публічного управління, засновані на новій моделі управління регіональним розвитком, яка покликана сприяти активізації сукупного економічного, соціального, ресурсного потенціалу регіонів і забезпечити економічне зростання. Територія починає сприйматися як природний базис для будь-якої економічної діяльності, як основа консолідації інтересів певних соціальних груп, управління різними формами господарювання, різноманітної суспільної діяльності. В цілому, зростання значення властивостей і якостей території, регіону стає своєрідним індикатором стану середовища життєдіяльності людини.

Складність і багатоаспектність дослідження теорії та практики діючої системи регіонального управління, її порівняння із сучасними моделями європейських країн, проведення моніторингу та оцінювання ефективності її функціонування, врахування інтегрованого підходу, який передбачає поєднання й узгодження трьох взаємопов'язаних та взаємозалежних складових комплексного виміру регіонального розвитку (галузево-секторального, територіально-просторового та управлінського) – потребує фундаментальних знань з питань регіонального та місцевого розвитку, застосування на практиці сучасних теоретико-методологічних підходів, механізмів та інструментів, нових форм і методів управління територіями. В сукупності це сприятиме підвищенню конкурентоспроможності регіонів, досягненню збалансованого територіального розвитку, успішному здійсненню комплексу започаткованих реформ та покращенню добробуту населення України.

Навчальний посібник підготовлено відповідно до програми дисциплін спеціалізації за напрямом «Регіональне управління» для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування». Вивчення даного комплексу дисциплін надає змогу сформувати комплексне, просторове сприйняття управління з позицій

зростання ролі людського чинника в усіх сферах суспільного виробництва, необхідності врахування досягнень науково-технічного прогресу у вирішенні економічних та інших проблем регіону.

Цілі та завдання навчальних дисциплін спеціалізації впливають із місії освітньо-професійної програми, тож *головною метою її вивчення є формування у слухачів:*

- системи знань з основ теорії, методології та практики регіонального управління;

- здатності розв'язувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності,

що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики.

Випускники за результатами опанування навчальних дисциплін спеціалізації мають вміти на основі інноваційних підходів:

- управляти процесами вироблення та реалізації публічної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях, дотримуючись вимог чинного законодавства та враховуючи національні інтереси;

- здійснювати регіональне управління ефективно застосовуючи провідні технології та методи організаційного, інноваційного, фінансового, ризик-, тайм-, кадрового, проектного менеджменту;

- готувати аналітичні довідки, пропозиції, доповіді інші службові документи щодо діяльності установи, організації, функціонування галузі, території на підставі статистичного аналізу показників розвитку за загальною методологією аналізу політики та згідно конкретних вимог чинних нормативно-правових актів;

- приймати рішення в індетермінованих умовах у сфері публічного управління та адміністрування, застосовуючи відповідні технології їх підготовки та методи прогнозування наслідків реалізації публічної політики, дотримуючись морально-етичних норм та соціально-корпоративної відповідальності;

- формувати та підтримувати ефективну взаємодію з громадськістю, державними і недержавними інституціями, бізнесом, використовуючи інформаційні і комунікативні технології та технології управління конфліктами;

- проводити дослідження у сфері публічного управління та адміністрування складних проблемних ситуацій, що потребують вирішення, застосовуючи сучасні методи наукового пізнання.

Навчальний посібник “Регіональне управління” складається з 7 розділів, у кожному з яких розкриваються предмет, мета та завдання дисциплін спеціалізації. У першому розділі висвітлюються теоретичні засади регіонального управління в Україні: методологія, інституційне забезпечення та практика реформування системи регіонального управління. У другому розглядаються публічні фінанси: доходи та видатки місцевих бюджетів, вирівнювання податкоспроможності територій, програмно-цільовий підхід у багаторівневому управлінні публічними фінансами.

Третій розділ присвячений розгляду питань планування та прогнозування розвитку територій: теоретико-методологічним основам прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, територіальному плануванню, плануванню використання та управління земельними ресурсами, інституційній підтримці розвитку, інвестиційній привабливості та маркетингу територій.

У четвертому розділі основна увага зосереджена на управлінні регіональною інфраструктурою – не тільки теоретичних засадах, а й практичних питаннях управління соціальною інфраструктурою та комунікаційним забезпеченням регіону. У п'ятому розділі розглянуто теорію та практику здійснення моніторингу та оцінювання в регіональному управлінні, методологію оцінювання ефективності адміністративної діяльності.

Шостий розділ присвячено управлінню людськими ресурсами: регіональному політичному лідерству в умовах багаторівневості, тайм-менеджменту у сфері управління людськими ресурсами, адміністративній етиці як складовій процесу управління людськими ресурсами на регіональному рівні. Стосовно сьомого розділу, то в ньому розглядаються: місто як суспільне та управлінське явище, урбанізаційні процеси в Україні, основи державного регулювання розвитку міст та європейські стандарти міського розвитку.

Кожний розділ закінчується питаннями для самоперевірки та обговорення і списком використаних джерел, які дають змогу читачеві самостійно перевірити, як і наскільки глибоко він зрозумів прочитаний матеріал, а також свої знання на практиці.

Основна частина тексту навчального посібника узагальнює і підсумовує ідеї, розробки та висновки попередніх публікацій авторів: монографії, збірниках наукових праць і статтях у наукових журналах, виконання науково-дослідних робіт.

Авторський колектив: Іжа М.М. (розділ 1, 6), Приходченко Л.Л. (передмова, розділ 1, 5, післяслово), Саханенко С.Є. (розділ 7), Попов М.П. (розділ 7), Голинська О.О. (розділ 2), Давтян С.Г. (розділ 7), Дуліна О.В. (розділ 4), Крупник А.С. (розділ 4), Лесик О.В. (розділ 3), Піроженко Н.В. (розділ 6), Панченко Г.О. (розділ 6), Тодорова О.Л. (розділ 3).

Авторський колектив навчального посібника “Регіональне управління” висловлює щирю вдячність рецензентам: доктору наук з державного управління, доценту І.О. Дегтярьовій та доктору наук з державного управління, доценту Ю.Б. Молодожен за участь в обговоренні рукопису, а також за консультації, поради, цінні зауваження та побажання, які були враховані та значно покращили виклад навчального матеріалу.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Мета – формування системи знань з основ теорії, методології та практики регіонального управління та здатності розв'язувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики.

Навчальні цілі:

- *формування системи знань з основ теорії, методології та практики регіонального управління та уявлення про її значення на сучасному етапі національного державотворення;*
- *уміння застосовувати сучасний теоретико-методологічний інструментарій для аналізу комплексу проблем та аналізувати державно-управлінські відносини, чинну систему регіонального управління і на основі інноваційних підходів визначати шляхи її реформування та розвитку;*
- *удосконалення навичок аналітичної, виконавчо-розпорядчої діяльності, організації надання послуг, розроблення і реалізації конкретних заходів щодо забезпечення результативності й ефективності регіонального управління.*

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення курсу слухачі мають:

- *володіти глибокими знаннями з теорії, методології та практики регіонального управління,*
- *демонструвати наявність найбільш передових концептуальних та методологічних знань в галузі науково-дослідної та/або професійної діяльності і на межі предметних галузей;*
- *бути спроможними до забезпечення ефективної взаємодії (комунікації) між різними групами суб'єктів регіонального управління;*
- *здійснювати аналіз управлінських процесів у системі регіонального управління, обґрунтовувати необхідність прийняття адекватних управлінських рішень щодо реформування системи регіонального управління.*

Вивчення дисципліни спрямоване на формування компетентностей, визначених у освітньо-професійній програмі та профілі дисциплін спеціалізації та формування інтегральної компетенції: здатності розв'язувати комплексні проблеми в галузі публічного управління та адміністрування і пропонувати підходи до їх вирішення, що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або практики регіонального управління та розвитку.



Ключові слова: регіональне управління, публічне управління, органи публічної влади, регіон, регіональна політика, державна регіональна політика, регіональний розвиток, сталий розвиток, механізми державного регулювання регіонального розвитку, інструменти, регіонального ресурси, ресурсне забезпечення, інститути, інституційне забезпечення, конкурентоспроможність, принципи, стратегії, стратегічне планування, прогнозування, інвестування, програми, територія, Державний фонд регіонального розвитку, агенції регіонального розвитку, публічно-приватне партнерство, субвенції, угоди.

План викладу:

- 1.1. Методологія регіонального управління.
- 1.2. Інституційне забезпечення регіонального управління.
- 1.3. Практика реформування системи регіонального управління.

§ 1.1. Методологія регіонального управління

Загальносвітові глобалізаційні процеси у поєднанні із якісним підвищенням відкритості світового господарства, суттєво позначається на змістовному наповненні регіональної політики більшості розвинутих країн, призводить до зміни підходів у її реалізації. Поглиблення процесів глобалізації економіки, загострення проблем довкілля, технологічний та інформаційний вибухи, а також подолання кризових явищ у суспільстві зумовлюють необхідність розробки нових інструментів і механізмів становлення та розвитку регіонів. Так, набуває подальшого розвитку тенденція до концентрації зусиль не в окремих слаборозвинутих територіях, а в усіх регіонах, що потребує зосередження на забезпеченні ендогенних регіональних та місцевих чинників розвитку. Головним стає підхід на засадах багаторівневого управління, який ґрунтується на взаємодії всіх учасників процесу

регіонального розвитку: органів державного управління й органів місцевого самоврядування, представників громадського сектору та підприємництва.

Тобто, фундаментальним стає положення системного підходу про взаємозалежність розвитку цілого та його складових і взаємовплив – неможливість досягнення кінцевого результату всією системою без внеску кожного з її елементів. Процес регіонального управління набуває динамічності, багатовимірності і багаторівневості, потребує збалансованості й опрацювання механізмів співпраці та взаємодії, узгодженості у реалізації концепцій та стратегій регіонального розвитку. Цей постулат знаходить своє відображення і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де регіональний розвиток визначено першочерговим завданням органів місцевого самоврядування.

В контексті процесу децентралізації та об'єднання територіальних громад саме вони отримують адекватні інструменти реагування на зміни як глобального, так і регіонального характеру, зокрема в контексті соціально-економічних перетворень у самих громадах. До ефективних інструментів реагування на зміни, впорядкування їх позитивного та негативного впливу на життєдіяльність територіальних громад і забезпечення підвищення рівня та якості життя громадян належать подальше упровадження децентралізованого управління в країні, подальший розвиток демократичних засад регіонального управління, посилення інституту державно-приватного партнерства між органами місцевої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та населенням

Однак практична реалізація поставлених цілей розвитку регіонів уповільнюється через суперечність між необхідністю теоретико-методичного, інструментального й організаційно-функціонального забезпечення прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування щодо політики розвитку та існуючим методичним апаратом, недосконалістю інструментів, механізмів та технологій її формування та реалізації в умовах системних трансформаційних змін територіальної організації й децентралізації влади в Україні.

Розвиток полягає у здійсненні змін на краще, зазвичай у сенсі підвищення економічного, соціального, екологічного добробуту та якості життя громадян. Розвиток визначається, планується та здійснюється майже завжди на рівні цілих країн на основі

державних інвестиційних ресурсів, якими зазвичай розпоряджаються на центральному рівні. Водночас, недооцінювати ресурси та можливості місцевої і регіональної влади не варто.



Необхідність розробки нових інструментів і механізмів становлення та розвитку регіонів зумовлюють:

- поглиблення процесів глобалізації економіки,***
- загострення проблем довкілля,***

- технологічний та інформаційний вибухи,***
- подолання кризових явищ у суспільстві***

Вітчизняні реалії:

- недосконалість системи територіальної організації влади;***
- зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи;***
- загострення конкуренції територій щодо залучення і збереження різноманітних ресурсів;***
- підвищення ролі територій щодо реалізації економічних реформ та формування точок зростання.***

Таким чином постає об'єктивна необхідність теоретичного та методологічного забезпечення впливу місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на: соціально-економічний розвиток територій, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіонів, поглиблення процесів децентралізації управління та ін.

Логіка дослідження понятійно-категоріальний апарату (представлено на рис.1.1) надає змогу не тільки вірно тлумачити ключові дефініції, але вбачати їх взаємозв'язок і взаємозалежність, послідовність викладу думок.

Щонайперше, базовим поняття виступає «регіон». У науковій літературі, як зарубіжній, так і вітчизняній не бракує підходів до розуміння змісту та сутності даної категорії. Дослідники вказують на різні змістовні ознаки цього поняття, однак основа залишається без змін – територія, територіальна цілісність, спеціалізація й наявність економічних зв'язків, природних факторів.

Поняття «регіон» з'явилося в науковому обігу в 50 – 70 рр. ХХ ст., хоча ще в кінці ХІХ – першій половині ХХ ст. розвиток держави відбувався у двох напрямках – раціоналізації та демократизації управління. Одним із проявів цих процесів був розвиток територіальної системи державного управління та місцевого самоврядування.

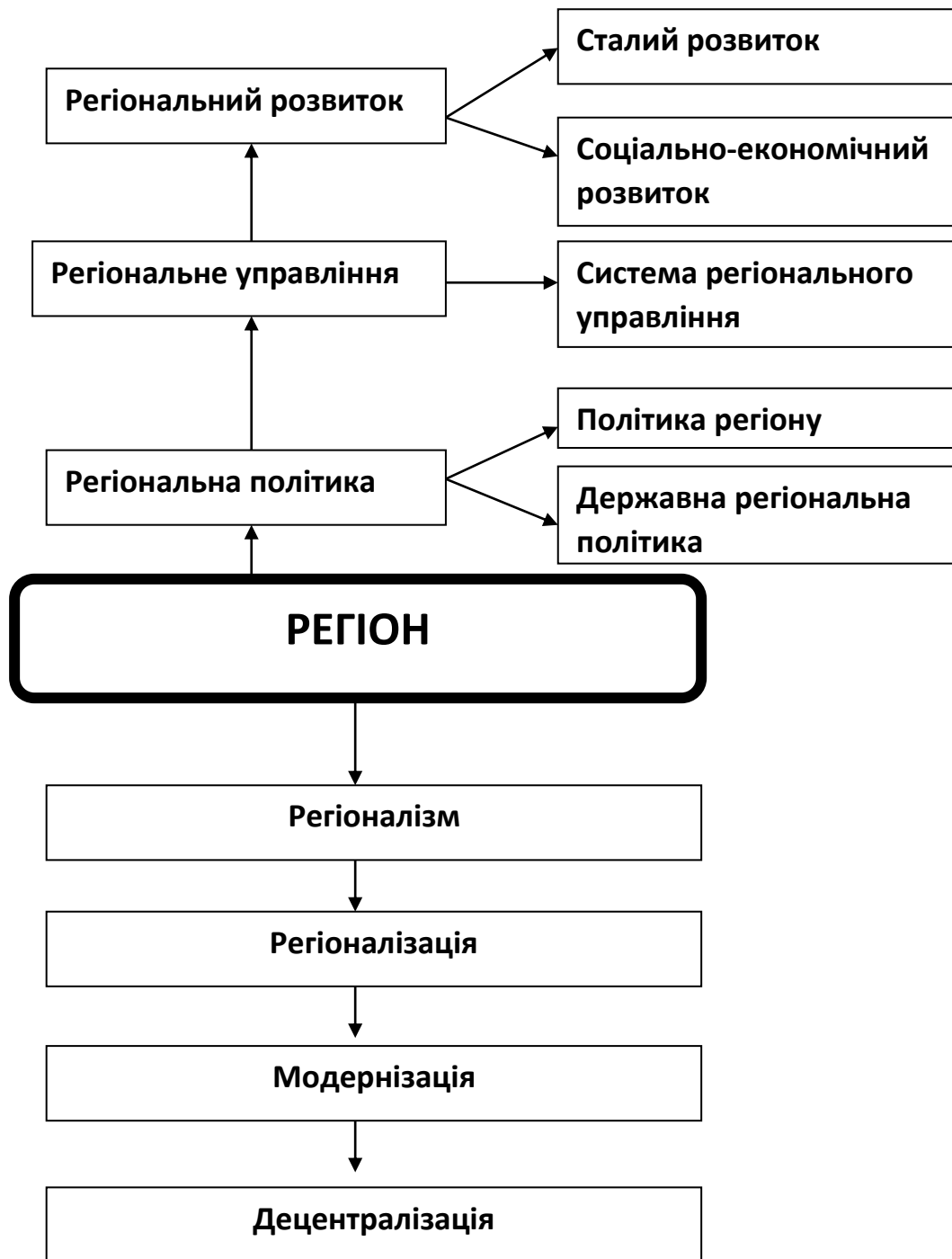


Рисунок 1.1. Схема логіки дослідження базових понять (складено колективом авторів за [13]).

Розширення сфери діяльності державної влади призвело до кількісних та якісних змін, перерозподілу управлінських функцій на всіх рівнях державного управління. Вже після другої світової війни раціоналізація системи державного управління супроводжувалася зростанням частки територіального планування розвитку при збереженні прерогативи визначення основних цілей і принципів у центрі, тобто виникли процеси передачі права прийняття рішень органам державного управління, які знаходились в ієрархічній

підпорядкованості центральному рівню, але компетенція яких була обмежена рамками територіальної одиниці, тобто почали здійснюватися процеси деконцентрації.

На еволюцію регіональних учень також впливають сучасні тенденції, що відображається у тлумаченні регіону як підсистеми інформаційного суспільства або учасника інтернаціоналізації та глобалізації економіки.



регіон – (франц. *region*, від лат. *regio* – область, район) – територія, яка відрізняється від інших територій за рядом ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів;

регіон – адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, утворена в законодавчому порядку з урахуванням історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів населення, що забезпечується діяльністю територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішою з яких є управління розвитком регіону. Регіони можуть бути будь-якого розміру – від міста (або району у великому місті) до величезних регіонів всередині континенту. Регіон є багатофункціональною системою, яка створюється шляхом синтезу політичних, екологічних, соціальних, економічних, психологічних та інших сфер життєдіяльності населення.

В Україні практичне тлумачення зафіксоване у відповідному законі «Про стимулювання розвитку регіонів», в якому регіонами визначається «територія Автономної Республіки Крим, області, міста Київ та Севастополь».



Регіони ... є головними підвалинами демократії; вони – опора культурного різноманіття в Європі, головні партнери в соціальному та культурному розвитку. Тому саме вони мають взяти на себе відповідальність в тих галузях, де в них є перевага: в економіці, культурі, захисті довкілля, в регіональному та загальнодержавному плануванні, науці тощо. Велика різноманітність регіонів ... обумовлює чималу кількість моделей і структур, що визначають регіональний розвиток.»

**Люк Ван ден Бранде,
Президент Асамблеї європейських регіонів,
передмова до «Декларації АЄР щодо регіоналізму в Європі»**

Якщо вести мову про зарубіжні визначення поняття «регіон», то насамперед всього увагу слід акцентувати на наступних поняттях:

- регіон – це територіальна цілісність, яка розглядається з географічної точки зору, або чітко окреслена територіальна організація, де населення має специфічну ідентичність, яка направлена на стимулювання та розвиток культурної, економічної та соціальної сфери (Європейський парламент);

- регіон – це територіальна одиниця, безпосередньо підпорядкована центральному рівню влади країни і така, що має виборчий орган (Зібрання регіонів Європи);

- регіон – це територіальне утворення, встановлене, згідно з законодавством, на рівні, який є безпосередньо нижчим після державного і наділене правом політичного самоврядування. Регіон визнаватиметься національною конституцією або законодавством, яке гарантує його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційну структуру (Асоціація європейських регіонів).

Таким чином, термінологічне різноманіття поняття «регіон» пов'язане з: територіальним аспектом суспільної організації; адміністративним підходом, коли регіон розглядається як об'єкт управлінських рішень; соціально-економічним чи географічним баченням; політичним аспектом тощо. Ми ж, цілком погоджуючись з думкою В. Керецмана, вважаємо, що при визначенні поняття «регіон» слід виходити з того, що він є сукупністю частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, які збігаються просторово, і стосовно цієї сукупності можуть і повинні здійснюватися певні регулятивні дії як з боку держави, так і з боку місцевих органів влади чи самоврядування. Це одна з одиниць територіальної структури національної держави, ланка адміністративно-територіального поділу субнаціонального рівня, що характеризується єдністю й цілісністю відтворювального процесу, де діють регіональні владні інститути з визначеними повноваженнями і відповідними фінансовими ресурсами для їх реалізації та відбувається регіональний політичний процес.



Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята 1996 р. Асамблеєю європейських регіонів, яка репрезентує майже 300 європейських регіонів, підкреслює, що регіони «мають взяти на себе відповідальність в тих галузях, де в них є перевага серед інших: в економіці (зайнятість), в культурі, у захисті навколишнього середовища, в регіональному та загальнодержавному плануванні, в наукових дослідженнях тощо».

Таким чином, у контексті зростаючого інтересу до мультидисциплінарних підходів поняття “регіон” постійно модифікується шляхом синтезу економічних, географічних, політичних та соціологічних поглядів, які останнім часом доповнюються державно-управлінським підходом. Ряд учених вважає, що в умовах глобалізації традиційні погляди на регіон як на простір, що має певні економічні, політичні, соціальні, управлінські межі, мають бути модифіковані, оскільки вони стають більш розмитими, відносними у просторі; більш складними виявляються взаємовідносини між наднаціональним, національним, регіональним та місцевим рівнями простору.

Останнім часом активізація обговорення поняття “регіон” викликана пошуком відповіді на питання про те, є він об’єктом або суб’єктом регіональної політики чи ні. Традиційно конструкція регіону як об’єкта державної політики будувалася на двох процесах:

- перший – це встановлення регіональних меж – метафоричних ліній, що визначали територію регіону і відокремлювали його від іншого;
- другий – визначення переліку статистичних індикаторів, які дають змогу ідентифікувати соціально-економічне становище регіону, визначити та оцінити центральним органам влади проблематику його розвитку і прийняти відповідні рішення на основі власних повноважень

Щодо *поняття регіональна політика*, то це є система заходів щодо управління політичним, економічним, соціальним, етнокультурним розвитком територій, діяльність, що передбачає оптимальне використання ресурсів регіону для тривалого економічного зростання і зміцнення їх конкурентоздатності. Вона охоплює три аспекти:

- зовнішній по відношенню до регіонів аспект, який характеризується увагою центральних органів публічної влади до міжрегіональних пропорцій розвитку;
- внутрішньорегіональний: політика здійснюється регіональними органами влади в основному за рахунок власних коштів;
- зміцненні ролі регіонального рівня у територіальній організації держави.

Передумовами регіональної політики є структурна неоднорідність простору країни в його природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному

аспектах. Все це зобов'язує схвалювати будь-який захід внутрішньої (а деколи і зовнішньої) політики, враховуючи інтереси регіонів.



Регіональна політика це:
система заходів щодо забезпечення соціально-економічного розвитку на регіональному рівні, що визначається плідною співпрацею держави (центру) та регіону з огляду на існування функціональної інституційної інфраструктури;
стрижень внутрішньої політики держави, яка має основним завданням досягнення і підтримку політичної, економічної та гуманітарної єдності як держави, так і суспільства;
додаткове джерело стійкості та стабільності загальнонаціональної внутрішньої політики держави

Класичними пріоритетами регіональної політики є просторове спрямування економічної діяльності, розбудова інфраструктури, стимулювання приватного сектора, розбудова навчально-консультаційної та бізнесової інфраструктури.

Таким чином, під регіональною політикою держави розуміють узгоджену діяльність національних, місцевих та регіональних органів державної влади, а також інститутів місцевого самоврядування. Основна мета передбачає забезпечення ефективного використання потенціалу територій та створення сприятливого середовища для їх зовнішньої підтримки, сприяння гармонійному та сталому розвитку країни, підвищенню конкурентоспроможності регіонів як основи національної конкурентоспроможності, заохочення інноваційних підходів і зменшення суттєвих дисбалансів у рівнях її розвитку.



державна регіональна політика - система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності.

Закон України
«Про засади державної регіональної політики»

Головною метою державної регіональної політики є забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від

місця її проживання, зміцнення соціальної згуртованості та економічної єдності держави. Вона досягається шляхом створення умов для збалансованого розвитку; інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному, культурному просторі; підвищення конкурентоспроможності регіонів. А також ефективного використання потенціалу з урахуванням їхніх географічних, природних, історичних, економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій та забезпечення безпечних умов життєдіяльності громадян, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Державна регіональна політика передбачає:

- урахування особливостей та закономірностей функціонування і розвитку регіонів як відносно самостійних, цілісних систем;
- найбільш раціональне використання їх ресурсних можливостей;
- удосконалення правових, економічних, фінансових, організаційних та інших механізмів її реалізації;
- розв'язання економічних та соціальних проблем депресивних регіонів;
- вирівнювання стандартів і якості життя громадян, можливостей їхнього соціального забезпечення;
- підвищення ролі місцевих і регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у розробленні й реалізації програм регіон. розвитку;
- застосування інноваційного і стратегічного менеджменту в регіон. управлінні;
- акцентування уваги на проблемах структурної перебудови економіки та використання переваг територіального поділу і кооперації праці;
- вирішення проблем трудової міграції та зайнятості населення, поліпшення демографічної ситуації в регіонах;
- удосконалення державної системи охорони довкілля, пам'яток історії, культури народу, розробку та реалізацію відповідних загальнонаціональних і регіон. програм.

Об'єктом державної регіональної політики є діяльність з розвитку держави на всій її території та в її регіонах. Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада та Рада міністрів Автономної республіки Крим,

обласні, Київська та Севастопольська міські, районі державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, інші органи, які діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначений Конституцією та законами України, а також громадяни України. До розроблення та реалізації державної регіональної політики можуть залучатися асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, інші юридичні та фізичні особи.

Державна регіональна політика є стрижнем внутрішньої політики держави, яка має основним завданням досягнення і підтримку політичної, економічної та гуманітарної єдності як держави, так і суспільства. Відтак, проведення регіональної політики стає додатковим джерелом стійкості та стабільності загальнонаціональної внутрішньої політики держави.

Розвиток регіонального управління здійснюється, як правило, на основі державної регіональної політики як складової національної стратегії соціально-економічного розвитку певної країни. Регіональне управління слід розглядати як:

- процес державного регулювання суб'єкт-об'єктних та суб'єкт-суб'єктних відносин, що виникають на регіональному рівні, з метою забезпечення взаємопогодження внутрішніх і зовнішніх інтересів різних регіонів, а також їх узгодження з інтересами держави;

- науковий напрямок, що вивчає фундаментальні й специфічні регіональні проблеми взаємодії та розвитку об'єктів управління на основі синтезу знань з різних наукових напрямів регіонознавства з метою створення управлінської бази знань щодо сукупності особливостей, переваг, різноманіть, які можна використати для підвищення статусу і благополуччя регіону.



регіональне управління (англ. regional manager) – вид державного управління, його важлива складова, що здійснюється органами державної влади великих адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, автономних республік, областей, губерній, країв, федеральних земель тощо) у межах їх компетенції;

регіональне управління – координаційна діяльність органів публічної влади із забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів управління у формуванні та реалізації програм сталого розвитку регіону.

Але управління може здійснюватись лише в тому випадку, коли існує реально діюча система, яка вирішує завдання управління. Тож

під системою регіонального управління слід розуміти взаємоузгоджену діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства на відповідних рівнях управління, а також методи і механізми їх взаємодії та реалізації завдань щодо забезпечення сталого розвитку регіону.

Відповідно до визначених дефініцій, *предметом регіонального управління є*: управління окремими регіонами; управління міжрегіональними зв'язками та система управління регіоном. Відповідно, *об'єктами регіонального управління* виступають:

- регіональний господарський комплекс (промисловість, будівництво, сільське господарство, транспорт, зв'язок);
- населення і трудові ресурси;
- соціальна інфраструктура (освіта, наука, культура і мистецтво, охорона здоров'я, фізкультура і спорт, побутове обслуговування);
- місцеве господарство (об'єкти комунальної власності);
- природне середовище (вода, надра, земля, атмосфера, рослинний і тваринний світ).

Дослідження внутрішньої специфіки, особливостей, функцій і потенційних можливостей регіону (як об'єкту регіонального управління), властивих йому тенденцій з метою альтернативного вибору оптимального шляху розвитку з урахуванням загальнонаціональних інтересів спонукає до необхідності виокремлення факторів формування регіональної ситуації та розробки комплексу моделей, які відображають:

- регіон як динамічну складно-організовану ієрархічну систему;
- умови функціонування складових елементів регіону як системи;
- середовище функціонування регіону як об'єкту управління.

В той же час, включення до регіонального управління ще й самоврядної складової дає змогу врахувати і суб'єктні риси регіону: політичні інтереси, суспільно-політичні настрої мешканців, членів територіальної громади. Відтак, для ефективного функціонування системи регіонального управління домінуюче значення має коректне врахування принципів демократизму, субсидіарності та відповідності суб'єкта управління його об'єктові, які в найбільшій мірі відображають регіональну специфіку.

Розвиток регіону означає такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення за рахунок стійкого і збалансованого відтворення соціального, господарського, ресурсного й екологічного потенціалів території.



регіональний розвиток – це зростання соціально-економічного стану регіону та зміцнення потенціалу певної території, її конкурентоспроможності, а також підвищення рівня та якості життя її населення;

регіональний розвиток – це якісні, закономірні зміни у функціонуванні регіональної системи, що мають об'єктивний характер і зумовлені виникненням нових форм зв'язків між соціально-економічними потребами та засобами їх задоволення.

Регіональний розвиток – це багатогранний і багатоаспектний процес, який найчастіше розглядається з точки зору сукупності різних соціальних й економічних цілей і включає такі аспекти, як зростання виробництва і доходів; зміни в інституційній, соціальній і адміністративній структурі; зміни в суспільній свідомості, традиціях і звичках. Під якісними змінами розуміється зміна не тільки кількісних параметрів, що характеризують динаміку в розвитку окремих елементів системи, а й докорінну зміну структури, що розкривається через взаємозв'язки між підсистемами та елементами всієї регіональної системи. Закономірні зміни, що відбуваються в межах регіональної системи, характеризують внутрішню сутність процесів, визначають спрямованість і розкривають природу взаємодії окремих елементів регіональної системи між собою та зовнішнім оточенням.

Серед основних завдань розвитку регіонального управління в контексті адміністративної реформи в Україні набуває: упорядкування адміністративно-територіального устрою країни та регіонів; поєднання процесів централізації та децентралізації; перерозподіл владних повноважень; оптимізація взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування та ефективно надання ними управлінських та організаційних послуг населенню. А також зміцнення інституційних засад державної регіональної політики, прикордонне та транскордонне співробітництво регіонів та наближення чинного законодавства і регіональної політики в цілому до норм і стандартів ЄС.

У сучасному світі регіональний розвиток стає процесом, який потребує створення дієвих та ефективних інститутів, тісної співпраці між урядами, бізнес-структурами і соціальними групами на кожному рівні, тому для забезпечення доцільності в мінливому світі це стає процесом постійного перегляду і корегувань.

В останні роки в Україні відбулися зміни, які вплинули на її суспільно-політичне життя, перевизначили ролі регіонального розвитку та місцевого самоврядування. Важливим стало переосмислення територіальної організації влади у розрізі відповідних сучасних надбань європейських держав, досвід яких засвідчує, що без удосконалення та реформування регіонального управління унеможлиблюється позитивний соціально-економічний розвиток суспільства. Так, необхідність запровадження регіонального рівня управління у багатьох країнах світу зумовлена глобальною тенденцією до регіоналізації, яка знаходить свої прояви і в Україні.



регіоналізм – форма самоідентифікації територіальних громад, стратегія регіональних еліт; природний, органічний принцип територіальної організації соціальних, політичних, економічних і культурних аспектів життєдіяльності людських спільнот;

регіоналізація – (англ. regionalization) – процес регіонального структурування простору, повноцінного включення регіонів в економічне, соціальне та політичне життя на національному і транснаціональному рівнях – здійснення політики регіоналізму;

Тобто, регіоналізм є політико-економічним рухом, що спрямований на набуття самостійності територіальних спільнот регіонального рівня як суб'єктів суспільних відносин, розширення повноважень органів регіонального управління щодо вирішення питань розвитку територій. Ґрунтується він на співвідношенні централізації та децентралізації при оформленні політико-правового статусу регіонів.



Сучасний європейський регіоналізм характеризується наявністю двох концепцій:
- “Європа регіонів” обґрунтовує можливість через інтеграційні процеси змінити баланс сил на континенті та надати регіонам змогу стати незалежним суб'єктом європейського простору;

- “Європа через регіони” проголошує синтез позитивних рис різних форм регіоналізму, їх удосконалення та адаптацію до сучасних реалій через утвердження регіонів в їх інституційному плюралізмі як рівноправних партнерів у триступеневій структурі ЄС. Асамблея європейських регіонів у 1996 р. з метою посилення руху за регіоналізм не лише в ЄС, а й за його межами, прийняла Декларацію щодо регіоналізму в Європі.

В той же час, коли ведемо мову про регіоналізацію, то маємо на увазі зовнішній процес регіонального будівництва, що здійснюється центральними органами влади; процес делегування центром регіонам як територіальним одиницям субнаціонального рівня ширших повноважень у галузі публічного управління, а також підвищення статусу регіону через реформування державного устрою країни. Адже регіоналізація це процес розробки, опису й аналізу реального механізму перерозподілу влади, повноважень, ресурсів від центру до регіонів, шляхом модернізації, удосконалення, осучаснення традиційних інститутів влади через оновлення, зміну їх функцій, характеру діяльності, створення нових управлінських інститутів, формування відповідної розгалуженої мережі.



Проте хоч би яких варіантів набула регіоналізація, вона не здатна привести до абсолютної рівності у відносинах між окремими регіонами, адже кожен із них у сучасних умовах виборює своє право шляхом конкурентоспроможності, яка дає йому змогу зайняти своє місце у світових процесах регіоналізації.

У Європі регіоналізація виступає, з одного боку, як протиставлення уніфікації і втраті своєї самобутності, а з іншого – як пропозиція нових, ефективніших форм управління і модернізації.



модернізація – велика кількість одночасних змін у різних сферах соціуму синонім усіх прогресивних змін, коли йдеться про комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних й інтелектуальних трансформацій;

децентралізація – самотійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому; виявляється у делегуванні повноважень від органів державного управління до місцевого самоврядування

Централізація і децентралізація – це характеристики відносин між суб'єктом і об'єктом управління, що відображають розподіл повноважень та відповідальності у прийнятті рішень стосовно внутрішніх відносин і зовнішніх зносин системи.

Децентралізація і централізація є парними категоріями, вони позначають певне явище, дії, форму організації чи характеристику дій з управління. Децентралізацію і централізацію можна розглядати як певні дії щодо збільшення або зменшення кількості повноважень і відповідальності органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб, що перебувають на різних ієрархічних рівнях тієї чи іншої системи управління (державою, галуззю, установою, колективом людей тощо).



Централізація сприяє зміцненню цілісності системи, а децентралізація є умовою поширення багатоманітності, яка забезпечує її динамізм і стійкість. Надмірна централізація заважає розвитку елементів системи, безконтрольна децентралізація знижує рівень керованості, що може стати причиною розвалу системи.

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності й конструктивності управління. Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою.

Вимір регіонального розвитку визначається як системний, багатомірний і різнорівневий за територіальною ознакою процес, що ускладнюється із поглибленням усвідомлення природи регіонального та місцевого розвитку, розширенням територіального впливу проявів глобалізації.

Серед тенденцій регіонального розвитку в Україні, на нашу думку варто виокремити:

- поступове перетворення регіонів на основних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, програм у сфері охорони здоров'я, освіти, культури тощо;
- активізація діяльності регіональних комітетів реформ та громадських рад;

- реалізація інфраструктурних проектів, розробка та впровадження національних проектів;
- зростаючий дефіцит природних, матеріальних, економічних та інших ресурсів у поєднанні із складною екологічною ситуацією в окремих регіонах;
- посилення внутрішніх регіональних проблем (надмірні диспропорції, структурні проблеми виробничої сфери, посилення депресивності, низька міжрегіональна співпраця в регіонах).

Сучасна концепція сталого розвитку регіонів

З метою формування Єдиного європейського ринку з 1988 р., у розвитку регіональної політики відокремлюється пріоритетний напрям функціонування ЄС: перегляд складу та методів застосування «інструментів структурної політики», спрямованих на регіональний розвиток, забезпечення зайнятості населення, освіти, а також на розвиток аграрних районів.



регіональна політика ЄС в контексті сталого розвитку почала формуватися у другій половині XX ст. як відповідь на:

- збільшення диспропорцій між регіонами й країнами,
- намагання регіонів посилити своє значення на протизвагу централізованим діям ЄС,
- неспроможність ЄС швидко адаптувати до свого економічного простору нові європейські держави

Це стало підґрунтям для запровадження концепції сталого розвитку в практику регіонального управління, оскільки саме регіони:

- виступають найбільш керованою структурою, що займає рівновіддалене становище в управлінському просторі країни (центр-регіони - муніципалітети (райони) - громадянин);
- є історично найбільш сталими територіальними утвореннями, що сформували за період свого існування досить відокремлені соціуми з певним набором національних та етнічних ознак;
- співмірні за своїми розмірами з більшістю країн світу, представляючи найбільш оптимальну структуру для позиціонування на просторі;
- придбали в період реформ досвід поєднання практики стимулювання ринкових перетворень на своїх територіях з політикою держрегулювання цих процесів.

Концепція сталого розвитку є однією із методологічних засад управління соціально-економічним регіональним розвитком України на сучасному етапі. Це викликано тим, що сталий розвиток є об'єктивним, стратегічним баченням, реальною і необхідною передумовою для всіх країн світу, оскільки перед державами, урядами, світовими лідерами гостро постають нові виклики: економічна криза, поглиблення тенденції до зубожіння та нерівності, виснаження природних ресурсів та екологічних катастроф. Для України важливість запровадження концепції сталого розвитку обумовлюється:

- пануванням «філософії споживання» (принципи «споживання заради процвітання», «біосфера для людини», «людина - цар природи») та ресурсоруйнівальних технологій: висока конкурентоспроможність низькоефективних технологій визначалася (підчас і нині) пріоритетом економічної вигоди і ілюзією невичерпності ресурсного потенціалу;

- неадекватністю механізму ціноутворення на природні ресурси їх справжньої вартості, а також динаміка цін на ресурси по мірі використання поновлюваних і вичерпності невідновлюваних ресурсів;

- забрудненням навколишнього середовища, формуванням нових техногенних геохімічних зон, порушенням біогеохімічних циклів як на глобальному, так і на локальному рівнях;

- техногенним порушенням цілісності поверхні ландшафтів: збезлісенням, опустелюванням, заболочування і ін., що супроводжується зменшенням видової різноманітності світу живих організмів;

- накопиченням забруднюючих речовин в продуктах харчування, поверхневих, підземних водах, і, як наслідок, виникнення екологічної патології: захворювання, генетичні відхилення, скорочення тривалості життя та ін.



сталий розвиток (англ. «sustainable development» - «життєздатний розвиток», а за сенсом – «самопідтримуваний розвиток») - постійно підтримуваний, безперервний розвиток, що забезпечує потреби нинішнього покоління, не позбавляючи майбутні покоління можливості задовольнити свої власні потреби

**доповідь «Наше спільне майбутнє»
Міжнародної комісії ООН з навколишнього середовища
та розвитку 1987 р.**

Наростання глобальних екологічних проблем, інтенсивного знищення природних умов та ресурсів, антропогенного навантаження на природу на часі наближається до межі, за якою починаються кризові та катастрофічні зміни в природі, невідворотність яких становить загрозу для життєдіяльності суспільства. Тому забезпечення сталого розвитку має відбуватися на всіх рівнях управління, і, насамперед всього, на рівні територіальної громади як інституту найбільш наближеного до потреб людини.

Крім того, для розбудови в Україні демократичного суспільства та соціально орієнтованої ринкової економіки особливого значення набувають механізми забезпечення сталого розвитку, що створює передумови набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі. Водночас Україна, шукаючи цей нелегкий, але вкрай потрібний шлях сталого регіонального розвитку, має знаходити власні, оригінальні, притаманні тільки їй рішення і враховувати нинішні реалії.

Сталий місцевий розвиток є керованим органами публічної влади процесом, спрямованим на розвиток територіальної громади з метою стабільного покращення умов та рівня життя мешканців, яка забезпечує безперервний темп зростання можливостей при узгодженні та збалансуванні інтересів, здійснюється за науково обґрунтованими планами та із врахуванням потреб нинішнього і майбутніх поколінь. Сутність сталого розвитку проявляється у якісних змінах тих територій, які розвиваються на засадах /принципах ефективного демократичного управління на місцевому рівні, що надає змогу переходити на новий, якісний рівень.



Основні принципи сталого розвитку:

- **поліпшення якості життя;**
 - **гарантоване здоров'я людей;**
 - **задоволення основних життєвих потреб як населення, так і майбутніх поколінь;**
 - **боротьба з бідністю;**
 - **раціональна структура виробництва і споживання;**
 - **раціональне природокористування;**
 - **збереження екосистем, захист клімату та озонового шару;**
 - **забезпечення екологічної безпеки;**
 - **міжсекторальне співробітництво;**
 - **екологічна свідомість, екологічна етика;**
 - **становлення громадянського суспільства;**
-

-
- **усунення всіх форм насильства над людиною і природою (попередження війн, тероризму і екоцид);**
 - **глобальне партнерство.**
-

Виникнення ідеї сталого розвитку дозволяє поєднати економічний розвиток не лише з екологічним, а й з людським, в основі якого – людина з її інтересами, бажаннями, потенціалом та зовнішніми можливостями сприяння розкриттю цього потенціалу для теперішніх і майбутніх поколінь. Сталий розвиток є об'єктивним, оскільки підпорядкований загальній меті – запобіганню глобальній екологічній катастрофі, яка загрожує всьому людству. Це означає, що яким би ефективним не було економічне зростання, відсутність людини як суб'єкту отримання результату, робить його безглуздом. Тобто, зв'язок економічного і соціального розвитку з проблемами навколишнього середовища є прямим і неопосередкованим.



ключовою ідеєю концепції сталого розвитку є:

- **забезпечення високого рівня життя населення, що:**
 - **включає три принципові складові: економічне зростання, соціальний прогрес та захист навколишнього середовища;**
 - **передбачає гармонійний розвиток економічної, екологічної та соціальної сфери з метою максимізації добробуту людини без ускладнення можливостей для майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.**
-

Сталий розвиток передбачає партнерство уряду, громадянського суспільства і приватного сектору на всіх рівнях: національному, регіональному та місцевому. Однак, недостатня активність інститутів громадянського суспільства створює чи не найсерйозніші перешкоди на шляху сталого розвитку, який обов'язково має бути транспарентним, відкритим. Одним із основних каналів взаємодії громадянського суспільства і органів публічної влади на регіональному рівні може бути регламент представництва інтересів у різних формах: консультацій, експертиз тощо.



кожна спільнота повинна вирішити проблему свого сталого розвитку, виходячи із власних цілей, особливостей та можливостей, керуючись при цьому:

- **стійким розумінням того, що глобальні проблеми**

та негативні тенденції не мають кордонів та матимуть вплив на усіх мешканців світу;

• принципом сталого розвитку на всіх рівнях та у всіх сегментах регіонального розвитку.

Для того, аби можна було вивести територіальну громаду на траєкторію сталого розвитку, слід не тільки визначити ресурсну забезпеченість території, збалансувати економічні, соціальні та екологічні інтереси суб'єктів політики місцевого розвитку, а й детально проаналізувати ситуацію, що склалася у провідних секторах економіки певної території. Адже сталий розвиток визначається традиційними факторами економічного зростання, які його забезпечують, тобто факторами пропозиції, факторами попиту і розподілу, але при цьому він охоплює значно ширше їх коло: розвиток науки, технологій, інформаційних послуг, політичні і соціально-економічні фактори, а також і екологічні фактори, які в комплексі є джерелами сталого розвитку.



сталий розвиток визначається традиційними факторами економічного зростання, які його забезпечують: факторами пропозиції, попиту і розподілу, але при цьому він охоплює значно ширше їх коло:

- розвиток науки, технологій, інформаційних послуг,**
 - політичні і соціально-економічні фактори,**
 - екологічні фактори.**
-

Перехід на модель сталого розвитку потребує використання органами публічного управління широкого спектру засобів, серед яких:

- стратегічне планування сталого розвитку регіонів;
- державно-приватне (публічно-приватне) партнерство;
- задіяння інститутів громадянського суспільства;
- підвищення ефективності потенціалу місцевого самоврядування ...

На регіональному рівні інститут місцевого самоврядування покликаний відігравати вирішальну роль у впровадженні концепції сталого розвитку, що є можливим за умови дотримання основоположного принципу: системного мислення, розуміння взаємозв'язку між навколишнім середовищем, економікою і суспільством. Відтак, це потребує формування стало-орієнтованих

знань та світогляду в керівників та населення шляхом активного використання вищої школи. Адже добре організований сталий розвиток територіальних громад може дати Україні надійну перспективу. Але для цього потрібні докорінні зміни в усіх сферах економічного, соціального і політичного життя, їх демократизація.

§ 1.2. Інституційне забезпечення регіонального управління

Суттєві позитивні зрушення, які відбулися останні роки в нашій державі (ухвалення низки нормативно-правових актів, які сприяють створенню цілісної нормативно-правової бази; визначення джерел фінансування розвитку регіонів тощо), актуалізували питання підвищення ефективності управління регіональним розвитком, вирішення якого видається неможливим без удосконалення наявного інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики.

Пріоритетним завданням державної регіональної політики в Україні є сприяння гармонійному, збалансованому розвитку територій, мінімізації диспропорцій соціально-економічного розвитку та забезпечення гідного рівня життя для людини, незалежно від місця її проживання. Одним зі шляхів реалізації цих завдань визнано курс на децентралізацію системи публічного управління та надання місцевим органам влади більше прав та повноважень (з урахуванням відповідальності за їх виконання). На сьогодні в Україні конституційно закріплені дві різні за своєю юридичною природою системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації (які є місцевими органами виконавчої влади) та місцеве самоврядування (публічна влада територіальних громад).

Водночас, практична реалізація в Україні сучасної регіональної політики передбачає новий формат відносин регіонів з державою, нові важелі та механізми впливу на регіональну політику, які ґрунтуються на зростанні ініціативи та посиленні відповідальності регіональної влади. Важливою складовою практичного втілення вказаних акцентів є інституційно-правове забезпечення реформування державного управління регіональним розвитком.

Постійні зміни до чинних та ухвалення нових нормативно-правових актів, які регулюють процеси формування та реалізації регіональної політики; уточнення функцій і повноважень суб'єктів регіональної політики; формування механізму взаємодії суб'єктів регіональної політики з метою підвищення її ефективності – все це

проблемні питання, зумовлені складністю і динамізмом процесів, пов'язаних із питаннями формування та реалізації регіональної політики.

В українській нормативно-правовій базі термін «інституційне забезпечення» вперше згадується у Наказі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм» від 16.03.2005 р. № 62, який складено з метою впорядкування роботи, спрямованої на здійснення моніторингу виконання та аналізу стану фінансування центральними органами виконавчої влади заходів із забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу. Згідно цього документу:



інституційне забезпечення – це утворення нових або реорганізація (удосконалення) існуючих інституцій (структур), а також дії щодо кадрової підготовки з метою організаційного забезпечення діяльності цих інституцій та процесу євроінтеграції в цілому.

Звідси, під інституційним забезпеченням варто також розуміти сукупність державних та недержавних інституцій, які створюють правові, організаційні й економічні умови, необхідні для забезпечення ефективності регіонального управління. При цьому, вважаємо, що основною складовою інституційного забезпечення є нормативно-правова (наявність державних програм розвитку регіону (території), яка й визначатиме організаційну структуру (інституцію), відповідальну за регіональне управління та розвиток, які вона матиме завдання, які кадрові ресурси будуть задіяні в цьому процесі (власні або зовнішні), які методи (підходи) та критерії використовуватимуться при аналізі та оцінці.

Слід зазначити, що під час науковці пропонують вбачати відмінності між поняттями «нормативно-правове забезпечення» та «інституційна система». Інші ж, зазначають, що існуюча система правових та інституційних засад регіонального стратегічного планування в Україні включає програмні документи вищого державного керівництва; законодавчі та нормативні акти України, що діють на макроекономічному регіональному рівнях, а також координаційні органи з питань регіонального розвитку та взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування.



процес створення та становлення інституційного забезпечення державної регіональної політики за роки незалежності України можна розподілити на такі етапи розвитку:

I період – 1991-1998 рр.;

II період – 1998-2007 рр.;

III період – 2007-2011 рр.;

IV період – 2011 – 2014;

V період – 2014 – дотепер

Тобто нормативно-правове забезпечення обумовлює інституційне забезпечення регіонального розвитку, вони нерозривно пов'язані між собою.

Проаналізуємо їх коротко. Так, *перший період* характеризується відсутністю цілеспрямованої діяльності на регіональному рівні, руйнацією економічних зв'язків між регіонами, що склались у попередні роки, кардинальними змінами у структурі власності, неефективним використанням природно-ресурсних та науково-виробничих можливостей регіонів, а також відсутністю ефективних механізмів стимулювання їх розвитку та зменшення негативних наслідків територіальних диспропорцій. За цей період не було створено системної державної регіональної політики та її інституційного забезпечення. Усе це зумовило необхідність розробки та впровадження державної регіональної політики, спрямованої на підвищення життєвого рівня людей, ефективності використання економічного потенціалу регіонів, поглиблення процесів ринкової трансформації, оптимізації управлінських рішень.

Стосовно *другого етапу*, то він розпочинається із створення Комісії з розробки Концепції державної регіональної політики України, яка була презентована на засіданні Ради регіонів при Президентові України. А вже за два роки Указом Президента України її було затверджено (Указ від 26.05.2001 р. за №341). В Концепції зосереджено увагу на загальнодержавних, макроекономічних проблемах, зі сподіваннями на те, що ринкові механізми автоматично подолають міжрегіональні аномалії. При цьому наголос зроблено на вдосконаленні розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади, визначенні соціальних стандартів та вжиття заходів щодо їх забезпечення. Особливостями цієї Концепції було: застосування європейських підходів до регіональної політики, що передбачало серед відповідальних виконавців не тільки центральні та місцеві органи влади, але й Фонд сприяння місцевому самоврядуванню, Асоціацію

міст України, Асоціацію сільських, селищних і міських рад України, тобто неурядові організації, асоціації. При цьому було вжито ряд заходів для формування на регіональному рівні неурядових інституцій, а саме мережі агентств регіонального розвитку; спільної розробки Угод щодо регіонального розвитку, а також державного стимулювання розвитку депресивних територій.

Також у Посланні Президента України до Верховної Ради України від 30 квітня 2002 р. “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” було акцентовано увагу на необхідності створення ефективної системи влади та управління в центрі й в регіонах, потребі відповідного нормативно-правового та фінансово-економічного забезпечення регіонів на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів.



Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” (від 8 вересня 2005 року № 2850-IV) визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. Він вперше запроваджує договірні засади у відносинах між урядом і органами місцевого самоврядування, які передбачають взаємну відповідальність за реалізацію в регіонах спільних заходів, визначених Державною Стратегією та регіональними стратегіями розвитку. І забезпечує державне стимулювання розвитку депресивних територій шляхом розроблення та виконання програм подолання депресивного стану й надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур; формування інфраструктури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, розвиток соціально-культурної сфери та охорони довкілля.

Також у 2006 р. вперше в Україні було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року (постанова КМУ від 21.07.2006 р. за №1001), запроваджено щорічне погодження показників соціально-економічного розвитку та шляхів розв’язання проблемних питань регіонів.

Характеризуючи цей етап варто зазначити, що спостерігався системний підхід до формування та реалізації державної регіональної політики, її інституційного забезпечення на державному рівні та рівні регіонів. Однак, наступні кроки щодо зміни керівників держави, урядів, депутатського корпусу всіх рівнів, векторів стратегічного розвитку дестабілізувало ситуацію. Згадаємо

хоча б рішення про створення нового центрального органу виконавчої влади – Міністерства регіонального розвитку та будівництва України на базі Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, що було реорганізовано (Постанова КМУ від 1.03.2007 р. за №323).

Так протягом 2007-2011 рр. – *третього етапу* – головними інституціями з питань забезпечення реалізації державної економічної і регіональної політики були:

- Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (постанова КМУ від 16.05.2007 р. за № 750), діяльність якого обмежувалася традиційним розумінням своїх функцій, а не стратегічним баченням ;

- Міністерство економіки України (Постанова КМУ від 26.05.2007 р. за №777) яке було визнано головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної економічної, цінової, інвестиційної та зовнішньоекономічної політики, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС.

По-суті, мала місце ситуація «перетягування канату», розпорошеності та дублювання, що, своєю чергою, зумовило невизначеність їх відповідальності. В цей період на стадії проєкту залишилися нова Концепція державної регіональної політики, Закон України «Про засади державної регіональної політики» (було розроблено у 2008 р.), розділ III «Інституційне забезпечення державної регіональної політики» якого визначав засади створення системи інституційного забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики.

Починаючи з 2011 р. і до 2014 року включно можемо виокремити *четвертий етап*, за якого ключовими інституціями, що впливали на формування і реалізацію державної регіональної політики стали центральні та регіональні органи законодавчої та виконавчої гілок влади, наукові установи, неурядові і донорські організації. Наявну систему інституційного забезпечення формування та реалізації регіональної політики також формують асоціації місцевих і регіональних органів влади та Національна агенція регіонального розвитку, а також Рада регіонів і Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, що є важливими консультативними дорадчими органами.

Низка проблемних питань, які виникали в той час, знайшли відображення у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року:

- недостатня горизонтальна координація між секторними міністерствами та Мінекономрозвитку;
- відсутність впливу Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку на процес координації регіональної політики;
- складність взаємовідносин між обласними та районними радами з їх відповідними обласними та районними державними адміністраціями, що призводить до фактичної відсутності важелів впровадження пріоритетів розвитку регіонів;
- відсутність: горизонтальних відносин між регіонами; достатньої спроможності надавати відповідні рекомендації та коментарі щодо державної регіональної політики місцевих органів влади; системи адекватних показників для здійснення моніторингу, оцінки і контролю за виконанням завдань державної регіональної політики тощо.



Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (Постанова КМУ від 06 серпня 2014 року за № 385) спрямована на вдосконалення системи управління у сфері регіонального розвитку, що обумовило необхідність закріплення до 2020 року у законодавстві:

- механізму оцінки впливу на регіональний та місцевий розвиток політики центральних органів виконавчої влади, яка спрямована на розвиток регіонів;
- системи стратегічного, середньострокового та короткострокового прогнозування і планування економічного та соціального розвитку;
- механізму залучення ОМС різних територіальних рівнів, різних секторів до процесу розроблення, виконання, проведення моніторингу та оцінки виконання програм регіонального та місцевого розвитку;
- механізму стимулювання збільшення ОМС фінансових ресурсів та їх подальше інвестування у програми і заходи.

Власне кажучи, остаточне визначення євроінтеграційного курсу України обумовило зміну стратегічних пріоритетів розвитку держави, що знайшло відображення у підписанні Угоди про асоціацію, прийнятті Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». І стало наслідком розробки та прийняття «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», законів України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики» та низки інших нормативно-правових актів (Постанов та положень КМУ, типових порядків, наказів та методик). Саме з 2014 року і дотепер триває *п'ятий етап створення та становлення інституційного забезпечення державної регіональної політики* за роки незалежності. Йому притаманна «перезавантаженість» діяльності органів публічної влади, зокрема, регіонального управління та розвитку. Характеризується відсутністю стабільності інституційного середовища, потребою узгодження їх діяльності, чіткого визначення та розмежування повноважень і відповідальності, уникнення дублювання функцій, тощо.



Головною проблемою інституційного забезпечення розвитку територій України є:

- **не сформованість системи інституцій, спроможних у взаємодії й координації здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики;**
 - **відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності у сфері регіонального розвитку між різними гілками влади на центральному рівні, ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на місцевому рівні.**
-

Так, у статті 4 Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII визначено основних суб'єктів державної регіональної політики: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, які відповідно до Конституції України та нормативно-правових актів здійснюють свої повноваження у сфері державної регіональної політики, визначають засади та реалізують її, приймають управлінські рішення, створюють структурні підрозділи чи консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Наприклад, у Верховній Раді України створений Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, до складу якого входить підкомітет з питань регіональної політики, місцевих бюджетів та комунальної власності.

Консультативно-дорадчим органом при Президентові України є Рада регіонального розвитку, яка була створена згідно з Указом Президента України від 21.04.2015 р. № 224/2015 з метою налагодження ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування щодо формування оптимальної моделі розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади, здійснення реформ у сфері децентралізації управління регіональним розвитком, вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів. А вже 18 грудня 2019 р. було утворено Раду розвитку громад і територій як консультативно-дорадчий орган при Президентові України для «налагодження ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку територіальних громад з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування та новітніх підходів у сфері регіонального розвитку, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць».

Головна роль у реалізації регіональної політики належить уряду, який, з одного боку, бере участь у її формуванні, здійснюючи нормотворчу діяльність, а з іншого – втілює її безпосередньо або за допомогою підпорядкованих органів виконавчої влади. Згідно з Постановою КМУ «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» від 11.05.2016 р. №330 утворено Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку. Також маємо міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України (Постанова КМУ від 16.09.2015 р. № 714).



Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку тимчасовим консультативно-дорадчим органом, що забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади із обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної регіональної політики.

- сприяє узгодженню довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;**

-
- визначенню механізмів та інструментів вирішення питань розвитку регіонів;
 - запровадженню так званого територіально-орієнтованого підходу, при якому міністерства свої секторальні політики та заходи спрямовуватимуть на розвиток регіонів з урахуванням специфіки кожного з них.
-

В цілому ми можемо зазначити, що організаційних структур та консультативно-дорадчих, координаційних рад за роки незалежності було створено чимало, це і Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування; і Головне управління організаційної, кадрової роботи та взаємодії з регіонами Адміністрації Президента України; і Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України тощо. Час від часу їх ліквідовували, реформували, створювали заново, незначною мірою змінюючи завдання та функції. Таке «перезавантаження» було характерно для 2014-2015 років, спостерігаємо його і в останні роки. Вони прямо чи опосередковано впливають на формування та реалізацію державної регіональної політики, є свідченням нестабільності інституційної структури, перешкоджають поступальності у реалізації стратегічних пріоритетів регіонального розвитку.



Таким чином, інституційне забезпечення передбачає:

- функціонування діяльності консультативно-дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Кабінеті Міністрів України;
 - створення координаційних рад з питань регіональної політики в регіонах України;
 - введення у структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних органів у складі обласних державних адміністрацій;
 - створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових засад державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції;
 - створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій регіонального розвитку.
-

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) є бюджетною програмою, започаткованою в 2012 році, зі спеціальним механізмом фінансової підтримки впровадження регіональної політики держави. Її особливістю є відхід від практики фінансування з державного бюджету переважно капітального та поточного ремонтів невзаємопов'язаних, маловартісних об'єктів бюджетної сфери, які домінують в переліках фінансування за кошти субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, і запровадження натомість фінансування проектів регіонального розвитку, відібраних на конкурсній основі відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, об'єднаних єдиною метою з гарантією фінансування з державного бюджету та співфінансування з місцевих бюджетів. Зокрема, з 2015 року Бюджетний кодекс України визначає необхідність спрямування коштів Фонду не тільки на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт соціальних, житлових і транспортних об'єктів.

Передбачалося, що фінансові ресурси Державного фонду регіонального розвитку стануть тим мотиваційним інструментом, за допомогою якого держава підтримуватиме розбудову соціальної інфраструктури, прокладення та відновлення місцевих доріг, створення ЦНАПів, впроваджуватиме енергоефективні інструменти та заходи.



Передбачалося, що кошти ДФРР будуть створюватися у складі загального фонду державного бюджету. При складанні проекту Державного бюджету України та його прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період (Бюджетний кодекс України – ст. 241 (в редакції до 1 січня 2017 року). Однак, по факту, дію абзацу другого частини першої статті 241 БКУ зупинено: на 2016 рік – згідно із Законом України від 25.12.2015 № 928 «Про Державний бюджет України на 2016 рік»; на 2017 рік – згідно із Законом України від 21.12.2016 № 1801 «Про Державний бюджет України на 2017 рік»; на 2018 рік – згідно із Законом України від 07.12.2017 № 2246 «Про Державний бюджет України на 2018 рік»; на 2019 рік – згідно Закону України від 23.11.2018 № 2629 «Про Державний бюджет України на 2019 рік».

Внесення зазначених змін дало можливість затверджувати менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період, а також затверджувати ці бюджетні призначення не тільки за загальним, а й за спеціальним фондом (який має нестабільні джерела формування). Тобто, маємо практику систематичного недофінансування ДФРР.

Новим фінансовим інструментом регулювання регіонального розвитку стала субвенція на формування інфраструктури об'єднаних громад, яким було:

- запропоновано типову структуру плану соціально-економічного розвитку, необхідного для отримання державної субвенції;
- затверджено форму заявки на проект, який може реалізовуватися за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, фінансувати інфраструктурні проекти, доцільність яких вони визначатимуть самостійно.

Згідно зі статтею 19 Закону України «Про засади державної регіональної політики», особлива роль у реалізації регіональної політики відводиться агенціям регіонального розвитку, які є неприбутковими, небюджетними установами, що сприяють узгодженню інтересів та встановленню партнерських стосунків між владою, бізнесом та громадськістю у питаннях розвитку регіонів. Необхідно зазначити, що перші спроби створення агенцій регіонального розвитку в Україні належать до 90-х років ХХ ст., навіть свого часу була створена Асоціація агенцій регіонального розвитку України.



EURADA (Європейська асоціація агенцій регіонального розвитку, створена у 1992 р., яка об'єднує 81 члена в 23 країнах ЄС та за його межами) під агенцією регіонального розвитку розуміє організацію, місією якої є сприяння економічному розвитку певної території шляхом узагальнення та узгодження інтересів бізнесу, влади, громади та пошуку, просування і координації кращих ініціатив та практик щодо місцевого і регіонального економічного розвитку.

Правові засади створення та функціонування агенції регіонального розвитку визначено у Постанові КМУ «Про

затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку» від 11.02.2016 р. № 258,. Відбулася зміна підходів до організації діяльності, згідно з якою в регіоні може бути створена лише одна агенція. Її основними функціями є: аналіз соціально-економічної ситуації, визначення проблем розвитку відповідного регіону та пошук шляхів їх вирішення; сприяння у реалізації суб'єктами регіонального розвитку регіональної стратегії розвитку; підвищенні інвестиційної привабливості регіону, залученні інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для регіонального розвитку; створенні умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону; участь у розробленні пропозицій щодо правового регулювання питань регіонального розвитку.



агенції регіонального розвитку є ефективним інституційним механізмом регіонального розвитку за умови:

- надання їм автономності у процесі прийняття та реалізації рішень;
 - функціонування на засадах партнерства;
 - що надає змогу володіння реальною здатністю впливати на: реалізацію і контроль здійснення регіональних проектів; посилення соціального спрямування діяльності органів публічної влади на регіональному рівні.
-

Основним інструментом регіональної політики майже завжди є *програма інвестицій або розвитку* – багаторічна програма, розроблена відповідно до логіки стратегічного планування. Її можна розуміти як своєрідну угоду між різними державними органами, які беруть участь у спільному фінансуванні і кожен із котрих погоджується зробити певний внесок у реалізацію програм регіонального розвитку різних типів. Саме така модель із різним рівнем успішності застосовується в Німеччині, Франції, Італії, а також у рамках власної політики регіонального розвитку Європейського Союзу. Там, де існує державна регіональна політика, що має комплексний характер, ми, як правило, бачимо такі інвестиційні програми для кожного регіону по всій країні.



Суттєву підтримку щодо розробки та реалізації державної регіональної політики в Україні надають:

- міжнародні організації: донорські організації, що надають технічну допомогу: ЄС, ООН, уряди США,

Канади, Німеччини, Швеції; міжнародні фінансові інститути: ЄБРР, група СБ, ЄІБ, Офіс Ради Європи в Україні;

• вітчизняні: Інститут громадянського суспільства, Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад», Асоціація сільських, селищних і міських рад, Асоціація міст України, Асоціація агенцій регіонального розвитку України та ін.

В умовах мінливості соціально-економічної ситуації зростає необхідність визначення перспектив розвитку регіонів, що має втілюватися в посиленні уваги до розробок у сфері стратегічного планування. Нормативно-правовим документом, який здатен означити перспективи розвитку регіонів, є *стратегія регіонального розвитку* на середньостроковий період. Метою розробки та реалізації регіональних стратегій є упорядкування стратегічного планування на рівні регіонів та надання системності управлінню регіонами на місцях. Стратегія як документ, що окреслює перспективи розвитку регіонів на середньостроковий період, покликана забезпечити стабільність розвитку регіонів та створювати передумови для економічного зростання.



Процес формування та виконання стратегій перебуває у залежності від зміни суспільно-політичної ситуації та економічної кон'юнктури, що зумовлює необхідність періодичного оновлення методичного забезпечення розробки стратегій. Наразі маємо низку нормативно-правових документів щодо формування стратегій розвитку регіонів, датованих 2015 – 2016 рр. (Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів (11.11.2015, постанова № 932), Методику розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації (31.03.2016, наказ № 632).

Натомість, чинні Стратегії регіонального розвитку регіонів України на період до 2020 року були ухвалені у другій половині 2014 – 2015 роках (крім стратегій АР Крим та м. Севастополь), адже необхідність їх підготовки була означена в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.) на виконання Плану заходів з її реалізації. Відповідно, виникає

потреба у черговому оновленні стратегій регіонального розвитку та коригуванні планів заходів з їх реалізації. Серед основних проблем оновлення слід вказати і на:

- декларативність одних стратегій і надмірна деталізованість та переобтяженість інформацією інших;
- статичний характер та неможливість неспроможність реагування на плинність соціально-економічної ситуації, що є наслідком відсутності прогностичної частини у регіональних стратегіях або сценаріїв розвитку на середньостроковий період;
- складність використання для формування планів заходів щодо їх реалізації;
- недостатнє врахування інтересів громадськості при розробці стратегій та здійсненні контролю за їх виконанням та ін.

У серпні 2020 р. на засіданні Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на 2021 - 2027 роки. Стратегія передбачає, що регіональна політика буде фокусуватися на таких типах територій: гірські території Українських Карпат, узбережжя Чорного і Азовського морів, зони впливу міжнародних транспортних коридорів, прикордонні регіони, в тому числі в несприятливих умовах, природно-заповідні території, міські агломерації, центри економічного зростання, монофункціональні міські поселення, сільські поселення в несприятливих умовах. При цьому стратегічними цілями регіонального розвитку є:

- формування згуртованої країни в соціальному, економічному, екологічному, гуманітарному і просторовому рівнях,
- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів,
- розвиток ефективного багаторівневого управління.

Також прийнята стратегія вводить нові підходи до політики регіонального розвитку: перехід від переважно територіально нейтральної до територіально спрямованої політики розвитку територій на основі стимулювання використання власного потенціалу та надання підтримки територіям, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку тощо.



Інституційний розвиток – комплексний розвиток організації; комплексність передбачає не тільки оновлення власне організаційної структури, а й форм, методів, засобів її функціонування

Відповідно, інституційний механізм регіонального управління, з одного боку, стосується використання потенційних можливостей всіх існуючих елементів апарату держави (парламенту, глави держави, уряду, регіональних представницьких і виконавчих органів тощо), а з другого – створення спеціальних органів загальнодержавного та субнаціонального рівня чи відповідних структурних підрозділів вже існуючих органів. Крім того, у демократичних суспільствах питання регіонального розвитку не розглядаються як питання тільки державних органів, а до них широко залучаються структури громадянського суспільства.

Нагальною потребою інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики є перебудова регіонального управління у напрямі розширення прав і самостійності регіонів щодо вирішення питань економічного й соціального характеру на основі ринкових економічних механізмів щодо:

- створення належних умов для проживання населення;
- ефективного використання територіальних ресурсів;
- розвитку взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин.



удосконалення інституційно-правового забезпечення потребує:

- **оновлення конституційної моделі організації влади на регіональному рівні відповідно до європейських принципів регіональної демократії та Європейської хартії місцевого самоврядування;**

- **розробка або прийняття законодавчих актів, у нормах якого має бути закладене підґрунтя імплементації українського та європейського законодавства щодо реалізації державної регіональної політики;**

- **інституційно-правове забезпечення розвитку міжрегіональної співпраці та кооперації шляхом законодавчого розширення повноважень місцевих органів влади (як виконавчої, так і самоврядної) щодо завдань регіонального та/або місцевого розвитку, спільних з сусідніми регіонами, а також регіонами сусідніх держав (у рамках транскордонного співробітництва).**

В цілому, інституційно-правове забезпечення регіонального розвитку потребує комплексного вирішення низки проблемних питань, які стосуються удосконалення правового забезпечення консолідації фінансових ресурсів для потреб регіонального

розвитку шляхом визначення на рівні держави спеціальної національної інституції, спроможної адмініструвати великі за обсягом кошти міжнародної допомоги. А також: відродження практики визначення територій пріоритетного розвитку і передбачення законодавчих гарантій для інвесторів для праці на таких територіях; удосконалення механізмів взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства при аналізі процесів регіонального розвитку та визначенні шляхів та стратегічних орієнтирів їх оптимізації. І, звичайно, сприяння зміцненню і розвитку інноваційного компоненту розвитку при реалізації програм публічно-приватного партнерства, розробці і укладенні Угод регіонального розвитку та розподілі коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Вертикальна та горизонтальна координація в умовах багаторівневого управління регіональним розвитком

Існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи, її об'єднання поряд з іншими тілами в систему більшого порядку, властивості всіх тіл, процесів і явищ визначає *взаємодія*. Стосовно суб'єктів регіонального управління, то *механізм взаємодії* є цілісною сукупністю і логічним взаємозв'язком таких різноякісних складових:

- форм, методів, засобів і важелів взаємного впливу суб'єктів врядування, способів підтримання рівноваги в цій системі;
- цілей і принципів, правил і процедур взаємодії суб'єктів, очікуваних моделей поведінки кожної зі сторін (норм);
- різноманітних суспільних зв'язків між суб'єктами врядування, на основі котрих відбувається їх взаємодія;
- закономірностей взаємодії.

У зарубіжній та вітчизняній науковій думці обґрунтовано розмаїття класифікацій взаємодії. В межах вивчення регіонального управління розглянемо лише ті класифікації, які надають змогу більш осяжно представити сутнісні характеристики предмету дослідження. Так, в залежності від сфери взаємодії прийнято виділяти такі основні види:

- економічна (характеризує взаємовідносини у сфері економіки);
- фінансова (взаємодія здійснюється з приводу утворення фінансових ресурсів, їх розподілу та витрачання);

- соціально-гуманітарна (підвищення якісних характеристик соціальної та гуманітарної сфери);
- ресурсна (спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу, що є у розпорядження інститутів публічної влади);
- інфраструктурна (охоплює питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів);
- «силова» (спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки країни).

У залежності від об'єкту слід виокремити такі взаємодії: інформаційна (об'єкт – інформація); міжфункціональна (об'єкт – повноваження); програмна (об'єкт – програма); міжгалузева (об'єкт – галузь публічного управління); документарна (об'єкт – документи); кадрова (об'єкт – кадри).



За кількістю суб'єктів влади визначають:

- двосторонню (участь беруть інститут місцевого самоврядування та інший вид публічної влади);
 - багатосторонню (об'єднують свої зусилля в напряму вирішення спільного завдання три та більше публічних інститутів – місцеве самоврядування, державна влада, різні форми регіональної влади, іноді наднаціональні інституції).
-

З точки зору концепції багаторівневого управління доцільним є розглядати взаємодію відповідно до простору дії. А саме:

- міжнародну (у т.ч. транскордонний) механізми взаємодії (зміцнення зовнішніх зв'язків з міжнародними інститутами або з зарубіжними громадами (побратимами, дружніми, партнерами);
- загальнонаціональну (взаємодія з центральними органами державної влади або створенням загальнодержавних асоціацій);
- регіональну (органи спільної компетенції територіальних громад, органи влади, регіональні асоціації);
- місцеву (взаємодія в межах міжмуніципального партнерства);
- локальну (напр. взаємодія з органами самоорганізації населення).

Забезпечення ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади є ключовим чинником ефективності організації публічної влади в регіоні. В ідеалі має бути їх взаємна підтримка та узгодженість дій

задля досягнення цілей розвитку територій і громад. Однак, досягнення цього потребує системного вироблення і належного впровадження певних правил, правових та неправових норм – принципів.



принципи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади – це визначені нормативно-правовими документами, а також культурно-ціннісні норми та правила (неписані), обопільне дотримання яких сприяє більш високій ефективності їх діяльності та забезпечує синергійні ефекти.

Загалом існує чимало принципів, яких доцільно дотримуватися для вдосконалення організації взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. Їх широкий перелік є важливим для того, щоб можна було вибрати ті, що відповідають конкретним цілям взаємовідносин. Для того, щоб визначитися з комплексом принципів, слід мати інформацію про таку базу даних. Так, з точки зору існуючої нормативно-правової бази принципами ефективної взаємодії органів публічної влади є:

- конституційно і законодавчо визначені принципи функціонування органів публічної влади та їх асоціацій;
- принципи державної регіональної політики та політики місцевого розвитку;
- принципи служби в органах місцевого самоврядування і державної служби;
- принципи багаторівневого врядування (визначені Хартією багаторівневого врядування в Європі);
- принципи належного врядування (визначені європейською Стратегією з інновацій та належного врядування на місцевому рівні).

До цього переліку варто додати принципи, які описані в наукових працях, стандартах, методиках, рекомендаціях тощо. А також принципи, якими керуються люди в реальному житті, тобто ціннісні орієнтації, неписані норми та правила поведінки людей і спільнот людей, у т.ч. колективів органів публічних влади територіальних громад.

Практична цінність принципів полягає у можливості їх використання як умов, які необхідні для досягнення цілей, а також критеріїв для оцінювання якості управлінських процесів. Разом з

тим, практика функціонування органів публічної влади в Україні переконливо свідчить про наявність таких реально діючих принципів, які притаманні щоденній діяльності:

- перекладання відповідальності за спільну справу одним органом влади на інший;
- інформаційна та організаційна закритість;
- домінування (проявляється насамперед у невизнанні одного органу публічної влади іншим як рівного);
- неадекватна цілям розвитку територіального розвитку конформність;
- індивідуалізм замість командної злагодженої роботи;
- фрагментарність взаємовідносин;
- невиконання домовленостей взаємовідносин;
- відсутність ініціативи;
- формальність у забезпеченні зворотного зв'язку і т.д.

У низці нормативно-правових документів (програмі діяльності Уряду України, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» та ін.) наголошено на пріоритетах широкої децентралізації публічної влади, що викликає суттєву перебудову існуючих зв'язків та потребу у налагодженні взаємодії в системі регіонального управління.

На часі на місцевому, регіональному і центральному рівнях формується система координаційних і консультативно-дорадчих органів, що покликана забезпечити як узгодженість (координацію) діяльності різних органів державної влади по горизонталі, так і налагодження партнерства і міжсекторної співпраці, взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування і неурядових організацій. Разом з тим, проблема взаємовідносин в системі органів влади залишається достатньо гострою через низку проблемних питань, пов'язаних не тільки з комунікацією, а й ефективністю та результативністю їх діяльності.

В залежності від змісту організаційних зв'язків прийнято здійснювати диференціацію взаємовідносин на субординаційні, координаційні та реординаційні.



Субординація – різновид владних та управлінських взаємовідносин, в яких вплив здійснюється керуючим суб'єктом щодо керованого об'єкта, кінцевий результат перебування органів у таких

взаємовідносинах досягається діяльністю однієї із сторін відносин. Характерні ознаки:

- **нерівноправний характер взаємовідносин (залежність);**
 - **ієрархічний характер взаємовідносин (централізація);**
 - **підпорядкування (підлеглість) однієї сторони взаємовідносин іншій;**
 - **прямий владний вплив однієї сторони взаємовідносин щодо іншої;**
 - **виключення конкуренції у взаємовідносинах.**
-

Вертикальні (субординаційні) зв'язки є достатньо слабкими при зовнішній взаємодії місцевого самоврядування з іншими публічними інститутами, проте вони досить міцно представлені у самій системі місцевого самоврядування. Субординаційному механізму притаманні наступні методи:

- підзвітність однієї сторони перед іншою;
- підконтрольність та відповідальність однієї сторони взаємовідносин перед іншою;
- прямі вказівки (доручення) однієї сторони іншій;
- затвердження рішень однією стороною;
- скасування рішення однієї сторони взаємовідносин іншою;
- методичне забезпечення однією стороною;
- погодження рішень однією стороною;
- надання рекомендацій однією стороною;
- надання роз'яснень однією стороною;
- застосовування заохочення однієї сторони щодо іншої.

Стосовно координації, то на практиці існує чимала кількість різновидів методів координації в органах публічної влади регіонального рівня, зокрема: створення координаційних (дорадчих, консультативних) органів; проведення спільних нарад; узгодження документів; обмін інформацією; проведення спільних заходів; укладання угод; прийняття спільних рішень; проведення спільного навчання; взаємне консультування тощо.



координація є різновидом владних та управлінських взаємовідносин, в яких органи публічної влади виступають як рівноправні сторони і в яких кінцевий результат перебування органів у таких взаємовідносинах досягається через узгодження.

Характерні ознаки:

- **рівноправний характер взаємовідносин (незалежність);**
-

-
- **непідлеглість одній стороні взаємовідносин іншій;**
 - **конкуренція у взаємовідносинах;**
 - **організаційна відокремленість однієї сторони від іншої;**
 - **самостійність суб'єктів взаємодії в межах власних повноважень;**
 - **взаємна зацікавленість у відносинах.**
-

Відповідно, можемо інструменти координаційної взаємодії умовно поділити на дві великих групи. До першої віднесемо традиційні: на основі службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, консультація, соціальна мережа); на основі міжвідомчих структур (координаційні органи – робочі групи, ради, колегії, комітети); інші – семінари, симпозиуми, конференції, стажування. Друга включатиме інструменти, що засновані на інформаційних технологіях: модернізовані форми (мережа, консультація); нові форми (телеконференція, інтернет – представництво).

Закордонний досвід свідчить, що належна організація координаційних, субординаційних зв'язків та взаємодії є однією з головних проблем, яка вирішується в процесі налагодження ефективної публічної адміністрації. Невипадково, що, наприклад, в структурі федеральних органів влади США, в урядах штатів, а також великих містах обов'язково представлені спеціальні підрозділи з міжурядових зв'язків (intergovernmental relations departments).

Реординаційні (від лат. reordination – перепідпорядкування) взаємодії в органах публічної влади зустрічаються досить часто, але у вітчизняній теорії публічного управління, здебільшого досліджені вертикально інтегровані системи, що домінували у вітчизняній моделі врядування. Відтак, ці зв'язки залишаються ще слабо вивченими. Хоча, з іншого боку, на наш погляд, закінчений вигляд система врядування набуває завдяки потужним реординаційним (діагональним) зв'язкам.



Реординаційна взаємодія – такий спосіб впливу одного суб'єкта на інший, при якому здійснюється/утворюється взаємна залежність між інститутами публічної влади.
Характерні ознаки:

- **зворотній зв'язок,**
 - **взаємозалежність,**
 - **взаємна відповідальність сторін одна перед одною,**
 - **непрямий вплив сторін одна на одну.**
-

Реординація є постійним супутником не лише координації, але і субординації, фактично сполучаючи дві форми взаємовідносин. Реординаційна форма має прояв у делегуванні повноважень; контрольних функціях при відсутності можливості застосування санкцій; внесення клопотань та пропозицій з обов'язком вчасно відреагувати.

Для системи державного управління наявність конфліктних ситуацій у площині: «центр» – «регіон» – «місцеве самоврядування» вкрай негативно відображається на усіх складових як регіонального, так і загальнонаціонального розвитку. Мають місце конфлікти між органами публічної влади різних рівнів багаторівневого управління, гілками влади, які досить часто у своїй діяльності керуються місцевими, регіональними інтересами, що вступають у протиріччя з державними.



**конфлікти між органами різного територіального рівня, різних гілок влади та різного виду публічної влади
центр – регіон – населений пункт;**

- **орган законодавчої влади – Президент України, органи виконавчої влади;**
 - **органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування;**
 - **представницькі органи місцевого самоврядування – їхні виконавчі органи тощо.**
-

Основу системи відносин і протиріч, без сумніву, відіграє взаємодія «центр» – «регіон». Протиріччя, що виникають на цьому рівні, переростають у конфліктні ситуації, дестабілізують політичну ситуацію в країні та паралізують дієвість усієї вертикалі влади в Україні. Так, точками дотику і конфліктів є:

- не упорядкованість функцій та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- наявність конфліктних ситуацій у площині: «центр» – «регіон» – «місцеве самоврядування»;
- потреба чіткого визначення конституційних, адміністративно–правових та адміністративно-територіальних чинників реформування системи регіонального розвитку;
- «надмірна централізацію» владних повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів у процесі реалізації завдань регіонального розвитку;

- конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування;
- укорінена практика дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо.

Низка вказаних точок дотику і конфліктів, є наслідком відсутності рівноправних, партнерських відносин між центром і регіонами (реальні повноваження, у тому числі й самоврядного характеру, підчас зосереджено в місцевих державних адміністраціях, що призводить до мінімізації функцій рад). При цьому на органи місцевого самоврядування часто покладаються функції щодо виконання соціальних зобов'язань держави, фактично не підкріплених ні фінансово, ні організаційно. Відповідно ці та інші протиріччя знаходять свій прояв у протистоянні між виконавчою владою на місцях та органами місцевого самоврядування.

Серед основних причин неефективності діяльності інститутів публічної влади на місцях, слід назвати виникнення конфліктів на рівні *«місцеве самоврядування» – «регіон»*. Щонайперше, це інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, який обумовлюється як *«перетягуванням»* повноважень, невинновданого втручання виконавчої влади у сферу діяльності місцевого самоврядування, так і дублюванням, неузгодженістю вирішення питань розвитку територіальних громад тощо. Крім того, має місце відсутність дієвих механізмів контролю громадськості за результатами діяльності органів місцевого самоврядування.

Стосовно узгодження інтересів держави, регіональної влади та місцевого самоврядування, то вона потребує координації, збалансування, комплексного підходу до вирішення усіх протиріч, що назріли у соціально-економічній, бюджетній, політичній сферах. Мова про необхідність застосування системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ: конституційної, адміністративної та адміністративно-територіальної.

Таким чином, взаємодія в багаторівневому регіональному управлінні передбачає взаємозв'язок у системі органів регіонального управління у їх спільних діях на основі чітко визначених спільних цілей. Вона забезпечує системну інтеграцію суб'єктів зовнішнього і внутрішнього середовищ системи регіонального управління, є складнішою й менш керованою, охоплює ще й приватну та громадську сторони.

Передумовами ефективного багаторівневого регіонального управління є:

- міжрівневе партнерство та інституційна взаємодія;

- спонукальні мотиви та дії органів влади щодо партнерства;
- комунікативна компетентність, обізнаність про складові суб'єкт -об'єктного владного партнерства;
- управлінські механізми, інструменти, технології щодо збалансування інтересів;
- позитивний досвід формальних та неформальних відносин між суб'єктами управління;
- налагоджена система для обміну знаннями та інформацією;
- рівень довіри між органами регіонального управління

Відтак, узгодження інтересів держави, регіональної влади та місцевого самоврядування потребує їх координування, збалансування, комплексного підходу до вирішення усіх протиріч, що назріли у соціально-економічній, бюджетній, політичній сферах;. А політика децентралізації державної влади на місцевому рівні – системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ: конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та відповідно – децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення своїх конституційних повноважень.

Отже, для створення умов щодо сталого, динамічного та збалансованого розвитку регіонів України, підвищення рівня життя кожної людини незалежно від місця її проживання, необхідно забезпечити чітке функціонування інституцій на всіх територіальних рівнях, координацію багаторівневої системи формування та реалізації нової державної регіональної політики, особливістю якої є відхід від концепції намагання вирівняти регіональний розвиток територій до вирішення проблем забезпечення рівного доступу населення до ключових послуг соціального, адміністративного та ринкового характеру. Дійсно, нова інституціональна модель має передбачати гнучкий інструментарій, деконцентрацій і децентралізацій державних повноважень з передачею їх на регіональний і місцевий рівні.

§ 1.3. Практика реформування системи регіонального управління.

Ресурсне забезпечення системи регіонального управління

Поступальний соціально-економічний регіональний розвиток є можливим за дотримання основоположного принципу ефективного управління – узгодженості цілей із наявними

ресурсами. Однак, на практиці існує дисбаланс між потребами суспільства та ресурсами, необхідними/достатніми для реалізації цілей державного управління. Такий стан викликаний тим, що потреби постійно зростають, а стан наявних фінансових, людських та інформаційних ресурсів має стійку тенденцію зростаючої дефіцитності.

Для забезпечення життєдіяльності різних сфер соціально-політичного життя кожна система має у своєму розпорядженні певні ресурси, під якими зазвичай розуміють потенційні та реальні можливості, засоби та резерви, які є в розпорядженні держави.



ресурси (фр.*resource* – допоміжний засіб):

- **запаси чого-небудь, які можна використати в разі потреби;**
 - **засіб, можливість, якими можна скористатися у разі необхідності;**
 - **наявні елементи системи на основі яких вона функціонує та розвивається, і які в умовах конкретної ситуації доцільні до застосування як засоби досягнення цілей.**
 - **Ресурси – джерела й одночасно обмеження здійснення будь-якої суспільної діяльності;**
-

Під ресурсами у широкому розумінні мають на увазі реальні можливості суб'єкта (суб'єктів) щодо доцільного та раціонального використання елементів системи управління (які формуються під впливом вищої за рангом системи) для досягнення у певний період часу цілей управління та реалізації завдань державної регіональної політики. Отже, під *ресурсом* розуміють наявні елементи системи, на основі яких вона функціонує та розвивається і які в умовах конкретної ситуації доцільні для застосування як засоби досягнення цілей. Такий підхід дає змогу найповніше окреслити можливості системи, які можуть бути використані для максимального задоволення потреб суспільства.

Найчастіше поняття “ресурси” трактується з чотирьох позицій:

- **економічної** – сукупність окремих елементів, що прямо чи опосередковано беруть участь у процесі виробництва або надання послуг (природні, матеріальні, трудові, фінансові, інформаційні), які для включення у поняття “ресурси”, мають отримати економічну оцінку; разом з тим, ресурси існують незалежно від суб'єктів економічної діяльності;

- *владної* – фундаментальне джерело управління, це можливість, яка не обов’язково стає реальністю; усі ті засоби, використання яких забезпечує вплив на об’єкт відповідно до цілей суб’єкта;

- *соціальної* – реальні та потенційні можливості, засоби і резерви, якими володіє певне суспільство і які воно використовує для забезпечення різних сфер соціального життя і діяльності;

- *об’єктної* – елемент об’єкта управління, який може бути ефективно використаний суб’єктом для досягнення цілей; деяка сукупність можливостей адміністративно-територіального утворення, розпорядження якими віднесено до компетенції органів влади.



зміст поняття ресурси”:

- *різні ресурси мають різну значимість у тих чи інших підходах;*
 - *ресурси взаємопов’язані, а брак одного ресурсу може компенсуватися наявністю і розвитком інших;*
 - *значимість ресурсів, їх цінність, обсяг і структура змінюються залежно від зміни умов їх формування під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів*
-

Якщо під ресурсами органів публічної влади розуміти «засоби, методи, інноваційні технології, володіння та використання якими підвищує здатність та можливість керуючого впливу, то слід виокремити наступні ресурси:

- права (нормативно-правові акти і правова культура громадян);
- демократії (відповідність системі самоорганізації життя людей на основі прав та свобод);
- органів влади/організацій як упорядкування, раціоналізації системи та діяльності публічного управління (визначення цілей, прийняття управлінських рішень);
- знання (інформаційно-технологічні можливості суспільства, формування менталітету персоналу, соціально-психологічні стереотипи поведінки, соціальні та моральні норми людей.

Публічна влада регіонального рівня не зводиться до сукупності органів, це система, що має цільове призначення і, відповідно до визначених функцій, свої складові частини – органи (структурні підрозділи), державних службовців/посадових осіб місцевого самоврядування, правове забезпечення, ресурси тощо. Відповідно,

ресурси реалізації цілей публічного управління, які належать суб'єктам управління, необхідно враховувати з двох позицій: ресурси реалізації процесу управління (право, демократія, організація, знання, інформація, управлінські повноваження) і ресурси середовища управління (час, фінансові ресурси, кадрові ресурси, геополітичний ресурс)



Рівень забезпечення будь-якого сегменту публічного сектору потрібними їм ресурсами для здійснення цільової діяльності завжди був одним із найвагоміших аргументів доцільності їх функціонування, перспективності, принадності. При цьому мається на увазі наявність чотирьох головних характеристик унікальних і своєрідних ресурсів: ресурсного потенціалу місця (місцеположення) території, потенціалу природних (землі) та соціально-економічних ресурсів території, потенціалу ємності території для розселення й головних видів економічної діяльності, потенціалу ємності території залежно від рівня її господарського освоєння та інтенсивності землекористування.

Відтак, характеристики регіональних ресурсів можуть розроблятися й використовуватися лише відповідно до їх просторового розміщення та територіальної прив'язки (поза територією вони не існують). Реальне використання регіональних ресурсів є «багатошаровим»: територіальна сумісність лише окремих видів природокористування є конфліктною та навіть взаємовиключною, проте більшість видів природокористування є сумісними тією чи іншою мірою.

Об'єктивними передумовами регіонального управління є структурна неоднорідність простору країни, що змушує будь-який захід вживати з урахуванням інтересів і особливостей регіонів. З урахуванням регіональних інтересів формуються цілі й завдання регіонального управління. Знання про ресурсні можливості, з одного боку, виступає інформаційним ресурсом формулювання адекватних цілей та прийняття відповідних рішень, а з іншого – основою визначення тих ресурсів, що забезпечать підвищення статусу і благополуччя конкретного регіону. Узгодженість цілей і ресурсів – найскладніший процес, що полягає у перекладанні цілей на «мову» ресурсів, з одного боку, а з іншого – у цільовій оцінці ресурсного потенціалу.

Самостійність регіональної влади у визначенні перспективних цілей і можливостей їх реалізації є фундаментом регіонального управління. Це видається можливим за умови надання регіонам економічних, політичних та інституційних можливостей оперативного вирішення проблем регіонального рівня власними силами, так званого «дозвільного ресурсу». Мова про відповідність ресурсних можливостей суб'єкта регіонального управління обсягу владних повноважень та відповідальності. Адже легітимність регіональної влади багато в чому визначається її економічною легітимністю – фінансово-економічними повноваженнями стосовно розпорядження в інтересах населення регіональними ресурсами; інституційними та економічними можливостями реалізації регіональних інтересів й активізації економічної діяльності в регіоні через стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу.



ресурси управління – це елементи системи управління, які використовують суб'єкти управління для забезпечення взаємодії учасників управлінських відносин з метою регулювання різноманітних процесів для досягнення поставлених цілей.

Регіональні влади повинні мати ресурси, якими вони можуть розпоряджатися вільно, а умови їх використання визначаються законодавством. Самостійність регіональної влади залежить насамперед від володіння правом на власність.

Таким чином, ресурси як управлінська категорія є сукупністю матеріальних можливостей і організаційних здібностей суб'єкта управління, адекватне використання яких забезпечує якісну діяльність управлінської структури. Відповідно, ресурсне забезпечення регіонального управління є процесом перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей регіонального управління, що регулюється системою державних заходів через створення матеріальних, правових та інституційних умов.



Європейська хартія регіональної демократії:

- **ресурси регіональних влад та умови їх використання визначаються Конституцією;**
- **регіональні влади повинні мати ресурси, якими вони можуть розпоряджатися вільно (суттєва частка формується за рахунок податків, ставки яких визначаються органами регіональної влади в межах, визначених законом);**

• ресурси регіональних влад та умови їх використання визначаються законом або положеннями про органи регіонального врядування, вони складаються з відрахувань з боку місцевих органів влади

• визначення регіональної власності, як матеріальної основи регіонального управління, є суттєвим кроком щодо забезпечення дієвості цього рівня влади;

• право на володіння та користування власністю або передачу її у структури міжрегіонального співробітництва, публічні установи або інші органи

Передумови для формування методологічних основ ресурсного забезпечення реалізації територіальних (регіональних та місцевих) інтересів, зокрема, створюють принципи регіонального управління та реалізації державної регіональної політики: цільового управління; використання регіональних переваг у територіальному розподілі праці, поєднання інтересів усіх структур, що беруть участь у процесі регіонального відтворення; економічної самостійності; самофінансування; відповідальності тощо. Слід наголосити, що за умов ефективної реалізації зазначених принципів може бути забезпечено дотримання загальнодержавних інтересів та поєднання національних і регіональних інтересів. Однак, жодний з принципів не акцентує увагу на проблемі організації процесу ресурсного забезпечення реалізації зазначених інтересів.



Принципи ресурсного забезпечення регіонального управління – це основоположні ідеї, положення, настанови, як віддзеркалюють об'єктивні закономірності та обґрунтовані напрями реалізації державних заходів зі створення умов перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей регіонального управління.

В цілому, ресурсне забезпечення регіонального управління є системою, що складається з чотирьох взаємодіючих, але відносно самостійних підсистем:

• керуючої – розмежування за рівнями суб'єкта регіонального управління функцій адміністрування, регулювання, фінансування та їх реалізація через відповідні механізми управління;

• функціональної – вертикальний та горизонтальний перерозподіл ресурсів шляхом розподілу наявних засобів між суб'єктами управління з урахуванням різних видів їх діяльності та

компетенції через механізми вирівнювання, стимулювання, інвестування, регулювання тощо;

- *цільової* – формування ієрархії цілей, перекладання цілей на «мову» ресурсів та визначення «власних цілей» функціональних механізмів;

- *забезпечуючої* – створення умов перетворення вихідних рішень в результат через фінансове, інформаційне та кадрове забезпечення взаємопов'язаних дій окремих елементів системи.

Дієвість кожної підсистеми визначається специфічною сукупністю механізмів, направлених на реалізацію конкретної цілі, а ефективність всієї системи ресурсного забезпечення механізмом, що забезпечує взаємодію між підсистемами.

Центр володіє трьома головними *групами ресурсів впливу*:

- *адміністративними* (у тому числі символічний капітал, який змушує рахуватися з владою тільки тому, що це ієрархічна структура, якій приписано управляти регіоном);

- *економічними* (насамперед, контроль над власністю та процесом її розподілу, торгівля регіональними преференціями);

- *політичними* (контроль за регіональними процесами, централізація політичних ресурсів і, як наслідок, структурування регіонального політичного простору), які у межах політико-адміністративної влади забезпечують централізований контроль на регіональному рівні через пряме адміністрування центру (призначення чиновників і санкції).

Також і у межах економічної влади завжди забезпечується домінування центру – за рахунок надання йому права прийняття стратегічних рішень в сфері економіки та формування єдиного економічного простору. Відтак, баланс сил між центром та регіонами завжди є зміщеним у бік центру, тобто рівновага у відносинах «центр-регіон» практично недосяжна. Але постійно діє правило компенсації: зміщення балансу в одних типах влади (політико-адміністративної та економічної) компенсується зворотним зміщенням в інших (ідеологічної).



Баланс сил «центр-регіон» безпосередньо залежить від характеру взаємовідносин регіонального бізнесу і влади, тобто від «горизонтального» балансу сил усередині регіону. Виокремлюється декілька різноманітних моделей взаємовідносин бізнесу і влади:

- ***модель патронажу, що обумовлює адміністративний тиск влади на бізнес;***

-
- **модель «приватизації влади», коли влада сконцентрована в руках однієї групи економічних суб'єктів;**
 - **модель пригнічування, коли влада використовує у відношеннях з бізнесом репресивний апарат;**
 - **модель партнерства, у межах якої представники бізнесу та влади заключили компроміс.**
-

Мається на увазі, що можливості реалізації центром своїх інтересів забезпечені примусовими, адміністративними, силовими, нормативними, фінансовими та іншими ресурсами влади, у той час, як засобами реалізації регіональних інтересів (окрім дефіцитних матеріально-фінансових) є мотиваційні, культурно-інформаційні, інтелектуальні, морально-психологічні ресурси, які є дієвими тільки за умов легітимності регіональної влади, що в свою чергу безпосередньо залежить від її економічної легітимності. Адже, економічна легітимність регіональної влади жорстко регулюється центром, з одного боку через правові й адміністративні рамки місцевого оподаткування, а з іншого – через трансферні цільові ресурси, рівень яких орган регіональної влади не може змінювати і рішення щодо яких ухвалює інший, а не зацікавлений орган влади.

Принциповою відмінністю між термінами “ресурси”, “потенціал” і “ресурсний потенціал” є те, що ресурси існують незалежно від суб'єктів економічної діяльності, а ресурсний потенціал окремого підприємства, територіальної громади, суспільства в цілому не відділений від суб'єктів діяльності. Тобто “ресурсний потенціал”, крім матеріальних і нематеріальних засобів, включає здібності працівників, підприємств, установ, закладів, організацій в ефективному використанні наявних засобів або ресурсів.



Потенціал (лат. *potentia*) – можливості, наявні сили, запаси, засоби, що можуть бути використані.

Потенціал – потужність чи сукупність засобів або можливостей у тій чи іншій сфері економіки і в економіці регіону (країни) в цілому.

Ресурсний потенціал” – це сукупна величина реалізованих і нереалізованих можливостей використання ресурсів у процесі задоволення суспільних потреб, що виражається в ресурсній формі її уявлення.

Ресурсний потенціал представлений усіма ресурсами, що використовуються в суспільному виробництві на тій або іншій стадії розвитку продуктивних сил. Його особливостями є:

- це система ресурсів, які використовуються комплексно, з обов'язковою взаємодоповнюваністю та взаємозамінністю, багатфункціональність більшості видів ресурсів створює умови варіації вживання різних їх видів і елементів для досягнення одного і того ж самого заданого кінцевого результату;
- склад, до якого входять не тільки ресурси, призначені до споживання в певному періоді, а й їх страхові та інші запаси, що обумовлюється потенційною можливістю їх споживання в процесі суспільного виробництва;
- включення не всього запасу ресурсу, що є в природі або суспільстві, а тільки тієї частини, яку можна одержати з урахуванням досягнутого рівня технологічного розвитку суспільства та економічної доцільності залучення в суспільне виробництво;
- включення не тільки системи ресурсів, що склалася, а й альтернативних ресурсів та їх джерел, тобто нових видів ресурсів, які раніше не існували, можливість використання яких науково обґрунтована, і отримання (або використання) передбачено в даному періоді та на перспективу.

Ресурсний потенціал є джерелом і засобом його відтворення, тож відіграє ключову роль у визначенні функцій, спрямованості та динаміки розвитку. Його можна оцінити шляхом комплексного аналізу сукупності ресурсів – внутрішніх складових потенціалу. Відповідно, ресурсний потенціал регіону характеризується наявними ресурсами і складається з таких основних видів потенціалів, як економічний, поселенський, природний, трудовий, соціальний, інформаційний, фінансовий та ін.

Загальне поліпшення реалізації потенціалу регіону може відбутися навіть у разі більш ефективного використання будь-яких із наявних ресурсів, однак цього не може статися без якісного поліпшення управління на всіх рівнях – держави, регіону, області, району, міста, селища, села, і головне – підприємства, яке безпосередньо забезпечує додану вартість для регіону.

Раціональний перерозподіл ресурсів між суб'єктами регіонального управління, їх еквівалентний обмін та ефективна мобілізація з різних джерел не можливі без чіткого визначення показників та норм ресурсної забезпеченості реалізації функцій. У лаконічній формі зазначені характеристики мають бути відображені в стандарті – документі, де з ціллю добровільного

багаторазового використання встановлюються вимоги та правила, направлені на досягнення упорядкування процесу ресурсного забезпечення. Особливого значення має: по-перше, встановлення у стандарті нормативів ресурсного забезпечення суб'єктів управління, що виступають основою формування нормативів бюджетного фінансування функцій управління та розрахунку фінансових коштів, необхідних для реалізації регіональних інтересів; по-друге – встановлення матеріальних, правових, інституційних правил перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей регіонального управління. Підґрунтям для розроблення стандарту може виступати низка політико-правових документів Ради Європи, що встановлюють комплекс норм, правил, вимог до системи врядування на регіональному рівні – Європейська хартія місцевого самоврядування, проект Європейської хартії регіональної демократії, Європейська типова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади тощо.

Механізми та інструменти регіонального розвитку

Ефективність державної регіональної політики перебуває в прямій залежності від організації, планування та реалізації визначених пріоритетів розвитку та реалізації заходів, ніж від суми окремих заходів галузевих політик. Це означає, що для впровадження ефективної регіональної політики є вкрай необхідними знання особливостей регіонального розвитку, сильних та слабких сторін окремих регіонів, аналіз інституційного середовища, законодавства та системи управління. Зокрема, слід враховувати особливості регіональної соціально-економічної системи:

- є динамічною системою, що складається з керуючої та керованої підсистем, має велику кількість комунікативних зв'язків, змінюється з часом та відчуває значний вплив різноманітних чинників зовнішнього середовища;
- у процесі функціонування та розвитку має багато суперечностей, зокрема між спеціалізацією та комплексністю;
- характеризується окресленням меж, цілісністю, відносною відокремленістю від зовнішнього середовища, неоднорідністю елементів та розбіжністю їх інтересів, багатофункціональністю тощо;
- чутлива до найменших змін у зовнішньому та внутрішньому середовищах.

З їх врахуванням формулюються цілі регіональної політики та визначаються функції, реалізацію яких забезпечують відповідні механізми, як штучно створені системи чи певний режим функціонування.



механізм регіонального управління є складовою системи публічного управління основними сферами суспільної, галузевої й економічної діяльності, що складається із сукупності засобів, інструментів, форм і важелів упорядкування й дотримання належного стану правових, організаційних, управлінських, економічних, соціальних та інформаційних відносин, що спрямовують свій вплив на ефективність процесів регіонального розвитку

Однією з функцій держави є регулювання розвитку регіонів, особливо нездатних самотійно вирішувати свої проблеми. Державним регулюванням розвитку регіонів слід вважати цілеспрямований систематичний вплив з боку держави, направлений на підтримання соціально орієнтованого, сталого і збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення максимально високих і рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цільових методів і відповідного фінансово-економічного інструментарію.

Запровадження державного регулювання регіонального розвитку обумовлюється потребою виконання наступних завдань:

- структурною перебудовою економіки регіонів на основі визначення соціально-економічних, науково-технічних, екологічних і демографічних пріоритетів;
- реконструкцією економіки промислових регіонів і великих міських агломерацій, модернізацією їхньої інфраструктури, оздоровлення екологічної ситуації;
- подоланням відставання окремих регіонів за рівнем і якістю життя населення;
- стимулюванням розвитку експортних і імпортозамінюючих регіональних виробництв, що мають для цього найбільш сприятливі умови;

- розвитком міжрегіональних і регіональних інфраструктурних систем, що стимулюють регіональні структурні зрушення й забезпечують ефективність регіональної економіки;
- забезпеченням повного й збалансованого використання природно ресурсного потенціалу регіонів;
- розвитком найбільш ефективних галузей виробничої й соціальної сфери регіонів з урахуванням загальнодержавних інтересів;
- підвищенням рівня добробуту населення й поліпшення демографічної ситуації;
- поліпшенням стану навколишнього середовища й збереження генетичного фонду живої природи;
- забезпеченням збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів.



принципи системи державного регулювання регіонального розвитку:

- **вибірковості використання системи регуляторів;**
- **обов'язковості використання системи економічних регуляторів, що мають стимулюючий характер;**
- **обмеженості системи регулювання тимчасовими рамками;**
- **необхідності врахування регіональної специфіки**

У літературі з публічного управління та адміністрування існують різні підходи щодо видів і класифікації механізмів державного регулювання регіонального розвитку. Їх узагальнення надає змогу визначити комплексний механізм державного регулювання, який може складатися із таких видів механізмів:

- **економічного** (механізми державного регулювання банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- **мотиваційного** (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до високоефективної роботи);
- **організаційного** (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови ВРУ, укази Президента, постанови і розпорядження КМУ, а також методичні рекомендації та інструкції тощо).

Зазначимо, що механізми державного регулювання доповнюються ринковими, які діють на основі економічних законів (вартості, адекватності виробничих відносин, рівню і характеру продуктивних сил, зростання потреб, нерівномірності економічного розвитку, попиту і пропозиції та ін.).



Методи державного регулювання регіонального розвитку:

- **прямі методи:** держава активно бере участь у капіталовкладеннях (створення промислових парків, інкубаторів, інфраструктури ..);
- **непрямі** – держава через фінансову (податкову, митну) систему створює відповідний «економічний» клімат для стимулювання їх прискореного розвитку і керування міграційними потоками

Тобто, реалізація державної регіональної політики залежить від того, якою мірою її механізми та інструменти забезпечують реальний регіональний розвиток.



механізм регіонального розвитку це система форм, методів, інструментів та важелів, які застосовуються для досягнення визначеної мети, у залежності від якої застосовується один або одразу кілька механізмів регіонального розвитку.

На підставі аналізу зарубіжної та вітчизняної наукової літератури доцільним видається виділення таких механізмів забезпечення регіонального розвитку:

- **економічний**, що складається з сукупності елементів спрямованих на аналіз та прогнозування, планування та розподілення наявних ресурсів для реалізації стратегії соціально-економічного розвитку регіону;
- **нормативно-правовий** – це сукупність нормативно-правових регуляторних та законодавчих актів, що впливають безпосередньо або опосередковано на процеси регіонального

розвитку, регулюють суспільні відносини суб'єктів зазначеного процесу;

- фінансово-кредитний, як системи розподілу власних та позичених фінансових ресурсів, використання фінансових важелів, що впливають на організацію, планування і стимулювання надходжень;

- ресурсний, як системи збору, накопичення та мобілізації наявних ресурсів.

Кожен із визначених механізмів містить у собі набір інструментів регіонального розвитку, серед яких, без перебільшення, Державна стратегія регіонального розвитку є найголовнішим. Адже у відповідності до визначеної мети, пріоритетів розвитку, завдань, розробляються та реалізуються державні цільові програми, програми регіонального розвитку, програми подолання депресивності територій тощо.



Відповідно до закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» встановлено, що будь-яка територія України може бути визнана депресивною, якщо вона відноситься до однієї з наведених у Законі категорій. Для цього розроблено методику оцінки рівня соціально-економічного розвитку, який характеризує наявність депресивного стану території, регламентовано порядок набуття територією статусу депресивної на основі статистичного моніторингу визначених у методиці показників та їх значень.

Крім того, Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначено механізми, які застосовуються щодо зниження диспропорцій, подолання депресивного стану. Серед них не тільки Державна стратегія регіонального розвитку, але й угоди щодо регіонального розвитку; цільове спрямування державних капіталовкладень; надання державної підтримки, сприяння формуванню бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних та консалтингових центрів, венчурних фондів; державно-приватне партнерство; міжрегіональне співробітництво; розвиток за участю громад; територіальний маркетинг; спрямування міжнародної технічної допомоги; сприяння зайнятості населення; зовнішні та внутрішні інвестиції. Однак, більшість науковців їх визнають не механізмами, а інструментами регіональної політики, забезпечення регіонального розвитку.

Зазначимо, що інструменти регіональної політики визначаються її цілями, зокрема сприяння розвитку та структурної перебудови регіонів, підтримка економічного і соціального перетворення регіонів, що зазнають структурних труднощів, підтримка адаптації та модернізації політики та систем навчання та зайнятості.



інструментами у регіональній політиці є фінансові, політичні, нормативно-правові та інші засоби, спрямовані на дотримання врівноваженого соціально-економічного розвитку регіонів.

Ці інструменти можуть бути класифіковані як макроекономічні та мікроекономічні.

З регіональної точки зору, зазначені інструменти призначені або впливати на розподіл виробничих ресурсів, або змінювати рівень доходів і витрат у конкретних регіонах. У цьому сенсі макроекономічні інструменти спрямовані на здійснення змін сукупного регіонального доходів і витрат, у той час як мікроекономічні інструменти регіональної політики спрямовані на створення стимулів з метою розподілу капіталу і робочої сили між регіонами і галузями.



Найперспективнішими інструментами впливу держави на соціально-економічний розвиток регіонів, які при цьому не зменшують мотивацію регіонів до саморозвитку та застосовуються на рівноправних, партнерських засадах, є:

- **пряме державне інвестування, як інструмент прямого впливу на господарський розвиток регіонів;**
- **державні замовлення та державні контракти є дієвим важелем прямого впливу держави на розвиток виробництва на регіональному та місцевому рівнях;**
- **надання з державного та місцевих бюджетів інвестиційних субвенцій як інструмент прямого фінансування державою важливих інфраструктурних та інвестиційних проектів на регіональному рівні;**
- **розробка стратегій соціально-економічного розвитку та укладання на цій основі угод щодо регіонального розвитку; застосування переваг інституту державно-приватного партнерства.**

Крім того, міжнародна технічна допомога, ресурси, які відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній основі Україні для здійснення програм, проектів міжнародної технічної допомоги з метою проведення реформ та реалізації програм соціально-економічного розвитку України теж включаються до ефективних інструментів. Міжнародна технічна допомога може залучатись у вигляді будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввозиться або набувається в Україні; робіт і послуг; прав інтелектуальної власності; фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті; інших ресурсів, не заборонених законодавством, у тому числі стипендій.

Застосування зазначеного інструментарію передбачає злагоджену та скоординовану роботу державних органів влади, органів місцевого самоврядування, стратегічних галузевих підприємств. Варто відзначити, що до інструментів, які передбачають позабюджетні кошти, належать такі як держано-приватне партнерство, зовнішні та внутрішні інвестиції, міжнародна технічна допомога. Їх використання надає змогу зменшити тягар зобов'язань на державний та місцевий бюджети і посилює зацікавленість у ефективному використанні наданих коштів.



Таким чином, механізми мають свої інструменти та методи впливу на регіональний розвиток, які відрізняються і кількісно, і за змістом, але в цілому не суперечать один одному. Єдиного механізму регулювання регіонального розвитку не існує і не може бути, бо всі вони утворювались в різні часи під впливом політичних та економічних факторів.

До того ж, різноманітність механізмів державного регулювання розвитку регіонів, на кожному етапі розвитку, свідчить про нові проблеми та завдання державної регіональної політики. Тож, можна зазначити, що формування механізмів державного регулювання регіонального розвитку має здійснюватися з урахуванням основних напрямів регіональної політики держави, серед яких найбільш значущими виявляються:

- формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій;

- сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;

- стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;

- створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самотності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

У світовій практиці для забезпечення регіонального розвитку застосовуються різні механізми, однак в цілому можна виділити два основних механізми реалізації регіональної політики: *регулювання та перерозподілу*. Регулювання пов'язане з формуванням обов'язкових стандартів, норм і правил, відповідність яким фіксується в різних ліцензіях, сертифікатах, дозволах, дипломах тощо. Їх дотримання є обов'язковою передумовою і умовою ведення економічної діяльності на території регулювання. Другий механізм реалізації державної політики – перерозподіл фінансових та інших засобів. Держава збирає податки з населення та організацій за затвердженими нормами і розподіляє ці кошти на різного роду потреби.

Враховуючи, що регіональна політика ЄС – це інвестиційна політика, яка спрямована на підтримку створення робочих місць, конкурентоспроможність, економічне зростання, поліпшення якості життя і сталого розвитку. Основними її інструментами є фінансові фонди. Фінансові асигнування на *регіональну політику ЄС, що отримала назву «політики згуртування»* (politique de cohésion), здійснюються головним чином через *три фінансові інструменти* – структурні фонди (відповідають за розподіл фінансових ресурсів, від «багатих» регіонів до «бідних»), а саме:



Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, а також створений у 1993 році Фонд згуртування. Кошти з нього отримують країни, чий валовий національний дохід (ВНД) на душу населення не перевищує 90% від середнього по ЄС. Структурні фонди націлені на скорочення регіональних відмінностей, в

той час як Фонд згуртування – на зменшення диспропорцій між країнами.

Фонд європейського регіонального розвитку (European Regional Development Fund, ERDF) зосереджується в основному на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю і конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру. Фонд згуртування зосереджується на транспортній та екологічній інфраструктурі, включаючи відновлювальні джерела енергії. Фінансування в рамках Європейського соціального фонду спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти і професійної підготовки.

Регіональний розвиток в Європі отримує вигоди від широкого спектру різноманітних можливостей фінансування. Проекти (особливо ті, які здатні забезпечувати певні надходження) все більше фінансуються за рахунок комбінації грантів і позик або інших фінансових інструментів, зокрема участі у капіталі. Механізм реалізації фінансових асигнувань відображає взаємодію визначених інструментів з метою перетворення ресурсів на вході у систему із подальшим їх перетворенням на очікувані результати, тобто на досягнення встановлених цілей регіональної політики. Однак слід зазначити, що реалізація бажаних результатів істотно залежить від цілого ряду зовнішніх факторів. Зокрема, у режимі спільного управління, Комісія із регіонального розвитку співпрацює з адміністраціями держав-членів (на національному, регіональному та місцевому рівнях), які відповідають за оперативну реалізацію регіональної політики: ефективне здійснення дій, що підтримуються структурними фондами, залежить від ефективного управління і партнерства між усіма відповідними територіальними і соціально-економічними партнерами, і, зокрема регіональною та місцевою владою, а також будь-яким іншим відповідним державним органом на різних етапах реалізації оперативних програм і проектів.

На адаптацію та запровадження у вітчизняну практику заслуговують підходи до вирішення проблемних питань, які слід було врахувати при реалізації євроінтеграційного вектору розвитку:

- регіональна політика потребує довгострокового стратегічного бачення цілей, яких необхідно досягти;
- має існувати об'єктивний, або «неполітичний», прозорий метод залучення і розподілу ресурсів в рамках програм або регіонів;

- важливо відділяти правове поле, що встановлює широкий спектр правил, які регулюють впровадження стратегії, від окремих рішень за проектами;
- існує проблема залежності від грантів, або від комбінації грантів і форми підтримки з відшкодуванням, при цьому інтегровані програми потребують більшого інституціонального потенціалу на регіональному рівні;
- наявність адекватного формального і неформального інституціонального потенціалу є критично важливою для успішного управління програмами;
- моніторинг та оцінка дій є необхідною для того, щоб можна було продемонструвати створену цінність для бенефіціарів і платників податків;
- прозорість процесу реалізації стратегії і програми розглядається як важлива складова ефективного управління у ХХІ столітті.

При цьому слід враховувати, що в Україні ефективне регулювання регіонального розвитку гальмується внаслідок таких перешкод:

- відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив розвитку, недосконалість нормативно-правового регулювання;
- низька інституційна та фінансова спроможність ОМС;
- відсутність механізму формування місцевих бюджетів на основі гарантованих державою соціальних стандартів;
- незавершеність формування та недосконалість моделі управління на регіональному та місцевому рівнях

Сьогодні регіональна політика має три основні напрями. По-перше, робиться наголос на сприянні економічному наближенню, щоб допомогти менш розвиненим регіонам (які розташовані в основному в нових країнах-учасниках) зменшити своє відставання від більш розвинених країн. По-друге, реалізуються широкі заходи, спрямовані на покращення регіональної конкурентоспроможності і зайнятості. Третя категорія стратегій спрямована на сприяння співпраці між регіонами і країнами, щоб зменшити економічне значення національних кордонів.

Відповідно, це потребує запровадження системи заходів, які б сприяли підвищенню ефективності регіонального розвитку. Серед них варто виокремити:

- створення нормативно-правової бази щодо стимулювання розвитку, зокрема, стратегічного планування;
- поширення практики двостороннього узгодження діяльності центральних та регіональних органів влади;
- введення до Державного бюджету спеціаль-ної бюджетної програми розвитку регіонів;
- розроблення механізмів концентрації та оптимізації потоків державних ресурсів;
- запровадження формульної схеми розподілу інвестиційних субвенцій за визначеними критеріями тощо.

Конкурентоспроможність розвитку регіонів

У сучасному глобалізованому світі тотальної конкуренції за ресурси, робочу силу, ринки збуту кожна держава, окремі регіони і громади, аби забезпечити своє процвітання та розвиток, комфортне і безпечне середовище проживання людини, мають бути конкурентоспроможними щодо інших держав, регіонів та громад. Адже конкурентоспроможність держав, регіонів чи територіальних громад формується на кількох рівнях і залежить не лише від обсягів виробництва, інвестування і наявних ресурсів, а й передбачає формування цілісної системи конкурентних переваг на міжрегіональному, мегарегіональному та міжнародному рівнях. Країна або регіон зможуть забезпечити підвищення рівня економічного та соціального добробуту й якості життя лише тоді, якщо їм удаватиметься продавати більше продуктів та послуг кращої якості іншим суб'єктам.

Тенденції соціально-економічного розвитку України свідчать, що резерви факторної конкурентоспроможності (дешева робоча сила і традиційний експорт товарів із низькою доданою вартістю) вичерпали або вичерпають себе у середньостроковій перспективі. На місцях органи влади, особи, відповідальні за забезпечення регіонального розвитку не завжди обґрунтовано визначають пріоритетні напрями розвитку територій, необхідні чинники формування конкурентних переваг та копіюють підходи інших регіонів щодо залучення інвестицій, активізації наявного потенціалу, що переважно не дає очікуваних позитивних результатів.

В умовах сьогодення, активних інтеграційних та глобалізаційних процесів, посилення конкуренції, підвищення нестабільності внутрішнього та зовнішнього середовища, соціально-економічний

комплекс регіонів України, його господарюючі сфери потребують вирішення складних завдань. Ці завдання формуються відповідно до вектору економічного розвитку держави, що поєднує у собі необхідність подолання кризових явищ в економіці та прагнення до євроінтеграції. Вихідним моментом при цьому виступає необхідність формування конкурентоспроможних регіонів України.



Конкурентоспроможність у широкому розумінні трактується як здатність товаровиробника, регіону, країни в цілому протистояти конкурентам, тобто витримувати конкуренцію, покращуючи своє становище як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках. Тобто під конкурентоспроможністю розуміється спроможність об'єкта, певної економічної системи формувати конкурентні переваги над іншими.

Конкурентоспроможність проявляється на різних рівнях та щодо різноманітних економічних об'єктів. Зокрема, її можна розглядати на таких рівнях:

- індивідуальний рівень – конкурентоспроможності продукції;
- мікрорівень – конкурентоспроможність підприємства;
- мезорівень – конкурентоспроможність регіону (галузі економіки, чи виду економічної діяльності);
- макрорівень – конкурентоспроможність держави.

Водночас конкурентоспроможність доцільно досліджувати не лише на різних рівнях, а й щодо окремих об'єктів – певних видів продукції, що виготовляється, послуг чи інформації, окремих видів економічної діяльності, соціально-економічних систем тощо. Усі рівні і різновиди конкурентоспроможності взаємопов'язані і взаємообумовлені, тому конкурентоспроможність вищого рівня може бути досягнута за умови, якщо вона буде досягнута на усіх низових рівнях її формування.



Що ж стосується конкурентоспроможності регіонального розвитку, то під нею розуміється здатність кожної регіональної системи до управління своїми конкурентними перевагами, раціонального й ефективного розміщення продуктивних сил з метою забезпечення стійкого фінансового й економічного становища, одержання максимальної вигоди, задоволення об'єктивних і суб'єктивних потреб на умовах самостійності та

самофінансування, у межах існуючого законодавства. Конкурентоспроможність регіону свідчить про здатність досягати високого рівня життя для свого населення й постійно його поліпшувати.

Створення умов підвищення конкурентоспроможності регіону є одним з головних факторів забезпечення високого рівня його розвитку. Оскільки конкурентоспроможність і економічний розвиток є взаємопов'язаними категоріями, то саме тому такий розвиток, в основі якого лежать конкурентні переваги, може забезпечити стабільність функціонування. Разом з тим, конкурентоспроможність як результат, що фіксує наявність конкурентних переваг, ототожнюється з можливостями більш ефективно розпоряджатися наявними ресурсами, в першу чергу фінансовими, та в результаті їх примножувати. За такого підходу слідує, що економічна ефективність і фінансова стабілізація регіональної системи визначається рівнем її конкурентоспроможності.

У контексті поточного (оперативного) планування конкурентоспроможність та фінансова стабілізація регіону є різнонаправленими, конфліктними цілями розвитку. Це пояснюється тим, що задля підвищення конкурентоспроможності регіону необхідна додаткова імобілізація фінансових ресурсів з різноманітних джерел та резервів, що знижує рівень фінансової самостійності (стійкості) території. Тому досить часто високо конкурентоспроможні об'єкти характеризуються водночас високим рівнем фінансового ризику за поточними виробничо-господарськими операціями і, навпаки, об'єкти зі стабільно високими рівнями фінансових ресурсів повільно підвищують рівень конкурентоспроможності.

Загалом конкурентоспроможність регіонального розвитку можна окреслити як здатність в умовах вільної конкуренції виробляти товари і послуги, які відповідають потребам ринку, реалізація яких підвищує добробут регіону, країни та окремих її громадян. Однак часто забезпечити всі ці аспекти конкурентоспроможності вкрай складно. Зважаючи на те, що сьогодні регіон має забезпечувати належний рівень конкурентоспроможності не тільки в межах держави, а й на міжнародному рівні, необхідно визначити, у яких векторах ця конкурентоспроможність може забезпечуватися. В умовах глобалізованого ринку конкурентоспроможність регіону може забезпечуватися:

- для населення – наскільки привабливим є регіон для проживання (забезпечує належний рівень життя, працевлаштування, можливості самореалізації тощо). У цьому випадку зростає роль екологічного компонента, культури, інфраструктури, дизайну середовища тощо. Не завжди розвинена промисловість забезпечує належний рівень конкурентоспроможності для людей, оскільки діяльність підприємств часто зумовлює екологічні забруднення, непривабливість архітектурного середовища, високу концентрацію населення, загострення соціальних проблем тощо;

- для підприємництва та господарської системи регіону – характеризує можливості ефективної діяльності налагодження підприємницької діяльності, ефективну систему (територія забезпечує привабливі умови для розвитку підприємництва, а пропоновані продукти та підприємницька діяльність дозволяють нарощувати ВРП, збільшувати зайнятість, ефективно використовувати наявні ресурси, приваблювати інвестиції тощо);

- для держави, мегарегіонального об'єднання, на міжнародному рівні – міжнародна конкурентоспроможність регіону (може об'єднувати два попередні вектори, а також передбачати, що певні регіони держав можуть бути стратегічними для забезпечення комплексної конкурентоспроможності країни або групи країн, навіть за відсутності у цих регіонах належних умов для проживання, розвиненого підприємництва, наприклад, стратегічні військові об'єкти, запаси корисних копалин, природні парки, заповідні зони тощо).

У практичному плані конкурентоспроможність регіону – це його здатність виявляти, створювати і використовувати конкурентні переваги для утримання або поліпшення своєї позиції на ринках товарів серед конкуруючих регіонів. Конкурентні переваги регіону – його переваги в трудових, матеріальних і віртуальних чинниках виробництва, таких, як інформація, знання, інновації, підприємницькі здібності, а також у чинниках навколишнього середовища, що забезпечують ефективність економіки регіонального бізнесу.



конкурентоспроможність регіонального розвитку визначається як здатність його соціуму, бізнесу і влади перемогти в суперництві з іншими регіонами за залучення і створення нових факторів виробництва, забезпечуючи при цьому конкурентні переваги в економічному розвитку та якості життя населення.

Система чинників, що впливають на конкурентоспроможність регіонального розвитку, є дуже складною, багатокomпонентною, що значно обмежує можливість виділення впливу на регіон конкретного з них, характеризуються великою неоднорідністю: поряд з традиційними групами факторів, що стосуються економіки, соціальної сфери, інституціональної та інфраструктурної характеристик регіону, інновацій необхідним є усвідомлення впливу на регіон таких факторів як власні доходи місцевого бюджету, розвиток міст, збалансованість розвитку соціальної сфери регіонів і міст та ін. Тільки комплексний підхід дає змогу максимально повно використати регіональний конкурентний потенціал та досягти високого рівня життя населення.

Основними характеристиками конкурентоспроможності країн і регіонів за методологією IMD-Lausanne є такі: продуктивність економіки, ефективність управління, ефективність бізнесу та інфраструктура. Однак теорія конкурентменеджменту вказує на те, що ці характеристики логічно розглядати в іншому порядку:

- фактори конкурентоспроможності (інфраструктура);
- процес формування конкурентних переваг (ефективність бізнесу);
- конкурентні переваги (продуктивність економіки);
- управління конкурентоспроможністю (ефективність управління).

Загалом можна говорити про комплексність поняття *конкурентоспроможність регіону, яка включає три основоположні аспекти:*

- необхідність досягнення високого рівня життя населення (конкурентоспроможність ринку праці або конкурентоспроможність, що забезпечує населення);
- ефективність функціонування господарського механізму регіону (конкурентоспроможність на ринку товарів або конкурентоспроможність, що забезпечує виробництво);
- інвестиційна привабливість (конкурентоспроможність на ринку капіталу або конкурентоспроможність фінансів).

При цьому ми вважаємо, що основною цінністю на сучасному етапі є людина та її добробут, а також забезпечення можливості розвитку майбутніх поколінь.



Згідно із запропонованою М. Портером теорією конкурентоспроможності націй, ключовими чинниками формування конкурентних переваг є факторні умови, умови попиту, діяльність споріднених галузей та стратегії окремих підприємств. Відповідно конкурентне зростання країни та окремого регіону доцільно поділяти на чотири етапи: факторів; інвестицій; інновацій та багатства. Тобто, механізм формування конкурентоспроможності суб'єктів господарювання розглядається на основі постійної інноваційної діяльності.

Отже, передумовою підвищення конкурентоспроможності регіонального розвитку в епоху глобальної конкуренції є наявність унікальних локальних переваг, тобто таких, що не можуть бути скопійовані та відтворені в інших місцях. Основою їх створення виступають:

- суб'єкти управління процесом забезпечення конкурентоспроможності регіону;
- суб'єкти господарської та підприємницької діяльності, функціонування яких залежить від ефективного використання сировинних, трудових та фінансових ресурсів, повноцінної інфраструктури, належної техніко-технологічної бази, здорового конкурентного середовища, наявності економічного потенціалу та передумов розвитку;
- населення регіону, до основних характеристик конкурентоспроможності якого варто віднести розвиток людського капіталу. Підвищення рівня якості життя, покращення системи соціальних послуг, капіталізацію життя праці;
- співробітництво з іншими країнами та регіонами на основі розвитку інтеграційних форм діяльності.

На конкурентоспроможність регіонального розвитку впливають внутрішні, зовнішні та інституційні чинники. До внутрішніх чинників належать: природні ресурси і географічне розташування регіону, накопичений фізичний капітал, накопичений людський капітал, накопичений інноваційний потенціал. Зовнішні по відношенню до регіону чинники включають у себе: інтеграцію регіону в глобальний економічний простір, політику влади відносно регіонів, наявність і функціонування підприємств регіону, інтегрованих у бізнес-групи для активації продажів та інноваційної діяльності. Інституційні чинники — це правила, механізми, що забезпечують їх виконання, і норми поведінки, які структурують повторювані взаємодії між людьми:

стабільність появи й зміни правил, стабільність регіональних формальних інститутів, захищеність прав власності, якість судової системи, прогрес у створенні інституційної інфраструктури, неформальні норми щодо податків, хабарів, корупційних способів вирішення адміністративних проблем.



А. Андерсон ввів поняття «С-регіонів», в яких виділив чотири детермінанти, що лежать в основі парадигми сучасного динамічного регіонального розвитку в умовах глобальної конкуренції. Це так звані С-фактори: компетенція (competence), культура (culture), комунікації (communication) і творчість (creativity).

Згідно з теорією регіональної конкурентоспроможності регіон діє як своєрідний економічний суб'єкт, який з метою покращання свого стану щодо інших регіонів застосовує інноваційні підходи – щоб перемогти у конкурентній боротьбі. Тому й механізми можуть стосуватись латентних чинників, використання яких може надати нових імпульсів у розвитку. Прагнучи їх реалізувати, регіон йде на певні ризики. Мінімізація негативного впливу від їх застосування забезпечується диверсифікацією, що досягається шляхом співробітництва у мережах співпраці, які є основою підвищення конкурентоспроможності регіону. Зміцнення міжсекторних і міжгалузевих зв'язків у регіоні забезпечують також популярні на сьогодні синергетичні ефекти. Отже, можна стверджувати, що завдання інтеграції має стратегічну важливість для конкурентоспроможності регіону. Невипадково інтеграція стала провідним принципом регіональної політики ЄС.



Фундаментальною умовою стабільного розвитку України в довгостроковій перспективі є створення і розвиток міцних засад конкурентоспроможності її економіки на основі ефективної регіональної політики, спрямованої на підвищення регіонального розвитку. Світова практика свідчить, що саме регіональний підхід до підвищення конкурентоспроможності став одним з основних механізмів перетворення окремих розвинених країн світу з аутсайдерів економічного розвитку в одні з найбільш конкурентоспроможних та ефективних економік.

В країнах ЄС, де існує державна регіональна політика, що має комплексний характер, застосовуються інвестиційні програми для

кожного регіону по всій країні. Певною формою планування або координації регіонального розвитку є поліпшення координації та синергії між інвестиціями, що здійснюються за рахунок різних джерел фінансування всіма учасниками процесу розвитку – державою, регіональною та місцевою владою на певній території. «Принцип розпорошення» фінансових ресурсів для реалізації регіональних програм та проектів є підходом до мінімізації диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів. Він забезпечує високу ефективність й дає відчутний результат, який впливає не лише на рівень життя населення, а й на підвищення конкурентоспроможності. Також зміна традиційних підходів до управління розвитком територіальних моделей (громад, районів, регіонів) супроводжується переходом до кластерних технологій розвитку.

За роки незалежності в Україні в основному сформовано організаційно-правові та інші основи реалізації державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Відтак, за останні роки ринкових перетворень у національній економіці процес запровадження механізмів підвищення конкурентоспроможності регіонального розвитку здійснюється за двома напрямками – практичним і теоретичним. Практичний напрям представлено, насамперед, відповідними розділами у програмах дій урядів, посланнях Президента до Верховної Ради України, прогнозно-планових документах, а також Концепцією та Стратегією державної регіональної політики, у яких основна увага приділяється завданням регіональної політики, механізмам і методам, за допомогою яких уряд планує їх здійснити. Проте в силу численних об'єктивних та суб'єктивних факторів наявні можливості удосконалення механізмів підвищення конкурентоспроможності регіонального розвитку України, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо.

Шлях підвищення регіональної конкурентоспроможності лежить в переорієнтації національної економіки на інноваційний шлях розвитку. При цьому економічний потенціал регіону закладається на базі підвищенні привабливості бізнес-клімату та утриманні конкурентних переваг у найбільш перспективних інноваційних галузях промисловості. Підвищення конкурентоспроможності регіонального розвитку, перш за все, потребує реформування регіональної, інвестиційної, інноваційної політики, законодавчої бази, а також форм і методів контролю і оцінки такого реформування.

Конкурентоспроможність і економічний розвиток регіону залежать від рівня його фінансового забезпечення знаходження додаткових джерел для зростання інвестицій у реальний сектор економіки. Залучення додаткових ресурсів при недостатності власних і бюджетних коштів має відбуватись на фінансових ринках та здійснюватись з використанням сучасних фінансових інструментів, у тому числі і через створення фінансових установ небанківського сектору. Побудова децентралізованих відносин між рівнями управління має передбачати трансформації в мережі місцевих фінансових інституцій, що спричинить поштовх у розвиткові місцевого фінансового ринку та сприятиме диверсифікації фінансових потоків муніципального утворення.



Державна стратегія регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки запроваджує нові підходи до державної регіональної політики у новому плановому періоді, а саме: перехід до територіально спрямованої політики розвитку на основі стимулювання використання власного потенціалу територій, надання підтримки окремим територіям, що характеризуються особливими проблемами соціально-економічного розвитку, високим історико-культурним потенціалом, екологічними умовами та потребами охорони навколишнього природного середовища.

Крім того, реалізація державної регіональної політики на період до 2027 року здійснюватиметься на основі комплексного територіального підходу, що передбачає, що об'єктом у рамках регіональної політики є територія, яка характеризується специфічним набором соціальних, просторових, екологічних та економічних особливостей. Заходи щодо реалізації державної регіональної політики спрямовуватимуться на підтримку потенційних центрів економічного зростання, які можуть поширювати свій позитивний вплив на розвиток сусідніх територій та впливають на розвиток регіону в цілому, а також на підтримку інтегрованих проектів розвитку територій з особливими проблемами розвитку, що повинно сприяти зниженню рівня міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії в розвитку територіальних громад та якості життя людини.

Першочерговими завданнями нової регіональної політики визначено прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих

місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме це може дати швидко та стійке зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася, де проживає зараз і де буде проживати у майбутньому.

Нова політика регіонального розвитку ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, економіку та навколишнє природне середовище, а також включатиме побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Заходи регіональної політики формуватимуться на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів та оцінки для забезпечення та підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування та оцінки політики.



Завдання для самоконтролю

1. Вкажіть на суттєві відмінності у змістовному наповненні понять «регіональне управління», «регіональна політика», «регіональний розвиток».
2. Охарактеризуйте систему регіонального управління, її складові та принципи.
3. В чому саме полягає обумовленість необхідності реформування системи регіонального управління?
4. Вкажіть чинники комплексного виміру регіонального розвитку.
5. Якими документами визначено цілі державної регіональної політики та як вони узгоджуються із цілями тисячоліття?
6. Якими, на Вашу думку, є фактори впливу європейської регіоналізації на інституційне забезпечення регіональної політики?
7. Вкажіть інструменти та механізми державної політики регіонального розвитку
8. Який зміст Ви вкладаєте у поняття «сталий розвиток»?
9. Охарактеризуйте принципи сталого розвитку на конкретних прикладах вітчизняної практики.
10. Визначте політико-правові та інституційні засади управління сталим розвитком.
11. Проілюструйте прикладами переваги запровадження концепції сталого розвитку в практиці державотворення.

12. Визначте еволюцію правового та інституційного забезпечення державного регулювання регіонального розвитку за роки незалежності України.

13. Як змінюється розподіл повноважень у системі регіонального управління в Україні в процесі децентралізації влади?

14. Якими є, на Вашу думку, проблемні питання інституційного забезпечення регіонального управління в Україні?

15. Наведіть приклади залучення недержавних структур до участі у забезпеченні програм регіонального розвитку.

16. Які інструменти регіонального управління Ви знаєте? В чому полягають переваги їх застосування?

17. Визначте роль та завдання центральних, регіональних і місцевих органів публічної влади щодо впровадженні політики регіонального розвитку.

18. На Вашу думку, якими є шляхи вдосконалення інституційного забезпечення регіонального розвитку в Україні. Аргументуйте на прикладах.

19. Вкажіть на проблемні питання, вирішення яких потребує реформування інституційних структур з реалізації державної регіональної політики на регіональному рівні.

20. Здійсніть класифікацію видів взаємодії в умовах багаторівневого управління регіональним розвитком.

21. Аргументуйте, яким має бути механізм взаємодії суб'єктів регіонального управління на конкретних прикладах, з використанням кращого зарубіжного та вітчизняного досвіду.

22. Якими є форми взаємодії та диференціація взаємовідносин між державним, приватним та громадським секторами в процесі формування та реалізації регіональних програм (на прикладі аналізу конкретної програми на вибір).

23. Визначте якими є взаємовідносини центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в забезпеченні впровадження завдань та цілей регіональної політики.

24. Вкажіть доцільність застосування інструментів реалізації політики в різних сферах регіонального розвитку.

25. Охарактеризуйте передумови забезпечення ефективності багаторівневого регіонального управління.

26. Охарактеризуйте змістовне та сутнісне наповнення понять «ресурс», «ресурси управління», «ресурси регіонального управління».

27. Надайте характеристику ресурсного потенціалу забезпечення регіонального управління.

28. Якими є складові системи ресурсного забезпечення регіонального управління?

29. Яке місце займають і яку роль відіграють ресурси регіонального управління в балансі сил, інтересів та політичних відносин «центр-регіон»?

30. Якими є механізми функціонування системи ресурсного забезпечення регіонального управління?

31. Дайте визначення та охарактеризуйте механізми регулювання розвитку регіонів.

32. Вкажіть на особливості та принципи функціонування механізмів регулювання розвитку регіонів.

33. Які методи державного регулювання регіонального розвитку Ви знаєте?

34. На Вашу думку, що є перешкодами на шляху забезпечення ефективного регулювання регіонального розвитку?

35. Конкурентоспроможність розвитку регіонів: сутність поняття та змістовне наповнення.

36. Охарактеризуйте світові тенденції регіонального управління та визначте шляхи їх врахування у вітчизняній практиці.

37. На Вашу думку, якими повинні бути шляхи відновлення інвестиційної активності в регіонах України в умовах економічної нестабільності?

38. Яким чином співвідносяться економічна нестабільність та принципи сталого розвитку в процесі реформування системи регіонального управління?

39. Якими мають бути інструменти реалізації державної регіональної політики в процесі здійснення реформи децентралізації?

40. Обґрунтуйте стратегічні орієнтири здійснення активної державної регіональної політики з урахуванням процесів адміністративно-територіального реформування.



Рекомендовані джерела:

1. Всесвітня декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – №1 – 2 (3). – С. 95-97.

2. Декларація щодо регіоналізму в Європі. – Берлін, 1997. – 123 с.

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

4. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 5 серпня 2020 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>

5. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – №1 – 2 (3). – С. 90-94.

6. Питання державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України № 656 від 4 липня 2012 року (із змінами,

внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України № 30 від 23 січня 2013 року та № 576 від 14 серпня 2013 року). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon2.rada.gov.ua/ laws/ show/656-2012-%D0%BF](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF)

7. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 80 від 24 квітня 2015 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15/page)

8. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 688-р від 22 вересня 2016 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402>

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України №157-VIII від 05 лютого 2015 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

10. Про засади державної регіональної політики: Закон України №156-VIII від 05 лютого 2015 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>

11. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації: Наказ Мінрегіону № 79 від 31 березня 2016 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/182-v>

12. Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова КМУ № 931 від 11 листопада 2015 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>

13. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики: Постанова КМУ № 856 від 21 жовтня 2015 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-n

14. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України № 258 від 11 лютого 2016 року. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248941325>

15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

16. Про утворення та ліквідацію районів. Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 3650 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132

17. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України № 2850-IV від 8 вересня 2005 року. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.

18. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html?PrintVersion>

19. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 року. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/conv>

20. Проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року” [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-postanovi-kabinetu-ministriuv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku/>

21. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820

Основна література

1. Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / Іжа М.М., Надолішній П.І., Приходченко Л.Л., Саханенко С.Є. та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. – 480 с.

2. Безверхнюк Т. М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико-методологічні засади: [монографія] / Т. М. Безверхнюк. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 315 с.

3. Берегой Т. А. Сучасні підходи до регіональної політики та публічного адміністрування: [навчально-методичний посібник] / Т. А. Берегой; [під наук. ред. З. В. Балабаєвої, С. Є. Саханенко]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – 122 с.

4. Васильєва О. І. Інституційне забезпечення державної регіональної політики в Україні / О. І. Васильєва // Наукові розвідки державного та муніципального управління. – 2014. – №1. – С.8-18.

5. Войтик О. Є. Інституційне забезпечення державного управління регіональним розвитком / О. Є. Войтик // Теорія та практика

державного управління. – 2016. – № 1(52). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kbua.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/15.pdf

6. Гриневецький С. «Вікна можливостей»: інструкція із застосування // УНІАН. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/vikna-mozhливostey-instrukciya-iz-zastosuvannya-.html>

7. Дегтярєва І. О. Теоретичне обґрунтування складових розробки механізмів підвищення конкурентоспроможності регіону / І. О. Дегтярєва // Статистика України. – 2013. – № 1. – С. 67-70. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/su_2013_1_13

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

9. Енциклопедія державного управління: [у 8 т.] / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; [наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1-3, 8. – (Відповідні статті).

10. Забезпечення конкурентоспроможності регіонів у контексті активізації економічного розвитку / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, І. Е. Польська та ін.; [за заг. ред. О. Ю. Бобровської]. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. – 48 с.

11. Інструменти регіонального розвитку в Україні: [навчальний посібник] / О. В. Берданова та ін.; [за ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової]. – К.: НАДУ, 2013. – С. 12-28.

12. Ковальчук В. Г. Державне управління в європейських моделях регіонального розвитку: досвід для України / В. Г. Ковальчук // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – № 1. – С. 205-212. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdu_2015_1_29

13. Концептуальні засади реформування системи регіонального управління: [монографія] / М. М. Іжа, З. В. Балабаєва, Т. А. Берегой та ін. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – 212 с.

14. Матеріали Всеукраїнської наради з актуальних питань формування та реалізації державної регіональної політики (19-20 грудня 2019 року, м. Львів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/materiali-vseukrayinskoyi-naradi-z-aktualnih-pitan-formuvannya-ta-realiztsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki-19-20-grudnya-2019-roku-m-lviv/>

15. Матеріали круглого столу «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року: ЄДНІСТЬ У РОЗВИТКУ» (20 червня 2019 року, Національний інститут стратегічних досліджень) [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/materiali-kruglogo-stolu-derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku-yednist-u-rozvitku-20-cheruvnya-2019-roku-natsionalniy-institut-strategichnih-doslidzhen/>

16. Миколайчук М. М. Економічна політика регіонального розвитку в умовах глобалізації: [монографія] / М. М. Миколайчук; [за наук. ред. І. В. Розпугаченка]. – Київ: К.І.С., 2009. – 228 с.

17. Мироненко М. Ю. Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України: автореферат на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління / М. Ю. Мироненко. – Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ, 2015. – 36 с.

18. Піроженко Н. В. Роль державно-приватного партнерства в стратегічному розвитку території / Н. В. Піроженко // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали VII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління; [м. Одеса, 27 травня 2016 року]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?

19. Приходченко Л. Інституційне забезпечення регіонального розвитку в контексті децентралізації влади та реформування публічного управління / Л. Приходченко // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю; [м. Одеса, 28 жовтня 2016 року]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 127-129.

20. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС / Д. Черніков, Р. Хорольський, О. Синьокий. – К.: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2015. – 31 с.

21. Ресурсний потенціал регіону: [навчальний посібник] / авт.-упоряд.: М. К. Орлатий, С. А. Романюк, І. О. Дегтярьова та ін.; [за заг. ред. М. К. Орлатого]. – К.: НАДУ, 2014. – 724 с.

22. Рильська В. В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В. В. Рильська // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf

23. 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; [м. Одеса, 29 квітня 2015 року]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – 312 с.

24. Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика: [монографія] / С. А. Романюк. – К.: НАДУ, 2013. – 408 с.

25. Система інституційного забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики в Україні: проблеми та напрями удосконалення / Ю.Гринчук, Н.Коваль, М.Вихор // Інвестиції : практика та досвід. – 2019. - № 7. – С. 23 – 30

26. Технологія розв'язання проблеми «ресурсної залежності» регіональної влади: [методичні рекомендації] / авт. кол.: Т. М. Безверхнюк, Л. Л. Приходченко, О. М. Ракоцило, Т. В.Сивак; [за загл. ред. Т. М. Безверхнюк]. – К. НАДУ, 2011. – 48 с.

27. Управління сталим регіональним розвитком на засадах демократичного врядування: теорія та практика: [монографія] / [за заг. ред. М. М. Іжі.; авт. кол.: Іжа М. М., Артем'єва Н. П., Воронов О. І., Карпенко В. В. та ін.] – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2012. – 252 с.

28. Good multi-level governance for vocational education and training: the paper of European Training Foundation, 2013. – Torino: European Training Foundation. – 49 p.

29. Integrating Environment and Development in Decision-Making // Agenda 21. – Chapter 8. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.gdrc.org/decision/agenda21chapter8.html>.

30. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

РОЗДІЛ 2.

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Мета – ознайомлення з теоретичними засадами публічного управління та багаторівневого врядування у публічних фінансах, представлення практико орієнтованих засад публічних фінансів, як частини соціально-економічної системи на рівні регіонів і територій, формування знань бюджетної системи та принципів її устрою в реалізації завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Навчальні цілі:

- формування системи знань з норм, інструментів та методології багаторівневого публічного управління регіональними фінансами та бюджетом, сутності багаторівневого управління місцевими бюджетами, уявлення про їх призначення в реалізації принципу субсидіарності, як парадигмального постулату фінансово-бюджетної децентралізації в Україні;
- удосконалення навичок з управління джерелами доходів та напрямками видатків місцевих бюджетів, підвищення рівня розуміння системи горизонтального та вертикального вирівнювання податкоспроможності територій та ролі міжбюджетних трансфертів в умовах нового бюджетного устрою України;
- вміння застосовувати програмно-цільовий метод формування та виконання місцевих бюджетів, знати його сучасний теоретико-методологічний інструментарій та використовувати його у практиках бюджетування, що виникають на регіональному рівні у процесі побудови багаторівневого економічного механізму, розроблення і реалізації системи показників результативності місцевих бюджетів, направлених на прийняття ефективних бюджетних рішень.

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення тем другого розділу слухачі мають *володіти* глибокими знаннями з теорії, нормативів та методології публічного управління фінансами та бюджетом. А саме, мати:

- прогресивні та такі, що випереджають час, знання в галузі прикладної та/або фахової діяльності і на межі предметних галузей (економіка, просторовий розвиток, муніципальні послуги тощо);

- практико орієнтовані навички: забезпечення ефективної взаємодії (комунікації) та співпраці між різними рівнями і групами суб'єктів управління місцевими фінансами та економікою; залучення на засадах партнерства проекти міжнародної технічної допомоги, гранти, громадські об'єднання, бізнес-структури до вирішення ключових проблем економіки, фінансів та бюджету;

- вміння із застосування методів фахової координації в умовах багаторівневого управління фінансами та бюджетом, враховувати при вирішенні проблем економічного змісту соціальних та екологічних аспектів, розуміння суспільної відповідальності за результати прийняття бюджетних рішень.



Ключові слова: автономність місцевих бюджетів; бюджетна система; бюджетний устрій; децентралізовані фінанси; ефективність; єдність; ланка бюджетної системи; принципи бюджетної системи; регулювання; прозорість; субсидіювання; унітаризм бюджетний, бюджетна класифікація; доходи бюджету; доходи від операцій з капіталом; збори; видатки; витрати; кредитування бюджету; моніторинг видатків; неподаткові доходи; податки; фінансування бюджету, базова дотація; бюджетна децентралізація; горизонтальне вирівнювання; міжбюджетні відносини; міжбюджетні трансферти; реверсна дотація; оподаткування; освітня субвенція; податкоспроможність; субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад; фінансовий ресурс, бюджетні програми; галузеве управління; економічна класифікація; методологія оцінки ефективності бюджетних програм; моніторинг; оцінка ефективності бюджетних програм; показники виконання бюджетних програм; програмно-цільовий метод.

План викладу:

- 2.1. Фінансові основи регіонального управління.
- 2.2. Доходи та видатки місцевих бюджетів.
- 2.3. Вирівнювання податкоспроможності територій.
- 2.4. Програмно-цільовий підхід у багаторівневому управлінні публічними фінансами.

§ 2.1. Фінансові основи регіонального управління

Багаторівневий бюджетний устрій

Бюджетний устрій визначає організацію бюджетної системи країни, взаємовідносини між її окремими ланками, правові основи функціонування бюджетів, що входять у бюджетну систему, склад і структуру бюджетів, процедурні сторони формування та використання бюджетних коштів та ін. Основи бюджетного устрою визначаються формою державного устрою країни, діючими в ній основними законодавчими актами, роллю бюджету у суспільному відтворенні і соціальних процесах.



Бюджетний устрій залежить від форми державного й адміністративного устрою країни. Адміністративно-територіальний устрій є основною базою для організації сучасного державного управління, формування органів влади в державі, розбудови місцевого самоврядування. Відтак, горизонтальна та вертикальна багаторівневість відносин в адміністративно-територіальному устрої визначає багаторівневість устрою бюджетного.

За ступенем розподілу влади між центром і адміністративно-територіальними утвореннями всі держави поділяються на унітарні, федеративні і конфедеративні. Унітарна (єдина) держава – це форма державного устрою, при якій адміністративно-територіальні утворення не мають власної державності чи автономії. У країні діє єдина конституція, загальна для всіх систем права, і єдині органи влади, централізоване управління економічними, соціальними і політичними процесами в державі. Бюджетна система унітарної держави складається з двох ланок – державного та місцевих бюджетів.

Федеративна (об'єднана) держава - це форма державного устрою, при якій державні утворення або адміністративно-територіальні утворення, що входять в державу, мають власну державність і володіють певною політичною самостійністю в межах розподілених між ними і центром компетенції. Бюджетна система федеративних держав має три рівні і складається з федерального бюджету, бюджетів членів федерації і місцевих бюджетів.

Конфедеративна (союзна) держава-це постійний союз суверенних держав, створений для досягнення політичних або військових цілей. Бюджет такої держави формується з внесків

держав, що входять у конфедерацію. У держав – членів конфедерації – діють свої бюджетні і податкові системи.

У сучасному світі поширені дворівнева (унітарна) та трирівнева (федеральна) бюджетні системи. Країни із складнішим територіальним поділом мають складнішу (за чисельністю бюджетів) бюджетну систему. Так, країни з федеральним поділом (Російська Федерація, США, Індія) мають центральний бюджет, бюджети федерацій, штатів, автономій та підпорядковані їм місцеві бюджети. Країни, які не мають такого складного адміністративного устрою, використовують центральний бюджет та місцеві бюджети. Завданням бюджетних систем є максимальне наближення джерела фінансування державних послуг до одержувачів цих послуг. Розрізняють централізовану та децентралізовану бюджетні системи.

Централізована бюджетна система характеризується зосередженням у руках вищих органів влади рішень з приводу виділення бюджетних коштів. Наслідком централізації завжди є акумуляція у центральному бюджеті більшої частини коштів бюджетної системи, розвинена двосторонньою системою руху коштів між різними рівнями бюджетної системи, при цьому розрахунки показників місцевих бюджетів жорстко контролюються з центру і його рішення стосовно управління бюджетними коштами мають значну перевагу перед рішеннями місцевих органів.



Децентралізована бюджетна система характеризується тим, що законодавство та місцеві фінанси забезпечують місцевим бюджетам достатню фінансову базу для виконання своїх повноважень.

Регулюючі доходи бюджету використовуються значно меншою мірою, ніж закріплені.

Бюджет є провідною ланкою системи державних фінансів. Структура бюджету держави може розглядатись у двох розрізах - горизонтальному і вертикальному. Горизонтальна структура бюджету відображає склад і співвідношення його доходів та видатків. У вертикальному розрізі структура бюджету розглядається за рівнями органів державної влади й місцевого самоврядування. На кожному з рівнів складається, затверджується і виконується окремий бюджет. Вертикальна структура бюджету відповідає бюджетному устрою країни. Також вертикальна структура бюджету

характеризується двома поняттями: бюджетний устрій і бюджетна система. Вони тісно взаємопов'язані.

Бюджетний устрій характеризує, яким чином побудована бюджетна система, тобто бюджетний устрій - це організація і принципи побудови бюджетної системи, її структура, взаємозв'язок між окремими її ланками, це організація вертикальної структурної побудови бюджету держави за рівнями влади. Бюджетна система відображає складові частини бюджету, тобто це сукупність всіх бюджетів, які формуються в даній країні у відповідності з її бюджетним устроєм. Основи бюджетного устрою досить стабільні і мають в цілому однакові чинники в різних країнах. Бюджетні ж системи різних країн можуть досить відрізнятись, хоча і засновуються на однакових підвалинах.

Основами бюджетного устрою, які характеризують напрямки та форми вертикальної побудови бюджету, виступають:

- встановлення принципів побудови бюджетної системи;
- виділення видів бюджетів;
- розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи;
- організація взаємовідносин між різними бюджетами.

Принципи побудови бюджетної системи є головним і визначальним елементом у бюджетному устрої. Саме вони визначають характерні ознаки і риси бюджетного устрою тієї чи іншої країни. Принципи побудови бюджетної системи розглядаються за двома напрямками. Перший напрямок характеризує структурну побудову бюджету, другий — взаємозв'язок різних ланок.

Бюджетний устрій доцільно розглядати як засади побудови бюджетної системи. Вони встановлюються з урахуванням адміністративного поділу і розмежування функцій між різними рівнями органів державної влади.

Виділяється два види бюджетів: загальнодержавні та місцеві. Важливим напрямом бюджетного устрою є розмежування доходів і видатків між бюджетами. Воно засновується на певних засадах, які витікають з багатьох факторів, насамперед, фінансової моделі суспільства, основ побудови податкової системи і системи доходів бюджету, врівноваженості територіального розвитку, форм власності. Кожна країна, вибираючи ту чи іншу модель бюджетного устрою, встановлює і певну систему розподілу доходів і видатків між бюджетами.

Головним елементом у бюджетному устрої є принцип побудови бюджетної системи є, що визначає характерні ознаки бюджетного устрою тієї чи іншої країни. У цілому можливі два ключові підходи - установлення або єдності всіх бюджетів, або автономності кожного з них.

Принцип єдності побудови бюджетної системи означає, що всі бюджети складають у сукупності єдине ціле - єдиний бюджет, який затверджується і виконується в загальному обсязі. На загальнодержавному рівні єдиний бюджет держави охоплює центральний бюджет і єдині бюджети автономій та адміністративно-територіальних одиниць першого рівня. В Україні зведений бюджет України охоплює державний бюджет та місцеві бюджети. Єдність бюджету забезпечується єдиною дохідною базою всіх бюджетів та єдиною системою видатків бюджету. Єдина дохідна база в свою чергу забезпечується єдиною податковою системою. При цьому можливим є перерозподіл коштів між бюджетами або:

- шляхом прямого вилучення чи передання частини доходів,
- через бюджетне регулювання, шляхом встановлення нормативів розподілу доходів відповідно до рівня забезпеченості кожного бюджету.

Принцип єдності проявляється в організації управління процесом складання й виконання бюджету з єдиного центру. У цих умовах процес бюджетного планування здійснюється за системою «зверху–донизу». Тобто, бюджети нижчого рівня можуть бути затверджені тільки після прийняття бюджетів вищого рівня. Органи влади нижчого рівня не можуть не виконувати встановлену бюджетну процедуру, адже затверджені на вищому рівні відповідні показники необхідні для складання саме бюджетів нижчого рівня.

Сутність принципу автономності побудови бюджетної системи полягає в тому, що кожний бюджет, який входить до її складу, є відносно відокремленою і самостійною частиною. Принцип автономності передбачає:

- автономне управління кожним бюджетом і відсутність прямого перерозподілу коштів між бюджетами через їх вилучення із бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня;
- самозабезпечення коштами і самофінансування;
- не можуть переглядатись нормативи розподілу доходів на підставі поліпшення дохідної бази бюджетів нижчого рівня за

рахунок мобілізації місцевих ресурсів, введення місцевих податків і випуску місцевих позик.

- зведений бюджет не складається і не затверджується, може використовуватися лише як довідковий документ.

- бюджети всіх рівнів формуються незалежно один від одного, хоча між ними і можуть складатися певні взаємовідносини, які ґрунтуються на договірних засадах, а не диктуються вищою ланкою управління.



Автономність кожного бюджету:

- **забезпечується чітким законодавчим розмежуванням доходів і видатків між бюджетами і забезпеченням кожного бюджету досить міцною і стабільною дохідною базою. Це забезпечення підкріплюється широкими правами в установленні місцевих податків як у вигляді надбавок до загальнодержавних податків, так і в уведенні суто місцевих податків і зборів відповідно до регіональних особливостей.**

- **відбивається і в процедурі бюджетного процесу. Кожний орган влади й управління складає, затверджує й виконує безпосередньо тільки свій бюджет. Всі бюджети складаються і виконуються автономно, незалежно від бюджетного процесу як на вищих, так і на нижчих рівнях бюджетної системи.**

Автономність бюджетів теоретично може бути повною або частковою. Повна означає, що у формуванні доходів і видатків не встановлюється жодних обмежень. Терміни складання та затвердження бюджету визначаються відповідним рівнем влади й управління самостійно. На практиці повної автономності практично не існує, оскільки є обмеження, які обумовлені як законодавством, так і інтересами відповідних ланок. Характерним явищем у світовій бюджетній практиці є постійна спрямованість на розширення автономності бюджетів усіх рівнів.

Кожен із принципів побудови бюджетної системи має свої переваги й недоліки. Так, принцип єдності дає змогу здійснювати управління бюджетними коштами з єдиного центру: передбачена концентрація ресурсів на певних напрямках і розширення їх розподілу між галузями та регіонами. Проте цей принцип практично нівелює пошук резервів зростання доходів і раціонального використання коштів за окремими напрямами видатків. Адже за рахунок перерозподілу доходів можливе пряме

вилучення або зменшення нормативів відрахувань від регульованих доходів.

Принцип автономності створює передумови для ефективного і раціонального використання бюджетних ресурсів, для пошуку і залучення резервів до зростання доходів.

У бюджетному устрої країни важливим є розподіл доходів і видатків між бюджетами. Даний розподіл ґрунтується на певних засадах, які обумовлені багатьма факторами: фінансовою моделлю суспільства, основами побудови податкової системи і системи доходів бюджету, формами власності тощо. Країна, обираючи ту чи іншу модель бюджетного устрою, установлює і певну систему розподілу доходів і видатків між бюджетами, яка виходить з розподілу видатків. Розподіл видатків між бюджетами визначається призначенням бюджету, основу становить розподіл функцій та повноважень між рівнями державної влади й управління. Видатки загальнодержавного значення забезпечуються із центрального бюджету, видатки місцевого значення - з відповідних місцевих бюджетів. Так, в бюджетному кодексі України передбачено, що з державного бюджету здійснюються видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства та інші видатки, які не можуть бути передані на виконання місцевим бюджетам. Видатки, які мають місцевий характер з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання, насамперед на основі принципу субсидіарності здійснюються з місцевих бюджетів.



Розподіл доходів між бюджетами може здійснюватися двома основними методами. Перший - закріплення за кожним бюджетом певних доходів. Закріплення може відбуватися через повну передачу певного виду доходу в конкретний бюджет або за допомогою визначення стабільних нормативів розподілу окремих між бюджетами.

Нормативи можуть установлюватися як у твердо фіксованих розмірах у відсотках від загальної суми надходжень, так і через розподіл ставок податків між надходженнями до різних бюджетів. Другий метод розподілу доходів між бюджетами полягає в запровадженні системи бюджетного регулювання, тобто у здійсненні відрахувань до бюджетів нижчих рівнів відповідно до їхніх потреб. При цьому всі доходи поділяються на дві групи: закріплені і регульовані. Для кожного бюджету щорічно

установлюються індивідуальні нормативи відрахувань від регульованих доходів з метою збалансування цих бюджетів або вирівнювання їх дохідної бази. Бюджетне регулювання застосовується при використанні принципу єдності бюджетної системи.



Бюджетне регулювання – це процес збалансування (вирівнювання) доходів та витрат бюджетів різних рівнів, що входять до бюджетної системи по вертикалі і по горизонталі”. Це також відносини, в основі яких лежить певний розподіл видатків і доходів різних територіальних громад.

Бюджетне регулювання розглядається в наступних напрямках. З однієї сторони, бюджетні ресурси є об’єктом у перерозподільчому процесі між ланками бюджетної системи, що відбувається з метою збалансування бюджетів усіх рівнів під час виконання органами влади своїх повноважень. З іншої точки зору, бюджетне регулювання є одним з основних інструментів, важелів впливу на стан економіки та сферу соціально-культурного розвитку держави, наприклад, проведення регіональної політики, підтримка особливо важливих галузей народного господарства, сприяння або стримування діяльності суб’єктів господарської діяльності як у цілому в країні, так і в окремих регіонах.

Складовою бюджетного устрою є організація міжбюджетних відносин. За напрямом ці відносини бувають вертикальними й горизонтальними. Вертикальні відносини виникають між бюджетами різних рівнів. Горизонтальні взаємовідносини здійснюються між бюджетами одного рівня. Міжбюджетні відносини визначають як відносини між ланками бюджетної системи, пов’язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами.

Отже, міжбюджетні відносини конкретизуються залежно від структурного рівня їх функціонування та методів регулювання, які виникають як по вертикалі так і по горизонталі зв’язків між різними ланками бюджетної системи. Горизонтальні відносини між бюджетами поширені в розвинених країнах. Так, горизонтальне вирівнювання здійснюється у Німеччині (горизонтальні трансфери на рівні комун), Швейцарії (між кантонами). У Швеції

поширені міжмуніципальні вирівнюючі платежі, у Франції здійснюється формування фонду солідарності територіальних колективів.

За формами руху коштів можливі такі відносини між бюджетами: бюджетне субсидіювання; вилучення коштів; взаємні розрахунки бюджетів; бюджетні позички.



Бюджетне субсидіювання - це виділення коштів із бюджету вищого рівня бюджетам нижчого рівня. Воно може здійснюватися для надання насамперед фінансової допомоги тим бюджетам, у яких недостатня дохідна база для здійснення видатків. Така ситуація характерна для більшості країн світу, оскільки скрізь є економічно розвинені й відносно відсталі регіони. Необхідність бюджетного субсидіювання обумовлена: пропорціями розподілу доходів між державним і місцевими бюджетами; тимчасовими чинниками, наприклад реалізацією окремих державних програм, на які надаються кошти з державного бюджету, а фінансування здійснюється з місцевих бюджетів. Видами бюджетного субсидіювання є: бюджетні субсидії, субвенції, дотації (насамперед дотації вирівнювання).

Вилучення коштів здійснюється на суму перевищення доходів над видатками з тих бюджетів, де воно виникає. В даний час вилучення коштів здійснюється у формі реверсної дотації – вид трансферту, запроваджений Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII.

Взаємні розрахунки між бюджетами виникають під час перерозподілу доходів і видатків між бюджетами після їх затвердження. Перерозподіл доходів може відбуватись унаслідок змін податкового законодавства або зміни нормативів розподілу доходів. Перерозподіл видатків відбувається в разі зміни відомчого підпорядкування розпорядників бюджетних коштів (за відомчого принципу розподілу видатків) або коли передаються видатки на певні заходи з одного бюджету до іншого.

Бюджетні позички представляють собою відносини між бюджетами з приводу тимчасового передання коштів з одного бюджету до іншого. Потреба в бюджетних позичках виникає в разі тимчасових касових розривів у виконанні бюджету. Касовий розрив може виникнути через затримку в надходженні доходів, що є найбільш імовірним під час економічної та фінансової кризи; може

бути пов'язаний з необхідністю здійснення непередбачених видатків або перенесення їх здійснення на більш ранні терміни.

Розвиток бюджетів у різних країнах неоднаковий, тому розрізняють унітарний, федеративний та змішаний види бюджетних устроїв. Virізняють наступні ознаки бюджетного устрою:

- правове забезпечення;
- зміна бюджетного устрою відповідно із змінами бюджетної системи та бюджетного процесу;
- наукове обґрунтування (бюджетний устрій базується на минулому досвіді та новітніх наукових розробках);
- реалізація державної політики (бюджетний устрій має на меті забезпечення виконання державою відповідних функцій).

Необхідним та доцільним є зазначення у бюджетному законодавстві принципів бюджетного устрою, які визначатимуть побудову бюджетної системи країни та її ланок, організацію бюджетного процесу в країні.

Структура та принципи бюджетної системи України

Переважаюча частина державних фінансових ресурсів зосереджується в бюджетах різних рівнів, які формують бюджетну систему країни. Бюджет є важливим інструментом впливу на розвиток економічно-соціальної сфери насамперед через розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту та національного доходу. У країнах з розвиненою ринковою системою нині сформувалися досить ефективні моделі функціонування бюджетної системи. трансформаційні процеси, які сьогодні відбуваються в Україні, накладають відбиток в тому числі і на формування бюджетної системи.

Наведемо погляди вітчизняних науковців щодо визначення поняття «бюджетна система».

Таблиця 2.1.

Підходи до визначення поняття «бюджетна система»

Автор	Визначення
Булгакова С. О., Барановський О. І., Кучер Г. В.	«...єдиний механізм, сукупність усіх бюджетів, між якими існує тісний зв'язок і які ґрунтуються на одних принципах»

Продовження таблиці 2.1

Василик О.Д., Павлюк К.В.	«...сукупність державного бюджету й місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права»
Голинська О.В.	Інституційно-організаційний механізм публічного управління бюджетами всіх рівнів, заснований на принципі субсидіарності та цільовому підході до управління державними та місцевими фінансами в Україні
Базилевич В. Д., Баластрик Л. О.	Сукупність бюджетів усіх рівнів, які врегульовані правовими нормами і формуються на єдиних принципах під впливом державного устрою та адміністративно-територіального поділу країни... «
Загорський В. С.	«Сукупність бюджетів держави різних рівнів, які формуються відповідно до нормативно-правових актів та адміністративно-територіального устрою і забезпечують ефективний розподіл грошових надходжень, необхідних для соціально-економічного розвитку»
Пасічник Ю. В.	«...складова фінансової системи, яка включає сукупність бюджетів усіх рівнів, має управлінську структуру і функціонує згідно з юридичними і фінансовими нормами.....елемент фінансової системи, структурно складається із доходів і видатків відповідних рівнів адміністративно-територіального устрою, зв'язків із зовнішнім і внутрішнім середовищем; правила і напрями розвитку визначаються вищими надсистемами»
Федосов В. М., Опарін В. М.	«...сукупність усіх бюджетів, які формуються в даній країні відповідно до її бюджетного устрою і адміністративно-територіального поділу»
Чугунов І. Я.	«Сукупність бюджетів, утворена на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносинами між ними, які вибудовуються з огляду на оптимальний розподіл і забезпечення повноважень органів державної та місцевої влад між бюджетами всіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства»



Бюджетний кодекс України дає наступне визначення бюджетної системи. «Бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права» (ст. 2 Бюджетного кодексу України).

Зазначається, що Бюджетна система України встановлюються виключно Бюджетним Кодексом України (ст. 4 Бюджетного кодексу України). Бюджетним кодексом України визначаються засади бюджетної системи України, її структура, принципи, правові засади функціонування. Правові засади бюджетної системи визначаються насамперед Конституцією України, Бюджетним Кодексом України та іншими нормативно-правовими актами з питань бюджету.

Економічною основою бюджетної системи України виступає народногосподарський комплекс країни. Складовими елементами бюджетної системи є її структура, принципи побудови і організація функціонування. Структура бюджетної системи визначається Конституцією і бюджетним устроєм. У Конституції та в законі про бюджетні права закріплюються права держави та місцевих органів влади і управління на затвердження своїх бюджетів, на диференціювання доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи, порядок їх складання, розгляду та затвердження.



Бюджет представляє собою план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджетами місцевого самоврядування є 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.

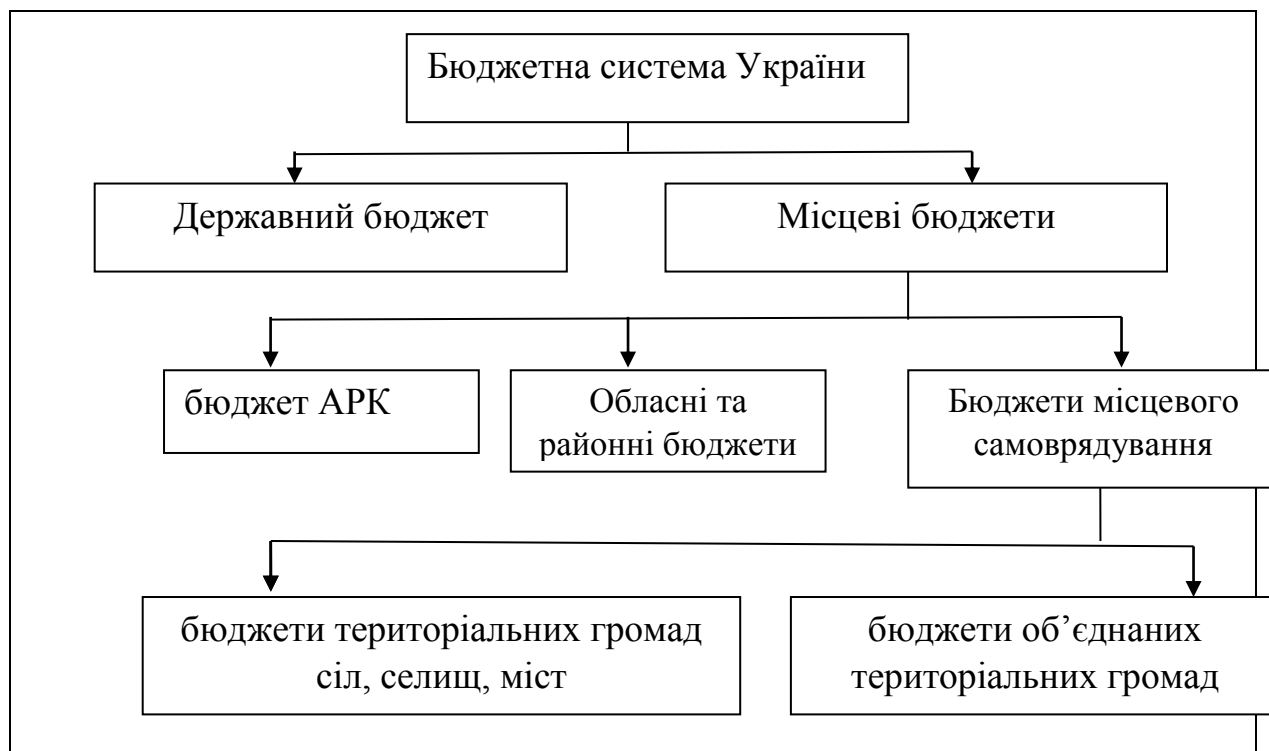


Рис.2.1. Структура бюджетної системи України

До бюджетного кодексу введено нове поняття – бюджети об'єднаних територіальних громад¹. Бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюватимуться згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, до 15 жовтня року, що передує плановому, формуватимуться відповідно до Бюджетного кодексу України на плановий бюджетний період з урахуванням таких особливостей, визначених ч. 4 ст. 67 БКУ:

- доходи цих бюджетів визначаються згідно зі статтями 64 та 69-1 БКУ;
- видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до статей 89 і 91 БКУ;
- відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються відповідно до статей 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108 БКУ;
- місцеві запозичення здійснюються згідно зі статтями 16 і 74 БКУ.

Оновлена ч. 1 ст. 64 БКУ передбачає склад бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Такими чином стимулюватимуть територіальні громади до об'єднань їх доходної і видаткової частини та формування єдиних

¹ Лише до завершення процесу добровільного об'єднання громад, тобто, до жовтня 2020 року

бюджетів. Відповідні норми передбачає Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [30].

Крім поняття державний та місцевий існує поняття зведений бюджет. Відповідно до ст. 6 Бюджетного кодексу України Зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави.

Так, зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя. Зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим значення.



Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів і бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районного бюджету, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району.

Зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Якщо місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, селища чи села, зведений бюджет міста або району у місті включає показники бюджетів цих міст, селищ та сіл. Показники бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, включаються до відповідних зведених бюджетів.

Становлення бюджетної системи

Бюджетна система України починає своє становлення з 1992р. Даний період характеризується неналежним виконанням регулюючої функції бюджетної системи, значним бюджетним дефіцитом (на початку 90-х років здійснювалось пряме фінансування дефіциту бюджету за рахунок емісії НБУ), зростанням державного боргу, недосконалою системою бюджетних відносин. З 1995 р. спостерігається початок часткового збалансування

бюджетної системи, а саме: здійснюється відмова від емісійного фінансування дефіциту державного бюджету і перехід до здійснення запозичень шляхом випуску облігацій внутрішньої та зовнішньої державної позики, що в свою чергу позначається на зменшенні дефіциту бюджету та державного боргу. Важливим кроком у становленні бюджетної системи можна вважати Указ Президента «Про Державне казначейство України», яким було створено Державне казначейство, розпочалося впровадження казначейської системи виконання бюджету. Основною метою створення Державного казначейства було забезпечення ефективності в управлінні коштами бюджету, підвищення оперативності та дотримання лімітів у фінансуванні видатків.



Конституцією України, прийнятою у 1996 році передбачено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами (Ст. 95.)

На врегулювання організації бюджетної системи значною мірою вплинув прийнятий в 2001 році Бюджетний кодекс України, яким було чітко визначено процедури розроблення, прийняття та виконання бюджету, встановлено взаємовідносини між ланками бюджетної сфери, визначено процес використання коштів бюджетів різного рівня, надано певну фінансову самостійність органам місцевого самоврядування, впровадження програмно- цільового методу, як ефективного методу планування та використання бюджетних коштів.

З огляду на необхідність продовження бюджетного реформування у 2010 р. було ухвалено нову редакцію Бюджетного кодексу України, що мало на меті насамперед надати можливість підвищувати стійкість бюджетної системи. Положення стосовно бюджетної системи України, зазначені у новій редакції Бюджетного кодексу, мають важливе значення для забезпечення ефективності бюджетної системи та конкретизують понятійний апарат, є відображенням конституційних норм, які містяться у Конституції України, що закріплюють основи державного устрою України та систему адміністративно-територіального устрою, є підґрунтям для формування структурних складових бюджетної системи. Прийняття нової редакції Бюджетного Кодексу передбачало введення середньострокового планування, розширення сфери застосування

програмно-цільового методу в бюджетному процесі, а також поліпшення бюджетного адміністрування і посилення контролю над дотриманням бюджетного законодавства. Серед основних нововведень Бюджетного Кодексу слід відмітити також введення нових і уточнених діючих понять і термінів, що стосуються бюджетної сфери, уточнених основних функцій головних розпорядників бюджетних коштів.



За період з липня 2010 до квітня 2020 року до Бюджетного кодексу було внесено зміни 78 законами. Це свідчить про те, що робота над пошуком оптимальної моделі бюджетних відносин на всіх рівнях продовжується.

Свідченням цього є прийняття в тому числі Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 10.02.2015 р. №176-19, яким введено поняття «бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад», в свою чергу є частиною бюджетів місцевого самоврядування.

Цей закон закріпив початок бюджетної децентралізації у бюджетній системі України.

Принципи бюджетної системи України

Принципи Бюджетної системи встановлено Бюджетним кодексом України (ст.7). Так, бюджетна система України ґрунтується на наступних принципах.



Принцип єдності бюджетної системи України передбачає, що єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Єдина бюджетна класифікація представляє собою єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. Єдина грошова система передбачає: єдину грошову одиницю, види грошових знаків, масштаб цін,

валютний курс, порядок здійснення готівкової та безготівкової емісії. Для всіх видів бюджетів існує єдиний порядок їх виконання та ведення бухгалтерського обліку та складання звітності.

Єдність бюджетної системи дозволяє проводити єдину соціальну й економічну політику в країні. Єдність бюджетного законодавства України полягає у прийнятті Бюджетного кодексу України - єдиного кодифікованого акта, який детально регулює бюджетні відносини. Принцип єдності бюджетної системи України передбачає регулювання бюджетних відносин, яке, з одного боку, гарантувало б єдині основи фінансової діяльності держави і органів місцевого самоврядування, а з іншої - дозволяло б місцевим органам влади та місцевого самоврядування у межах своїх повноважень здійснювати бюджетне регулювання згідно з чинним законодавством.



Принцип збалансованості означає, що повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період.

Тобто, повинна дотримуватись відповідність між витратами і доходами. Дотримання принципу збалансованості бюджету закладає основи мінімізації бюджетного дефіциту. Відповідно до статті 14 Бюджетного кодексу України, забороняється приймати дефіцитний бюджет без визначення джерел фінансування його дефіциту, а уповноважені органи при складанні, затвердженні і виконанні бюджету мають виходити із необхідності мінімізації розміру дефіциту бюджету.



Принцип самостійності передбачає, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними.

Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого

самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самотійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети. Реальне забезпечення принципу самотійності всіх бюджетів неможливе без існування власних джерел доходів, достатніх для виконання функцій органів влади та органів місцевого самоврядування, які є розпорядниками бюджетних коштів.



Принцип повноти означає, що до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Надходження бюджетів визначаються насамперед Бюджетним та Податковим кодексами. У бюджетній системі мають бути враховані всі реально існуючі види бюджетів відповідного адміністративно-територіального утворення.



Принцип обґрунтованості передбачає, що бюджет повинен формуватися на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил.

До вищезазначених показників відносять: номінальний ВВП; рівень безробіття населення; обмінний курс гривні до іноземної валюти; рівень інфляції; граничний обсяг дефіциту державного бюджету; частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет; встановлення розміру мінімальної заробітної плати та розміру прожиткового мінімуму; індекс споживчих цін; показники реального сектору економіки; рівень дефіциту бюджету. Співпадання звітних даних щодо виконання бюджету із затвердженими показниками прийнятого бюджету у значній мірі залежить від якості прогнозів.



Принцип ефективності та результативності передбачає, що при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Ефективність здійснення управління на місцевому та регіональному рівнях безпосередньо пов'язана з децентралізацією державного управління та деконцентрацією владних повноважень і ресурсів відповідно до принципу субсидіарності. Контроль за дотриманням принципу ефективності здійснюється шляхом проведення аудиту та оцінки ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства. Принцип результативності включено до Бюджетного кодексу у редакції 2010 р., що пояснюється застосуванням програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Саме програмно-цільовий метод передбачає формування показників результативності та ефективності витрачання бюджетних коштів, що визначено Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України (розпорядження КМУ від 14 вересня 2002 року № 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі»).



Принцип субсидіарності означає розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача.

Субсидіарність передбачає достатньо високий рівень фінансової та адміністративної децентралізації, стверджує П. Святеніч [43, с. 7]. Принцип субсидіарності пов'язаний з принципом ієрархічності, який розглядає державно-управлінські системи як багаторівневі, що потребують поділу на елементи.



Принцип цільового використання бюджетних коштів передбачає, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями.

Положеннями статті 119 Кодексу визначено, що нецільовим використанням бюджетних коштів є витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним кошторисом.

При цьому Кодексом чітко визначено наступне:

- бюджетні призначення - повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів Кодексом, Законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування;

- бюджетне асигнування - повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету;

- кошторис - основний плановий документ бюджетної установи, який надає повноваження щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на бюджетний період відповідно до бюджетних призначень.

Згідно з нормативно-правовими актами, зокрема, для здійснення моніторингу, оцінки реалізації і контролю ефективності виконання бюджетної програми та цільового використання бюджетних коштів при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом застосовується паспорт бюджетної програми, який визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до встановлених бюджетних призначень.



Принцип справедливості і неупередженості означає, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Цей принцип закріплено в Конституції України.

Дотримання зазначеного принципу означає, що у державі має бути забезпечено рівний доступ усіх громадян до бюджетних послуг та соціальних гарантій.



Принцип публічності та прозорості передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Бюджетним кодексом України (ст. 28) передбачено, що повинна забезпечуватись доступність інформації про бюджет. Так, Міністерство фінансів України забезпечує оприлюднення:

- проекту закону про Державний бюджет України;
- закону про Державний бюджет України з додатками, які є його невід'ємною частиною, а також інформаційно-аналітичних матеріалів щодо основних показників та завдань державного бюджету (у доступній для громадськості формі) у місячний строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України шляхом розміщення на своєму офіційному сайті.
- інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року;
- інформації про виконання зведеного бюджету України.

Реформування бюджетної системи на будь-якому етапі має базуватися навколо реалізації принципів її побудови, закладених у Бюджетному кодексі шляхом безумовного втілення вказаних принципів на практиці, що в свою чергу буде сприяти підвищенню ефективності бюджетної системи в цілому.

§ 2.2. Доходи та видатки місцевих бюджетів

Формування, виконання та контроль доходів і видатків місцевих бюджетів

Сучасні джерела дають наступні найбільш поширені визначення процесу роботи з доходами та видатками, яка проводиться на місцевому та регіональному рівнях. Так:

- бюджетний процес - це інституційно регламентована публічно-управлінська діяльність, пов'язана з прогнозуванням, складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання

бюджетів, та оцінкою ефективності бюджетних програм (О. Голинська).

- під бюджетним процесом ми розуміємо діяльність органів державної влади, державного управління, місцевого самоврядування та всіх учасників бюджетних відносин, що здійснюється на основі відповідних принципів, положень, заходів, методів та засобів, регулюється правовими нормами і пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджету, держави й усіх його ланок. (В. Дем'янишин)

- регламентований законом порядок складання, розгляду та затвердження бюджетів, їх виконання і контролю за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України» (В. Венгер)

- регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням бюджетів та розглядом звітів про їх виконання. Структура бюджетного процесу містить такі три складові: бюджетне планування (складання, розгляд і затвердження бюджету) виконання бюджету і складання та затвердження звіту про виконання бюджету (В.Федосов та В.Опарін)



Відповідно до Бюджетного кодексу, Бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (ст.2).

Стаття 19. Бюджетного кодексу визначає наступні стадії бюджетного процесу:

- 1) бюджетне прогнозування;
- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Передбачено, що на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного

законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства.

Порядок складання проектів та прогнозів місцевих (територіального та регіонального рівня) бюджетів наступний.

Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

Міністерством фінансів України, відповідно до положень Бюджетного кодексу України та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Останні організовують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами; забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету.

Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад (крім виконавчих органів рад, для бюджетів територіальних громад яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні трансферти), районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідно районним або міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів.

У тижневий строк з дня схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення, організаційно-методологічних вимог та інших

показників щодо складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозицій щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет.

У тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні Кабінет Міністрів України забезпечує доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад визначених таким законом показників міжбюджетних відносин і текстових статей, а також організаційно-методологічних вимог щодо складання проектів місцевих бюджетів.

У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських рад, районним державним адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту. Отримана інформація є підставою для складання Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети.



Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради.

Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

- 1) загальні суми доходів, видатків та кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);
- 2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду; граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій;
- 3) доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
- 4) фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);
- 5) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці,

оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

6) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);

7) розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету.



Перелік захищених видатків місцевого бюджету визначається на підставі ст. 55 Бюджетного Кодексу. Обсяг захищених видатків місцевого бюджету не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень. До складу захищених видатків відносять оплату праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, забезпечення продуктами харчування, оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Затвердження місцевих бюджетів

Відповідні місцеві ради при затвердженні місцевих бюджетів мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів, затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

Місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня року, що передуює плановому.

Якщо до 1 грудня року, що передуює плановому, Верховною Радою України не прийнято закон про Державний бюджет України, відповідна місцева рада при затвердженні відповідних місцевих бюджетів враховують обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, базова та реверсна дотації), визначені у законі про Державний бюджет України на попередній бюджетний період.

У двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України місцева рада приводять обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про Державний бюджет України.

Місцеві ради при затвердженні відповідних бюджетів враховують у першочерговому порядку потребу в коштах на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених законодавством України умов оплати праці та розміру мінімальної

заробітної плати; на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами.

Виконання місцевих бюджетів

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад або сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені згідно із законом) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.



Обслуговування місцевих бюджетів здійснюється органами Казначейства України. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу.

Органи Казначейства України здійснюють операції щодо виконання платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів на підставі підтверджених документів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань та наявних бюджетних асигнувань за видатками місцевих бюджетів (протягом п'яти операційних днів з дати надання доручення на здійснення платежу за умови виконання доходів зведеного бюджету України).

Внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною місцевою радою на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання дохідної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) не менше ніж на 5 відсотків. Факт недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту в разі недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету більше ніж на 15 відсотків. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути ухвалені відповідною місцевою радою.

Після набрання чинності законом про Державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів, виділених державою для забезпечення цих витрат.



Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, місцеві державні адміністрації або виконавчі органи місцевих рад мають право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, встановлених рішенням про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки і надавати кредити з бюджету.

Звітність про виконання місцевих бюджетів.

Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до відповідної місцевої ради місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної місцевої ради або сільським головою (якщо відповідний виконавчий орган не створено згідно із законом) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду.

Звітність про виконання місцевих бюджетів підлягає обов'язковому оприлюдненню на офіційних сайтах органів місцевого самління.

Бюджетна класифікація як уніфікатор багаторівневого управління місцевими бюджетами України

Складання та виконання бюджету базується на бюджетній класифікації, якою підкреслюються цільові напрями державної діяльності, що формуються відповідно до функцій держави.



Бюджетна класифікація – єдине систематизоване групування доходів, видатків (у тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету ознаками за ознаками

економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

З метою впорядкування доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, забезпечення міжнародного порівняння бюджетних даних, з 1997 року було запроваджено бюджетну класифікацію відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про структуру бюджетної класифікації України» від 12.07.1996 р. № 327/96-ВР.

В подальшому у зв'язку з переходом на міжнародні стандарти статистики державних фінансів та прийняттям Бюджетного кодексу України було запроваджено нову бюджетну класифікацію, відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 27 грудня 2001 р. №604. Зазначеним Наказом також було затверджено тимчасову класифікацію видатків та кредитування місцевих бюджетів (з перехідною таблицею до нової функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), яка використовується до впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні місцевих бюджетів.



В 2010 році в зв'язку з прийняттям Податкового кодексу та нової редакції Бюджетного кодексу було затверджено бюджетну класифікацію в новій редакції відповідно до Наказу Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р.

№11.

Наразі бюджетна класифікація має такі складові частини:

Багаторівнева структура бюджетної класифікації

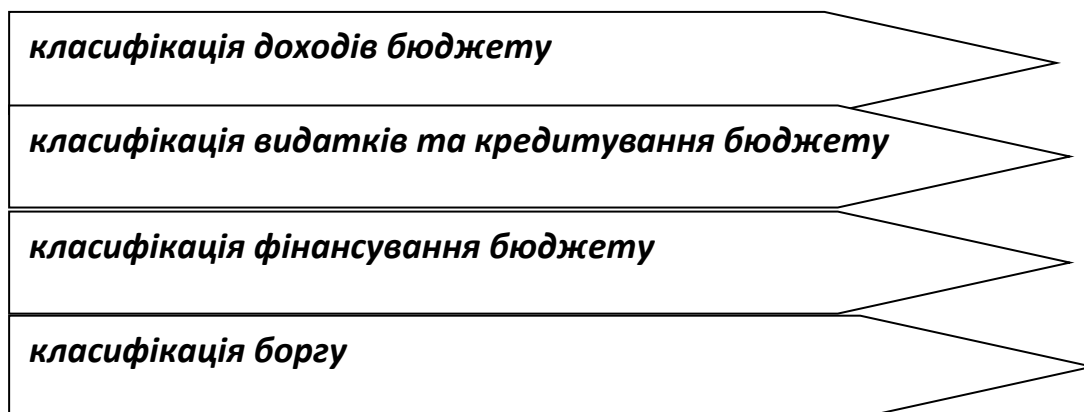


Рис. 2.2. Склад бюджетної класифікації

Наведемо найбільш поширені в публічних фінансах України визначення поняття «бюджетна класифікація». Бюджетна класифікація це:

- групування доходів і видатків бюджету за відповідними ознаками для створення єдиної інформаційної системи зведення доходів і видатків бюджетів, контролю за повним і своєчасним надходженням платежів за видами доходів і платниками, забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних даних»

- систематизоване згрупування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів.

- єдине систематизоване, функціональне групування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних»

- єдина міжнародна система функціонального групування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками; забезпечує можливість порівнювати дані різних бюджетів, дає змогу визначитись щодо характеру регулюючих дій держави стосовно надходження дохідних джерел і напрямів використання одержаних коштів»

Відповідно до Бюджетного кодексу Бюджетна класифікація використовується для:

- складання і виконання державного та місцевих бюджетів
- звітування про їх виконання
- здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів

- проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу

- для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.



Бюджетна класифікація є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах бюджетних повноважень.

Міністерство фінансів затверджує бюджетну класифікацію, зміни до неї та інформує про це Верховну Раду України.

Державна казначейська служба України при складанні та поданні звітності у відповідному бюджетному періоді застосовує:

- у звіті про виконання Зведеного бюджету України - Класифікацію доходів бюджету, Функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету, Економічну класифікацію видатків бюджету, Класифікацію кредитування бюджету, Класифікацію фінансування бюджету за типом кредитора, Класифікацію фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, Класифікацію боргу за типом кредитора та Класифікацію боргу за типом боргового зобов'язання;

- у звіті про виконання Державного бюджету України - Класифікацію доходів бюджету, Програмну класифікацію видатків та кредитування державного бюджету, затверджену у відповідному додатку до закону про Державний бюджет України, Функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету, Економічну класифікацію видатків бюджету, Класифікацію кредитування бюджету, Класифікацію фінансування бюджету за типом кредитора, Класифікацію фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, Класифікацію боргу за типом кредитора та Класифікацію боргу за типом боргового зобов'язання;

- у звіті про виконання місцевих бюджетів - Класифікацію доходів бюджету, Функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету, Економічну класифікацію видатків бюджету, Класифікацію кредитування бюджету, Класифікацію фінансування бюджету за типом кредитора, Класифікацію фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання, які затверджуються цим наказом, та Типову програмну класифікацію видатків та кредитування місцевих бюджетів, затверджену наказом Міністерства фінансів України від 20 вересня 2017 року № 793.

Питання бюджетної класифікації пов'язане з інформацією, аналізом та контролем публічних фінансів, оскільки дає можливість зрозуміти, що відбувається з бюджетними доходами й видатками та створює основу для бюджетного планування на наступні роки.

Бюджетна класифікація існує для досягнення трьох цілей: контроль, регулювання й планування, а також для забезпечення трьох типів інформації: про видатки, результативність та ефективність.

Доходи місцевих бюджетів

З року в рік місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом фінансових ресурсів держави, так і щодо розв'язання

соціально-економічних проблем регіонів, де проживає переважна частина населення України.



Доходи, які акумулюються у місцевих бюджетах, використовуються на утримання установ соціально - культурної сфери, підприємств житлово-комунального комплексу, виплати допомоги із соціального захисту та соціального забезпечення. Саме через доходи проходить перерозподіл суспільного продукту між різними сферами діяльності та соціальними групами населення.

Але практика свідчить про недостатність доходної бази місцевих бюджетів для забезпечення виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування. Місцеві органи влади практично позбавлені стимулів до збільшення доходів і раціонального їх використання. Така ситуація обумовлена тим, що значна частина зібраних на певній території коштів надходить до Державного бюджету України, а обсяг коштів, що залишається на місцях, не дає можливості здійснювати перспективне прогнозування і планування розвитку територій.

Доходи бюджету формуються за рахунок податків і зборів, які сплачуються платниками. Одним із найважливіших питань сьогодення є розбудова податкової системи, яка повинна сприяти економічному розвитку та забезпечувати зростання доходів бюджетів усіх рівнів. Створення ефективного податкового механізму держави визначається правильним вибором стратегічних та поточних цілей фінансової та податкової політики, оптимальним вибором інструментів державного фіскального впливу щодо досягнення конкретних результатів.

Досить ефективним інструментом державного регулювання ринкової економіки, що застосовується в усіх розвинених країнах світу протягом багатьох десятиріч, є податки.

Здійснюючи податкове регулювання економіки, держава шляхом зміни обсягу податкових надходжень, ставок податків, форм і методів оподаткування, застосування податкових пільг може суттєво впливати на процеси розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту між окремими секторами економіки, регіонами та верствами населення.



Оподаткування є важливим інструментом формування доходів бюджету, за допомогою якого перерозподіляється прибуток, заохочуються інвестиції

чи заощадження, регулюється споживання і використання окремих товарів та досягаються інші цілі державної політики. Важливе місце у зазначених процесах відводиться гармонізації податкової системи. Стратегічні євроінтеграційні прагнення України неможливі без чіткої стратегії приєднання до умов функціонування економічного та валютного союзу, обґрунтування механізму співробітництва у сфері оподаткування.

Ефективність акумулювання доходів є передумовою вирішення соціальних і економічних завдань, а також інших функцій, які виконує держава на даному етапі історичного розвитку. З фіскальної точки зору, важливим є достатність доходів, які отримує держава, з економічної - який вплив вона здійснює через податкову політику на економічний розвиток. Управління податковою сферою є складним процесом, який вимагає висококваліфікованих спеціалістів, добре обізнаних як з теоретичними аспектами оподаткування, так і з практичними питаннями щодо нарахування і стягнення податків.



Класифікація доходів бюджету відбувається за такими розділами (ст.9 Бюджетного кодексу):

- 1) податкові надходження;**
 - 2) неподаткові надходження;**
 - 3) доходи від операцій з капіталом;**
 - 4) трансферти.**
-

Податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). Податкові надходження визначаються Податковим кодексом України. Податкові надходження відповідно до бюджетної класифікації згруповані у дев'ять груп.

Перша група. Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості. До даної групи належать: податок та збір на доходи фізичних осіб; податок на прибуток підприємств.

Друга група. Податки на власність

Третя група. Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів складається з наступних: рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів; рентна плата за спеціальне використання води; рентна плата за користування

надрами; рентна плата за користування радіочастотним ресурсом України

Четверта група. Внутрішні податки на товари та послуги. До них належать :

- ПДВ
- Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)
- Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)
- Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів

П'ята група. Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції: ввізне мито; вивізне мито.

Шоста група. Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів. До даної групи належать місцеві податки і збори, нараховані до 1 січня 2011 року.

Сьома група. Рентна плата за транспортування, збори на паливно-енергетичні ресурси. До даної групи відносять збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності

Восьма група. Місцеві податки. До них відносять:

1. Податок на майно. Складовими податку на майно є:
 - податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
 - земельний податок та орендна плата з юридичних осіб та фізичних осіб;
 - транспортний податок з юридичних та фізичних осіб.
2. Збір за місця для паркування транспортних засобів
3. Туристичний збір
4. Єдиний податок. Складовими податку є:
 - єдиний податок з юридичних осіб;
 - єдиний податок з фізичних осіб;
 - єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 відсотків

Дев'ята група. Інші податки та збори - екологічний податок.

Другий розділ класифікації доходів бюджету – неподаткові надходження.

Неподаткові надходження складаються з наступних розділів.

Розділ 1. Доходи від власності та підприємницької діяльності, включає в себе наступні види:

- частина чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету;

- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність;

- кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»;

- відрахування коштів, отриманих від проведення державних лотерей в Україні;

- плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;

- адміністративні штрафи та інші санкції;

- надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва;

Розділ 2. Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, включає в себе наступні види:

- плата за надання адміністративних послуг;

- судовий збір;

- кошти, отримані за вчинення консульських дій;

- виконавчий збір;

- надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майно;

- державне мито;

- портовий (адміністративний) збір.

Розділ 3. Інші неподаткові надходження, включає в себе наступні види:

- кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду;

- доходи від операцій з кредитування та надання гарантій;

- концесійні платежі.

Розділ 4. Власні надходження бюджетних установ. Включає в себе надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; Плата за оренду майна бюджетних установ

Третій розділ класифікації доходів бюджету - доходи від операцій з капіталом

Доходи від операцій з капіталом включає в себе наступні види::

- Надходження від продажу основного капіталу;
- Надходження від реалізації державних запасів товарів;
- Кошти від продажу землі і нематеріальних активів;

Доходи від операцій з капіталом складаються шляхом акумуляції:

- надходження від продажу основного капіталу (кошти від реалізації скарбів, майна, одержаного державою або територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі; надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння; надходження від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, перебуває у комунальній власності); б) надходження від реалізації державних запасів товарів (матеріальних цінностей державного резерву та розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву);
- надходжень від продажу землі та нематеріальних активів;
- податків на фінансові операції та операції з капіталом.

Четвертий розділ класифікації доходів бюджету - Офіційні трансферти

До складу офіційних трансфертів Бюджетною класифікацією віднесено:

- офіційні трансферти від органів державного управління (кошти, що надходять з інших бюджетів; дотації; субвенції);
- кошти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій (надходження від секретаріату ООН, ОБСЄ або іншої регіональної організації за участь українського контингенту та персоналу у миротворчих операціях; гранти; дарунки; надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу).

П'ятий розділ класифікації доходів бюджету - Цільові фонди

- Надходження до Фонду соціального захисту інвалідів;
- надходження до цільового фонду для забезпечення оборони і безпеки держави;
- цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.



Ресурси місцевий бюджетів на 2020 рік мають скласти близько 465,647 млрд грн. З них за загальним фондом передбачається майже 413,117 млрд грн, а за спеціальним – 52,53 млрд грн.

Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів визначено у сумі близько 323,315 млрд грн, у тому числі за загальним фондом – близько 296,116 млрд грн, а за спеціальним – близько 27,198 млрд грн.

З урахуванням реверсної дотації, яка перераховується місцевими бюджетами до державного бюджету, доходи місцевих бюджетів на 2020 рік становитимуть близько 314,553 млн грн, у тому числі загального фонду – 287,355 млрд грн.

Загалом, чільне місце серед податкових надходжень місцевих бюджетів посідає податок з доходів фізичних осіб, обсяги якого мають стійку тенденцію до зростання. Джерелами неподаткових надходжень місцевих бюджетів України є власні надходження бюджетних установ і організацій, державне мито, платежі за оренду майна цілісних майнових комплексів. Проте їх розміри все ще не забезпечують достатнього розвитку власної дохідної бази органів місцевого самоврядування.

Питання удосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів та пошук резервів їх збільшення є надзвичайно актуальним в умовах розширення повноважень, якими наділяються органи місцевого самоврядування в результаті децентралізації. Недостатність власних стабільних доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток регіонів. Тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів є надзвичайно актуальним завданням, вирішення якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і якісному виконанню покладених на них завдань та функцій.

Видатки місцевих бюджетів

Сьогодні в державі бюджет і проблеми надійного управління ним належать до найгостріших як в економічному й соціальному, так і в політичному контексті. Поки що фінансовий потенціал і реального, і фінансового секторів економіки, і доходи громадян та держави суттєво обмежені. Зведений бюджет нашої держави значно менший за обсягом від бюджетів окремих європейських країн, що за територією поступаються багатьом областям України.

Водночас, фінансова та управлінська наука Європи та Заходу розробила передові технології управління бюджетними потоками, в більшості західноєвропейських країн належне місце зайняла

практика середньострокового бюджетного планування. Бюджетний менеджмент і в теорії і на практиці досяг відчутних висот.

Органічною складовою багаторівневого управління публічними фінансами є модернізація видаткової частини місцевих бюджетів. Вона покликана радикально змінити систему функціонування та взаємодії механізмів у цій сфері державного управління, трансформувати її у нову, ефективну систему, що відповідає принципам демократичного суспільства, європейської інтеграції та орієнтації на реалізацію національних інтересів та інтересів кожного пересічного громадянина.

Оптимізація складу та структури бюджетних видатків, раціоналізація бюджетного процесу, забезпечення ефективної діяльності всіх органів законодавчої, представницької і виконавчої влади, які наділені бюджетними повноваженнями, набуває особливого значення. Кожна гривня бюджетних коштів має працювати на забезпечення добробуту. Відповідно, кожна гривня має бути під постійним і дієвим контролем, що має забезпечити цільове використання бюджетних коштів та належну їх віддачу.



Напрямки бюджетних видатків, їх структура обумовлені низкою чинників:

- **функціями держави, регіонів, теорій та їх природою;**
 - **функціями органів місцевого самоврядування;**
 - **рівнем соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому;**
 - **адміністративно-територіальним устроєм держави;**
 - **державним устроєм; формами надання, розподілу та перерозподілу бюджетних коштів.**
-

Поєднання наведених факторів створює відповідну систему видатків місцевих бюджетів. Перехід до розбудови бюджетної системи за умови розвитку заявлених урядом реформ у суспільстві вимагає внесення змін до напрямків руху коштів бюджетної системи. Відтак, для забезпечення управління процесами розподілу і використання бюджетних коштів видатки бюджету систематизують і групують.

Так, видатки місцевих бюджетів можливо згрупувати за такими цілями, як фінансування закладів та установ культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту; утримання органів влади та місцевого самоврядування; фінансування підприємств

житлово-комунального господарства та заходів з благоустрою поселень.



Видаткова частина бюджету включає загальний фонд і спеціальний фонд. Загальний фонд забезпечує більшість видів діяльності та програм органів місцевого самоврядування. Спеціальний фонд акумулює визначені надходження, що витрачаються на певні визначені цілі.

Залежно від впливу на процес розширеного відтворення видатки можуть бути поточними та капітальними. Вони бувають відплатними (тобто здійсненими в обмін на товар чи послугу) та невідплатними (односторонніми).

Поточні видатки пов'язані з наданням бюджетних коштів юридичним особам на їх утримання та покриття поточних потреб (утримання економічної та соціальної інфраструктури, державних підприємств, закупівлі товарів чи послуг цивільного та військового характеру, поточні витрати бюджетних установ), поточні субсидії нижчестоящим органам влади, державним підприємствам, виплати відсотків за державними та місцевими позиками.

Капітальні видатки являють собою грошові витрати, пов'язані з вкладеннями в основний капітал виробничого й невиробничого призначення та приріст запасів. Вони включають капіталовкладення за рахунок бюджету в різноманітні галузі виробництва, інвестиційні субвенції, довгострокові бюджетні кредити державним та приватним підприємствам, місцевим органам влади.

Видатки бюджету класифікуються за:

- функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональні класифікація видатків);
- економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків);
- ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків);
- за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків).

Функціональна класифікація видатків має такі рівні деталізації:

- розділи, в яких призначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;

• підрозділи та групи, в яких конкретизується спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідно функцій держави, чи місцевого самоврядування.

Економічна класифікація є:

- основою для ведення бухгалтерського обліку та звітності;
- інструментом для адміністративного контролю за використанням коштів;
- забезпечує ведення реєстру усіх розпорядників бюджетних коштів;
- дає змогу чітко розподіляти відповідальність за виконання функцій (програм) розпорядниками бюджетних коштів.

Розрізняють також витрати розвитку (видатки розвитку та надання кредитів з бюджету) та витрати споживання (видатки споживання та погашення боргу).



Видатки розвитку - це видатки бюджетів на фінансове забезпечення наукової, інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансове забезпечення структурної перебудови економіки; інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Видатки розвитку відповідно до економічної класифікації видатків бюджету формуються за рахунок:

- капітальних видатків;
- досліджень і розробок, окремих заходів розвитку по реалізації державних (регіональних) програм;
- матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення;
- субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету та кредитування відносяться до наукових досліджень, економічної діяльності, зокрема: сільське господарство, паливно-енергетичний комплекс, транспорт, будівництво, зв'язок, тощо; житлово-комунального господарства.



Видатки споживання – це частина видатків бюджетів, які забезпечують поточне функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, бюджетних установ, поточні міжбюджетні

трансфerti та видатки на фінансове забезпечення заходів соціального захисту населення та соціально-культурної сфери, а також інші видатки, не віднесені до видатків розвитку та нерозподілених видатків.

Видатки споживання відповідно до економічної класифікації видатків формуються за рахунок:

- поточних видатків;

-субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування відносяться до загальнодержавних функцій:

- оборони;
- громадського порядку, безпеки та судової влади;
- охорони навколишнього природного середовища;
- охорони здоров'я; духовного і фізичного розвитку;
- освіти;
- соціального захисту та соціального забезпечення.

Програмна класифікація видатків використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, формується місцевим фінансовим органом за пропозиціями головних розпорядників коштів під час складання проекту рішення про місцевий бюджет у бюджетних запитах.



У Бюджетному кодексі розмежування видатків між державним та місцевими бюджетами здійснено відповідно до встановленого конституційного рівня повноважень та основних принципів. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Розмежування видатків за видами бюджетів здійснено для забезпечення стабільного й уніфікованого порядку фінансування суспільних послуг, встановлення відповідальності за якість надання цих послуг та максимального наближення послуг до їх безпосереднього споживача.

Держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі

бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

Місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міських, селищних, сільських зобов'язані забезпечити здійснення видатків з відповідних місцевих бюджетів з додержанням розподілу цих видатків між бюджетами.

Видатки на здійснення державних повноважень – це видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державного суверенітету та інші видатки, які не можуть бути передані на виконання місцевому самоврядуванню. До них належать видатки на державне управління (законодавчу, виконавчу владу, утримання адміністрації Президента України), судову владу, міжнародну діяльність, фундаментальні дослідження, національну оборону, правоохоронну діяльність, державні програми підтримки пріоритетних галузей економіки, засобів масової інформації, розвитку транспорту та зв'язку, загальнодержавні інвестиційні проекти, державні програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, створення та поповнення державних запасів, обслуговування державного боргу, проведення загальнодержавних виборів та референдумів, інші програми загальнодержавного значення. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Видатки на здійснення делегованих державних повноважень – це видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання (загальна середня освіта, охорона здоров'я, культура та інші послуги). Розмежування видів видатків за делегованими державними повноваженнями між місцевими бюджетами відбувається на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв надання суспільних послуг і наближення їх до безпосереднього споживача.

Відповідно до цих критеріїв видатки поділяються на такі групи:

- перша група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг державою, і які розташовані найближче до споживачів;

- друга група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

- третя група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст обласного значення, а також районних бюджетів. Видатки третьої групи здійснюються з обласних бюджетів. З бюджетів міста Києва здійснюються видатки всіх трьох груп.

Такі видатки враховуються при визначення обсягу бюджетних трансфертів. Перелік видатків встановлено у законодавчому порядку і регламентується нормами Бюджетного кодексу України.

Видатки на здійснення власних повноважень – це видатки на реалізацію прав, обов'язків та функцій місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Такі видатки фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.



Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень. Передача видатків здійснюється за спільними рішеннями відповідних рад на договірних засадах. В цьому укладаються договори про міжмуніципальне співробітництво.

Зважаючи на динамічний, багатогранний та різноякісний характер результативності виконання бюджетних програм (оскільки самі програми є динамічними багатогранними та різноманітними), необхідно наголосити на деяких специфічних особливостях сутності їх результативності (рис.2.3.):

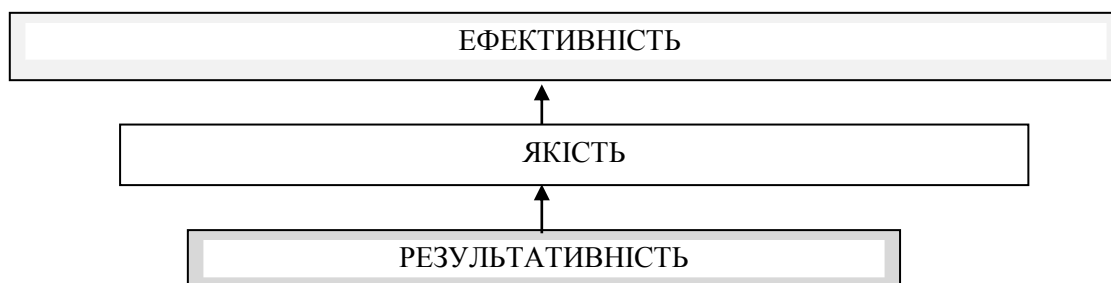


Рис.2.3. Взаємозалежність ефективності, результативності та якості бюджетних програм в системі управління видатками місцевих бюджетів.

Виходячи з такого співвідношення можна стверджувати, що:

1) результативність виконання бюджетних програм нерозривно пов'язана із розрахунковою (очікуваною) якістю програми, закладеною у показнику якості, тобто виконання програми ніколи не буде результативним, коли сама програма не є такою;

2) виконання програми є результативним, коли закладений в ній рівень якості досягнутий або перевищений, а також тоді коли за результатами звітного періоду виявлені додаткові позитивні ефекти від програми;

3) у виключних випадках виконання програми можна вважати результативним, коли закладений в ній рівень якості досягнутий не повністю або частково, але виявлені додаткові позитивні ефекти від програми компенсують очікуваний рівень результативності або перевищують його;

4) результативність виконання бюджетних програм, насамперед визначається, рівнем якості тих видів послуг, або їх складових, які є найбільш актуальними з точки зору суспільного розвитку і матимуть найбільш вагомі системні і тривалі наслідки;

5) поняття результативності є вужчим поняттям ніж якість - виконання програми буде якісним, якщо вона є результативною, тобто якість є складовою ефективності, а результативність показує рівень досягнення цілей та завдань, поставлених в програмі та визначає її якість.



Наприклад, результативність бюджетної програми складає 100% - тобто, показники результативності виконані повністю в порівнянні з планом. Але, ці показники передбачали зниження захворюваності по лікувально-профілактичних закладах лише на 1% (це дозволяє бюджетний ресурс), в той час як захворюваність за останній період зросла на 1,5%. Тобто, повного подолання динаміки захворюваності не відбулося – і ми не можемо говорити про максимальну якість управління видатками, адже при плануванні показників ми свідомо занижили результат, не визнавши цю бюджетну програму пріоритетною і відповідно не перерозподіливши ресурс. Ефективність також не можна вважати максимальною, оскільки засоби (бюджетний ресурс) ми спланували неоптимально, а цілі не досягли повністю.

Виходячи з наведених позицій результативності, основною функцією управління видатками місцевого бюджету є забезпечення

відповідності діяльності розпорядників бюджетних коштів визначеній меті та завданням. Ця функція реалізується через дотримання таких принципів, як: принцип економності, раціональності та результативності.

Дотримання цих принципів є основним завданням управління видатками місцевих бюджетів. Об'єктом управління видатками місцевого бюджету є наявні бюджетні ресурси, що знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади. Суб'єктами управління видатками місцевого бюджету є органи місцевої влади, що беруть участь в управлінні видатками місцевого бюджету. Крім цього, повноправним суб'єктом управління видатками місцевих бюджетів є громадськість – як безпосередньо, так і у вигляді неурядових організацій, ініціативних груп, тощо.

В цілому, систему управління видатками місцевих бюджетів можна поділити на такі функціональні компоненти (підсистеми):

- планування видатків місцевих бюджетів;
- затвердження і загальний процес виконання місцевого бюджету за видатками;
- контроль та аудит за виконанням бюджету за видатками;
- аналіз та оцінка виконання відповідного бюджету за видатками;
- моніторинг виконання бюджету;
- порівняння виконання місцевих бюджетів.

На етапі формування та використання бюджетних коштів управління місцевими фінансами стає головним завданням.

Управління фінансами на державному рівні ґрунтується на знаннях економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу валового внутрішнього продукту між державою та суб'єктами господарської діяльності, державою і населенням, між галузями економіки і територіями. Воно здійснюється через фінансовий механізм, який є системою взаємопов'язаних елементів, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив у цілому на господарську і зокрема фінансову діяльність на всіх рівнях економічної системи.

Основними формами цього впливу є фінансове планування і прогнозування, фінансове регулювання, стимулювання, облік і контроль. Форми, як і методи впливу, здійснюються при використанні певних фінансових інструментів, до яких належать фінансові норми, фінансові ліміти, стимули, санкції тощо.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізував конституційні положення про визначення компетенцій місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у сфері складання, затвердження й виконання місцевого бюджету. Згідно із Законом, втручання державних органів у процес складання, затвердження й виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, не передбачених законом. Закріплено положення про збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів, для забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.



Процес планування й прогнозування посідає центральне місце в управлінні видатками. У процесі планування й прогнозування проводиться оцінка стану використання фінансових ресурсів, виявляються можливості щодо ефективного використання, скорочення непродуктивних витрат. При прогнозуванні використовується великий обсяг інформації, що дає змогу глибше дослідити ситуацію, що складається, і на цій основі прийняти обґрунтовані рішення.

В умовах фінансово-бюджетної децентралізації процес прогнозування передбачає застосування більшого переліку прийомів і методів. Фінансове регулювання як елемент управління видатками застосовується для підтримання оптимальної структури доходної та видаткової частини бюджету. Воно полягає у використанні різноманітних інструментів впливу. Це дотації, різні виплати, за допомогою яких держава досягає поставлених цілей і усуває ті проблеми функціонування фінансів, котрі не можуть бути вирішені лише за допомогою ринкових механізмів.

Стимулювання в системі управління фінансами покликане забезпечити розвиток тих явищ і процесів, які мають на цьому етапі пріоритетне значення, або тих, які за інших однакових умов мають недостатньо сприятливі умови для саморозвитку. Використовуючи фінансові методи, держава передусім за допомогою податкових пільг та пільгового кредитування створює сприятливі умови для розвитку таких явищ і процесів.

Облік і контроль як елементи управління здійснюються в процесі прогнозування, регулювання і стимулювання. Вони дають змогу виявити відхилення фактичного використання фінансових ресурсів від передбачуваних програмами, бюджетом, іншими фінансовими планами, виявити резерви щодо зростання

фінансових ресурсів, спрямувати їхнє використання в найраціональнішому напрямі. Усі елементи управління фінансами тісно взаємопов'язані і складають одне ціле. В сучасних умовах об'єктивно виникає потреба посилення наукового обґрунтування управлінських рішень щодо фінансів, розширення і вдосконалення форм і методів управління фінансами.

Слід зазначити, що управління видатками орієнтується врахування досвіду минулого й екстраполяція його на майбутнє, врахування тенденцій розвитку категорії і можливих змін, врахування стратегічних цілей і перспектив, чітка постановка поточних завдань, контроль за виконанням прийнятих рішень.

На сучасному етапі економічного розвитку суспільства, з метою ефективного використання наявних грошових ресурсів, управління видатками вимагає використання як ринкових, так і неринкових методів.

До формування місцевих бюджетів особливе значення мають такі складові напрямів загальнодержавної політики, пов'язані з управлінням видатками:

- особливості взаємовідносин Державного та місцевих бюджетів в наступному бюджетному періоді;
- питома вага обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України, значення коефіцієнта вирівнювання для місцевих бюджетів;
- перелік захищених статей видатків бюджету;
- зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави.

Процес розподілу ресурсів відповідного місцевого бюджету за видатками є одним із найвідповідальніших етапів формування місцевого бюджету. Він має забезпечити надання громадянам соціальних послуг за покладеними на ці органи повноваженнями. Тобто, на етапі складання місцевого бюджету в межах надходжень цього бюджету (з урахуванням трансфертів) виконавчий орган відповідної місцевої ради розподіляє прогнозовані ресурси для забезпечення функціонування органів влади, установ освіти, культури, охорони здоров'я та підприємств житлово-комунального господарства.

Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів напряму залежить від якості бюджетного планування. Враховуючи норми Бюджетного кодексу України, особливої актуальності набуває середньострокове планування, обов'язковою складовою якого є бюджетне прогнозування.

Види видатків визначає розділ 2 бюджетної класифікації - класифікація видатків та кредитування бюджету



Класифікації видатків місцевих бюджетів поділяються на види:

- **відомча класифікація;**
- **економічна класифікація;**
- **програмна класифікація;**
- **функціональна класифікація.**

Відомча класифікація передбачає фінансування за головними розпорядниками бюджетних коштів: Апарат Верховної Ради України; Державне управління справами; Верховний Суд України; Вищий господарський суд України; Вищий адміністративний суд України; Конституційний Суд України; Генеральна прокуратура України; СБУ; Міністерства; Національні комісії; Національні агентства; Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші Центральні органи виконавчої влади; Національна академія наук України; Національні академії за спеціалізацією; обласні державні адміністрації.

Економічна класифікація видатків передбачає поточні та капітальні видатки. Поточні видатки передбачають наступні напрями:

- оплата праці і нарахування на заробітну плату;
- використання товарів і послуг: предмети, матеріали, обладнання та інвентар; оплата комунальних послуг та енергоносіїв; видатки на відрядження.
- обслуговування боргових зобов'язань;
- поточні трансферти: Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям); Поточні трансферти органам державного управління інших рівнів;
- соціальне забезпечення: виплата пенсій і допомоги; стипендії.

Капітальні видатки передбачають наступні напрями:

- придбання основного капіталу: придбання обладнання і предметів довгострокового користування; капітальне будівництво (придбання); капітальний ремонт; реконструкція та реставрація; створення державних запасів і резервів; придбання землі та нематеріальних активів;

- капітальні трансфери: капітальні трансфери підприємствам (установам, організаціям); органам державного управління; урядам іноземних держав та міжнародним організаціям; населенню.

Функціональна класифікація передбачає наступні напрями:

- Загальнодержавні функції: вищі органи державного управління; органи місцевої влади та місцевого самоврядування; фінансова та зовнішньополітична діяльність; вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування; фінансова та фіскальна діяльність; зовнішньополітична діяльність; фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері державного управління; проведення виборів та референдумів; обслуговування боргу; міжбюджетні трансфери.

- оборона: військова та цивільна оборона;

- громадський порядок, безпека та судова влада: діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю та охорона державного кордону; протипожежний захист та рятування; судова влада; кримінально-виконавча система та виправні заходи; діяльність у сфері безпеки держави;

- економічна діяльність: загальна економічна, торговельна та трудова діяльність; сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс; вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива; нафтогазова галузь; електроенергетична галузь; інша промисловість та будівництво; транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатика; фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки;

- охорона навколишнього природного середовища: запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища; збереження природно-заповідного фонду;

- житлово-комунальне господарство;

- охорона здоров'я;

- духовний та фізичний розвиток;

- освіта;

- соціальний захист та соціальне забезпечення.

Програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету відповідно до вимог частини другої статті 40 Бюджетного кодексу України щорічно визначається у законі про Державний бюджет України.

Розділ 3 бюджетної класифікації передбачає класифікацію фінансування бюджету. Класифікація фінансування бюджету передбачає також класифікацію за типом кредитора і типом боргового зобов'язання і передбачає наступне:

- фінансування за борговими операціями передбачає: запозичення (внутрішні і зовнішні); погашення: (внутрішні і зовнішні);
- надходження від приватизації державного майна
- фінансування за активними операціями: зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю; зміни обсягів бюджетних коштів; фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку.

Класифікація фінансування бюджету за типом кредитора передбачає:

- внутрішнє фінансування: фінансування за рахунок коштів державних фондів; фінансування за рахунок позик банківських установ; внутрішнє фінансування; надходження від приватизації державного майна; фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ; фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ; зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю; фінансування за рахунок зміни залишків коштів бюджетів;
- зовнішнє фінансування: позики, надані міжнародними фінансовими організаціями; позики, надані органами управління іноземних держав; позики, надані іноземними комерційними банками, іншими іноземними фінансовими установами; фінансування за рахунок випуску цінних паперів.

Розділ 4 бюджетної класифікації передбачає класифікацію боргу
Класифікація боргу за типом кредитора:

- внутрішній борг: заборгованість за позиками, одержаними з бюджетів різних рівнів та державних фондів; заборгованість перед банківськими та іншими фінансовими установами; заборгованість перед іншими органами управління; заборгованість за випущеними цінними паперами; заборгованість, не віднесена до інших категорій;
- зовнішній борг: заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій; заборгованість за позиками, одержаними від органів управління іноземних держав; заборгованість за позиками, одержаними від іноземних

комерційних банків, інших іноземних фінансових установ; заборгованість за випущеними цінними паперами

Класифікація боргу за типом боргового зобов'язання передбачає класифікацію за такими складовими:

- Внутрішній борг: заборгованість за довгостроковими, середньостроковими, короткостроковими та іншими внутрішніми зобов'язаннями;
- Зовнішній борг: заборгованість за довгостроковими, середньостроковими, короткостроковими та іншими зовнішніми зобов'язаннями.

Важливою ланкою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів є моніторинг результативності видатків, який проводиться з метою забезпечення оперативного управління бюджетними ресурсами, підвищення достовірності основних показників, які характеризують поточний фінансовий стан, недопущення фактів неефективного використання грошових коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків, виконання взаємних зобов'язань.



Під моніторингом видатків місцевого бюджету слід розуміти підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіону, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів їх попередження з метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки і прийняття управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіону.

Методологічно сутністю моніторингу видатків є процес збору звітної інформації та формування за запитами користувачів інформаційно-аналітичних звітів для проведення порівняльного аналізу за певний період часу планових і фактичних показників доходів і видатків місцевих бюджетів з метою аналізу оцінки прийнятих рішень і результатів їх виконання, а також обґрунтування прогнозних рішень щодо доходів і видатків на наступний бюджетний період.

§ 2.3. Вирівнювання податкоспроможності територій

Бюджетна децентралізація як основа вирівнювання податкоспроможності територій

Бюджетна децентралізація, що проходить сьогодні в Україні, являє собою процес безперешкодної та безбар'єрної передачі бюджетних ресурсів на виконання делегованих державою повноважень від центрального рівня до місцевих органів влади.

Ключовою позицією є негайна передача у міста та села реального фінансового ресурсу та реалізація принципу бюджетної субсидіарності. Автономія місцевих бюджетів нарешті перестає бути суто декларативною та переходить у режим практичних дій. З точки зору системності реформи, бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центральної влади поліпшити систему управління державою, влада намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, який мешкає на конкретній території. Водночас, спостерігається стремління відокремити фінанси делегованих державою повноважень та фінанси власних повноважень місцевої влади шляхом включення делегованих асигнувань до переліку витрат держави з одночасним покладанням повної відповідальності за виконання власних програм на місцеві органи влади.



До складу законодавства, що формує та регулює бюджетні відносини в умовах децентралізації входять Закон України «Про місцеве самоврядування», Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р), а також нормативно-правові акти, пов'язані з організацією процесу добровільного об'єднання громад:

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 № 157-VIII зі змінами)**
- Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ від 08.04.2015 № 214)**

Бюджетна децентралізація розпочалася з того, що в 2014 та 2015 рр. було внесено значні зміни до бюджетного законодавства, а саме до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими фактично здійснено її перший етап. Так, Законом України «Про внесення змін

до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII запроваджено нову схему міжбюджетних відносин, до яких віднесено: базову дотацію, субвенції; реверсну дотацію; додаткові дотації. Введено норми щодо горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з урахуванням передбачених для цього параметрів.

Постановою КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено у новій редакції Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, де визначено механізм перерахування міжбюджетних трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

Ключовими напрямками змін, які відбулися у ході бюджетної децентралізації є:

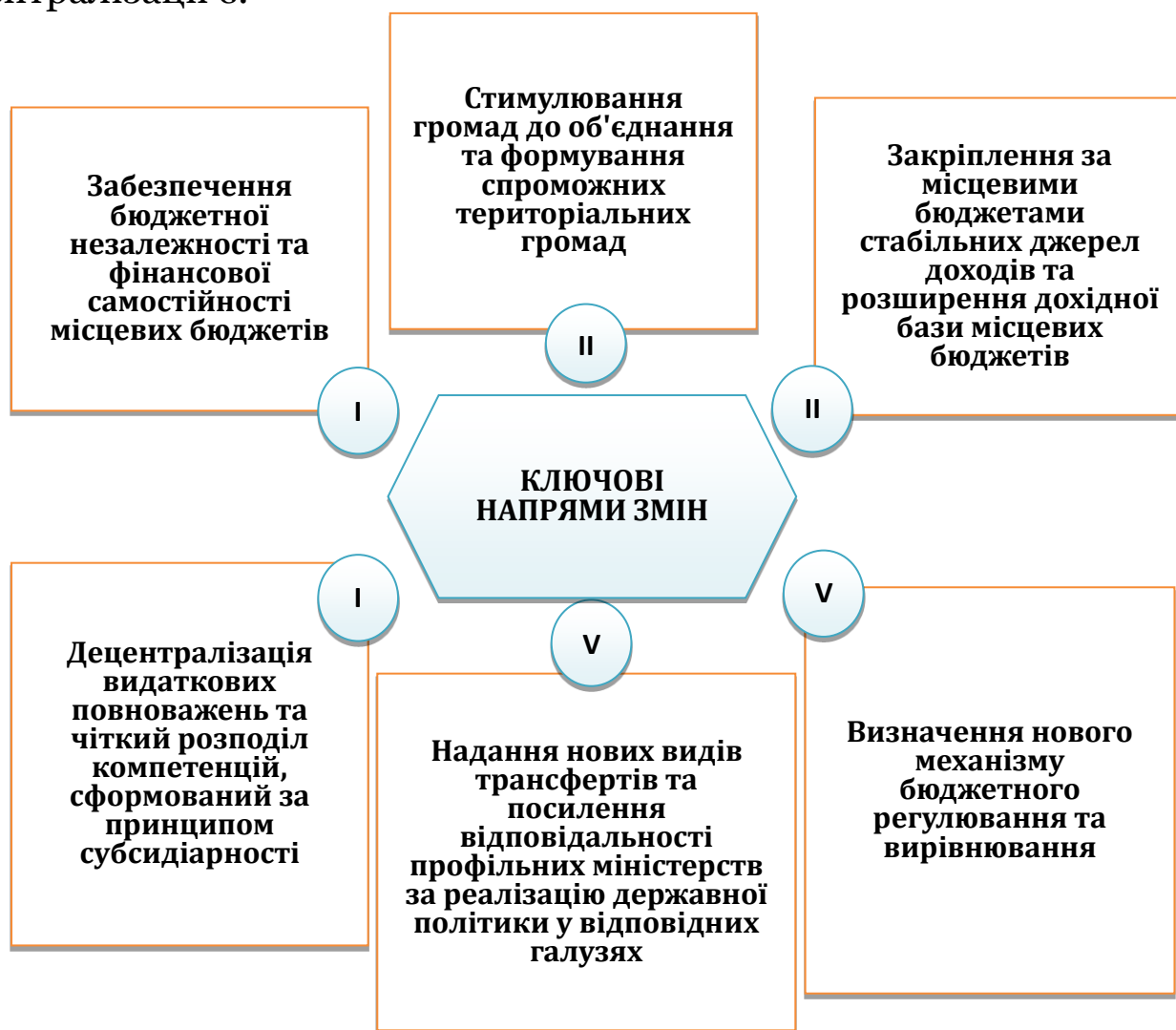


Рис. 2.4. Ключові напрями бюджетної децентралізації

Суб'єктами бюджетних правовідносин, що найбільш повно втілюють наслідки бюджетної децентралізації є бюджети об'єднаних громад. Такими бюджетами визнаються лише ті, що функціонують у громадах, що об'єдналися до 15 жовтня року, що передуює плановому.



Бюджети об'єднаних громад формуються з урахуванням таких нормативних особливостей Бюджетного кодексу (БКУ):

- ***доходи цих бюджетів визначаються згідно зі статтями 64 та 69-1 БКУ;***
 - ***видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до статей 89 і 91 БКУ;***
 - ***відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються відповідно до статей 97, 99, 100, 102, 103-2, 103-4 і 108 БКУ;***
 - ***місцеві запозичення здійснюються згідно зі статтями 16 і 74 БКУ.***
-

Оновлена ч. 1 ст. 64 БКУ передбачає склад бюджетів об'єднаних територіальних громад. Він повністю відповідає складу бюджетів міст обласного значення. Такими чином, існує значний стимул до об'єднання.

Але найбільш значні кроки бюджетної децентралізації здійснено саме в напрямку реформи мі міжбюджетних відносин. До позитивних аспектів реформи міжбюджетних відносин віднесемо:

- розширення прав місцевих органів влади та надання повної бюджетної самостійності, що полягає в наступному:
 - мають право самостійно, не чекаючи затвердження державного бюджету, формувати та затверджувати місцеві бюджети. Кодексом визначено лише кінцевий термін затвердження місцевих бюджетів – 25 грудня року, що передуює плановому;
 - спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій - шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» у разі неотримання висновку Мінфіну протягом місяця з дня подання заявки;
 - надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім міським радам міст обласного значення, тоді як до цього часу такі запозичення могли здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад триста тисяч жителів;

- місцевим органам влади надано право самостійно вибирати установи (в органах Казначейства чи установах банків державного сектору) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ;

- самостійно визначають обсяги надходжень до місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних дохідних джерел. Відтепер Міністерство фінансів не визначатиме і не доводитиме до місцевих бюджетів індикативні показники по доходах;

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

- замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій. Законодавчо визначений механізм розрахунку базової та реверсної дотації. Обсяги цих дотацій можуть бути визначені місцевими органами влади самостійно, оскільки в основі їх розрахунку є показники офіційної казначейської звітності.



• **розширено джерела наповнення місцевих бюджетів за рахунок:**

• **- передачі бюджетам міст обласного значення та бюджетам об'єднаних громад 60 % податку на доходи фізичних осіб;**

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

• **- запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 відсотків вартості реалізованого товару;**

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

• **збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35% до 80%.**

Крім того, місцеві бюджети також отримуватимуть базову дотацію для підвищення фіскальної спроможності їх бюджетів.

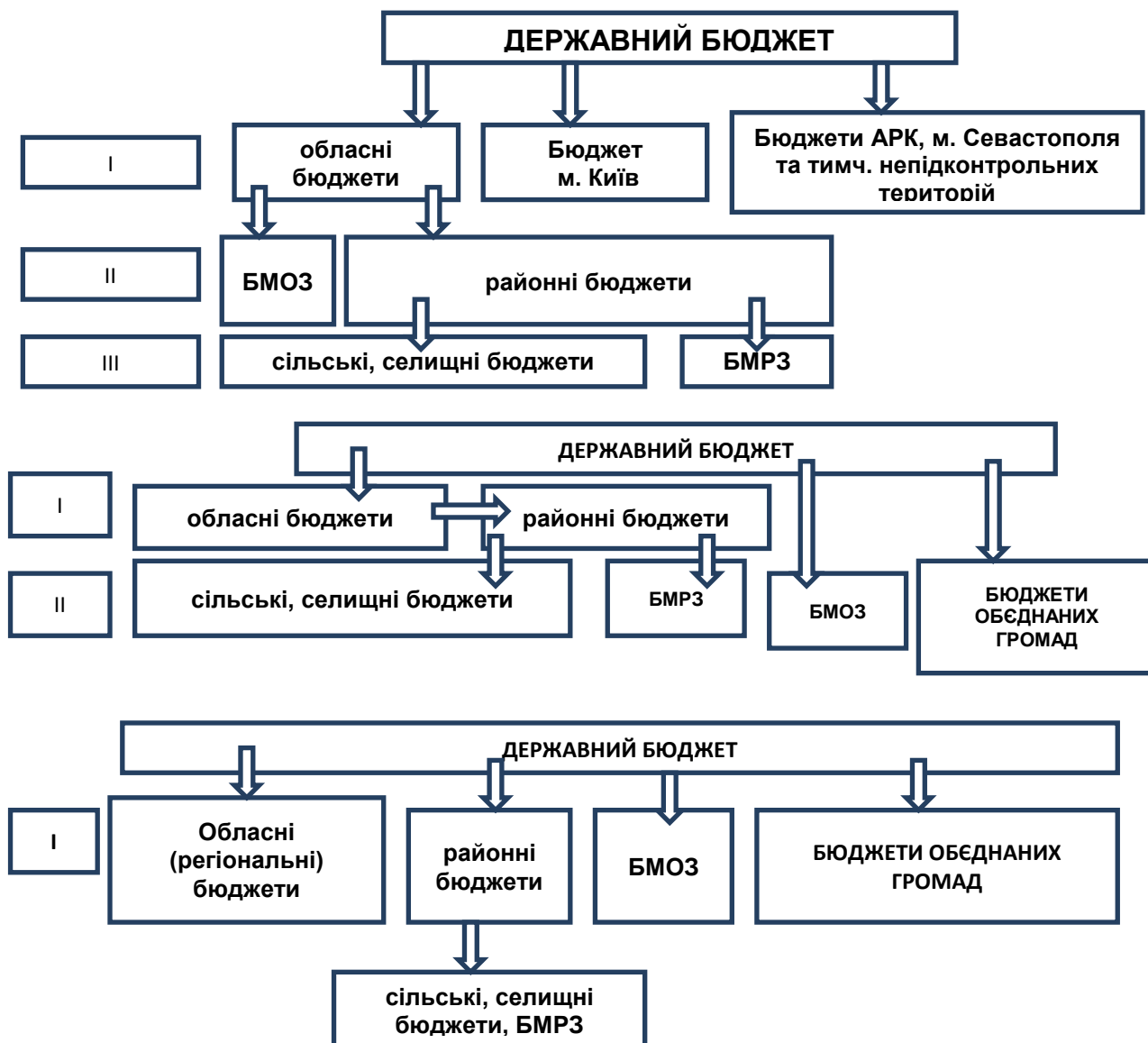


Рис. 2.5. Генеза децентралізованої багаторівневої бюджетної системи

Встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету з урахуванням видаткових повноважень, які фінансуються з відповідних бюджетів;

З цією метою бюджетам міст обласного значення та бюджетам об'єднаних громад надаються такі нові види трансфертів:

- освітня субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів;

Вигідними для об'єднаних громад особливостями галузевих субвенцій є наступне:

- довгострокові порядки використання коштів по субвенціях;
- кошти субвенцій можуть спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі відповідних бюджетних установ;

- залишки коштів субвенцій зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів

Передбачено норми, які сприятимуть поступовому переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи та формуванню самодостатніх територіальних громад:

При цьому, органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не увійшли до процесу добровільного об'єднання, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень. Вони виконуватимуть виключно самоврядні повноваження.

Крім того, з метою стимулювання громад до об'єднання в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, передбачено, що громади, які будуть об'єднуватися відповідно до критеріїв, визначених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», матимуть:

- такі ж повноваження, як і міста обласного значення;
- прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Проблеми регіональної економічної нерівності

Економічна політика України спрямована на формування ринкової соціально-орієнтованої економіки країни та її регіонів, створення оптимального господарського механізму, який забезпечив би найбільш повне задоволення потреб населення, сприяв би підвищенню рівня і якості його життя. Загальною тенденцією розвитку регіонів в сучасних умовах є поглиблення всіх типів регіональних диспропорцій економічного простору країни, зростання протиріччя між сформованою територіально-галузевою структурою господарського комплексу країни і її регіонів та потребами створення конкурентоспроможності й високопродуктивної системи суспільного виробництва. Ця невідповідність поглибила диспропорції між виробництвом сировини і готових товарів, експортом та імпортом, регіонами з промисловою й аграрно-промисловою спеціалізацією.



Сучасні наявні проблеми регіональної нерівності обумовлені неефективним регулюванням процесів трансформації, не оптимальною структурною перебудовою регіональних господарських систем.

Соціально-економічний розвиток територій прямо або опосередковано базується на використанні переваг географічного та економічного положення, наявного природно-ресурсного потенціалу, оптимальності потоків всіх ресурсів, які є різнорідними за окремими характеристиками. Наявність на певних територіях регіонів мінерально-сировинних та земельних ресурсів, зумовлюють спеціалізацію їх господарських комплексів, видів діяльності і звідси відповідний рівень зайнятості, доходу населення та їх міграційних потоків.

Поглиблення процесів диференціації регіонів України за показниками соціально-економічного розвитку, прагнення до фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, зростання ролі непрямих методів управління макро- і мікроекономічними процесами як у межах країни, так і в межах конкретних регіонів потребують використання засобів міжбюджетного вирівнювання.

Необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників. Під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників міжбюджетні відносини зазнають постійних змін і потребують вжиття заходів щодо забезпечення ефективності їх функціонування в умовах, що динамічно змінюються.



В Україні існує значна диференціація в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, концентрація податкової бази у фінансових центрах та промислово розвинених регіонах. Диспропорції регіонального розвитку зумовлюють існування значного розриву в рівнях податкоспроможності та відповідного бюджетного забезпечення на одну особу в розрізі регіонів.

Різний рівень податкоспроможності зумовлений змінами галузевих пропорцій в економіці (занепад одних та прискорений розвиток інших галузей) в умовах переходу до ринку.

Бюджетне вирівнювання та бюджетний механізм

Складовими бюджетного механізму є наступні елементи.

- Бюджетне планування і регулювання. Визначаються фінансові можливості держави щодо фінансового забезпечення розвитку її економіки й соціальної сфери.

- Фінансові показники.

- узагальнюючі: доходи й видатки, державний борг (зовнішній і внутрішній), рівень інфляції.

- індивідуальні: рівень витрат бюджету на одного жителя, розмір податків, що сплачуються одним працюючим.

- Нормативи. Характеризують певний рівень забезпечення видатків, різних видів витрат фінансових ресурсів. Ліміти є певними обмеженнями на витрати в інтересах держави, підприємця або громадянина. Резерви покликані нейтралізувати дію непередбачуваних факторів, що можуть виникнути в майбутньому.

- Система управління бюджетними коштами. Держава в особі її виконавчих і законодавчих органів влади встановлює методи розподілу національного доходу, форми грошових заощаджень, регулює види платежів, визначає принципи й напрями використання бюджетних коштів



За допомогою бюджетного механізму здійснюється розподіл і перерозподіл створюваного в державі ВВП відповідно до основних положень фінансової політики. Бюджетний механізм є активним елементом державного управління економікою. Істотний вплив на нього мають завдання, що стоять перед суспільством на тому чи іншому етапі розвитку. Змінюються завдання - повинен змінитися і бюджетний механізм.

При цьому ефективність бюджетного механізму, на основі якого реалізуються бюджетні функції, визначається дієвістю окремих інструментів, зокрема інструментів бюджетного регулювання. Застосування методів бюджетного регулювання в Україні зумовлене:

- закріпленням у законодавстві поділом владних повноважень між виконавчою державною владою та органами місцевого самоврядування;

- розмежуванням доходів між ланками бюджетної системи;

- існуючою системою оподаткування, що включає загальнодержавні і місцеві податки і збори;

- нерівномірністю економічного та соціального розвитку різних територій і відповідно необхідністю фінансового вирівнювання.

Серед методів бюджетного регулювання виділяють кілька модифікацій залежно від включених до нього елементів розподільних відносин. В Україні традиційно використовують такі інструменти бюджетного регулювання:

- власні доходи;
- відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів (регульовальні та закріплені доходи);
- міжбюджетні трансферти;
- бюджетні позички.

Методи бюджетного механізму уособлюють у собі засоби впливу, за допомогою яких держава здійснює організацію бюджетних відносин і найбільш ефективно формування розміщення й використання бюджетних ресурсів. До методів бюджетного механізму відносимо бюджетне планування і прогнозування, бюджетний контроль, бюджетне забезпечення, оперативне управління бюджетними коштами, фінансування й оподаткування.

Важелі бюджетного механізму характеризуються як встановлена державою система засобів, що застосовується для практичної реалізації завдань і заходів, передбачених бюджетною політикою. Використання методів бюджетного механізму неможливе без відповідних важелів, серед яких доцільно виокремити: податки й збори, міжбюджетні трансферти, бюджетні стимули й санкції.

Інструменти бюджетного механізму функціонують у розрізі бюджетних важелів, конкретизують їх функціональне призначення і є наймобільнішою складовою бюджетного механізму. Кожен із бюджетних важелів характеризується певною сукупністю інструментів, які в цілому формують інструменти бюджетного механізму й до них відносять ставки податків, нормативи, ліміти, резерви, штрафи, пільги, ставки заробітної плати.

Бюджетний механізм включає взаємодію бюджетних методів, інструментів і важелів, за допомогою яких визначаються оптимальні обсяги формування фінансових ресурсів бюджетів різних рівнів і максимальна ефективність їх розміщення й використання для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Бюджетний механізм є складовою ланкою фінансової

системи держави і зводиться до виконання основних функцій: фінансового регулювання економікою і соціальними процесами та їх фінансового забезпечення. Ефективне застосування елементів бюджетного механізму сприятиме розвитку економічного потенціалу держави.



Чинне законодавство України під міжбюджетними відносинами визначає форму взаємозв'язків і взаємних залежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, між місцевими та державним бюджетами. Суб'єктами міжбюджетних відносин виступають центральні органи влади (в особі держави), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а їх об'єктом є фінансові ресурси, що розподіляються між бюджетами різних рівнів з метою подолання диспропорцій в економічному розвитку регіонів, тобто – це грошові кошти у формі міжбюджетного трансферту.

Міжбюджетні відносини виникають між органами державної влади та органами місцевої влади, між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також одного рівня з приводу задоволення суспільних потреб, здійснення видатків, формування доходів, контролю за ефективним використанням бюджетних коштів.

Бюджетне вирівнювання може здійснюватися методами горизонтального і вертикального вирівнювання. Горизонтальне вирівнювання (між бюджетами одного рівня) спрямоване на усунення диспропорцій у податкоспроможності територій. Основою податкоспроможності регіону є показник валового регіонального продукту, відмінності за яким між окремими регіонами України є значними.



За даними Держстату, попри те що ВВП України (без окупованих АРК та Севастополя) 2019-го був на 8,7% меншим від рівня 2013 року, регіональний продукт Донецької та Луганської областей впав за цей час на 62,1%. Головною причиною цього, що вже не раз доводив Тиждень, стала втрата частини їхніх територій, а не стрімке падіння на тій, що підконтрольна Україні. Але брак точних даних від Держстату про динаміку на вільних теренах цих прифронтових областей змушує зовсім виключити з підрахунків їх обидві. Отже, якщо у 2013-му на Донецьку та Луганську області припадало понад 15% ВВП України (без

Криму), то виходить, що без зазначеної вище втрати регіонального продукту в них у 2019 році ВВП решти країни був на 0,7% більшим, ніж у 2013-му. Через падіння кількості населення на 1,6% ВВП на одного мешканця (не беручи до уваги Крим та прифронтові Донецьку й Луганську області) вже 2019 року на 2,3% перевершив показники 2013-го. Поточного ж 2020 року з огляду на зростання ВВП на 3,7% за перший квартал, його рівень, ймовірно, перевищить показник 2013-го на 4–4,5% навіть без поправки на чисельність населення та на 6–6,5% у розрахунку на одного жителя.

Слід сказати, що наслідки пандемії COVID – 19 в 2020 році можуть суттєво скоригувати ці прогнози в негативний бік

Перемогти кризу. Як змінилася економічна мапа України порівняно з докризовим 2007 роком

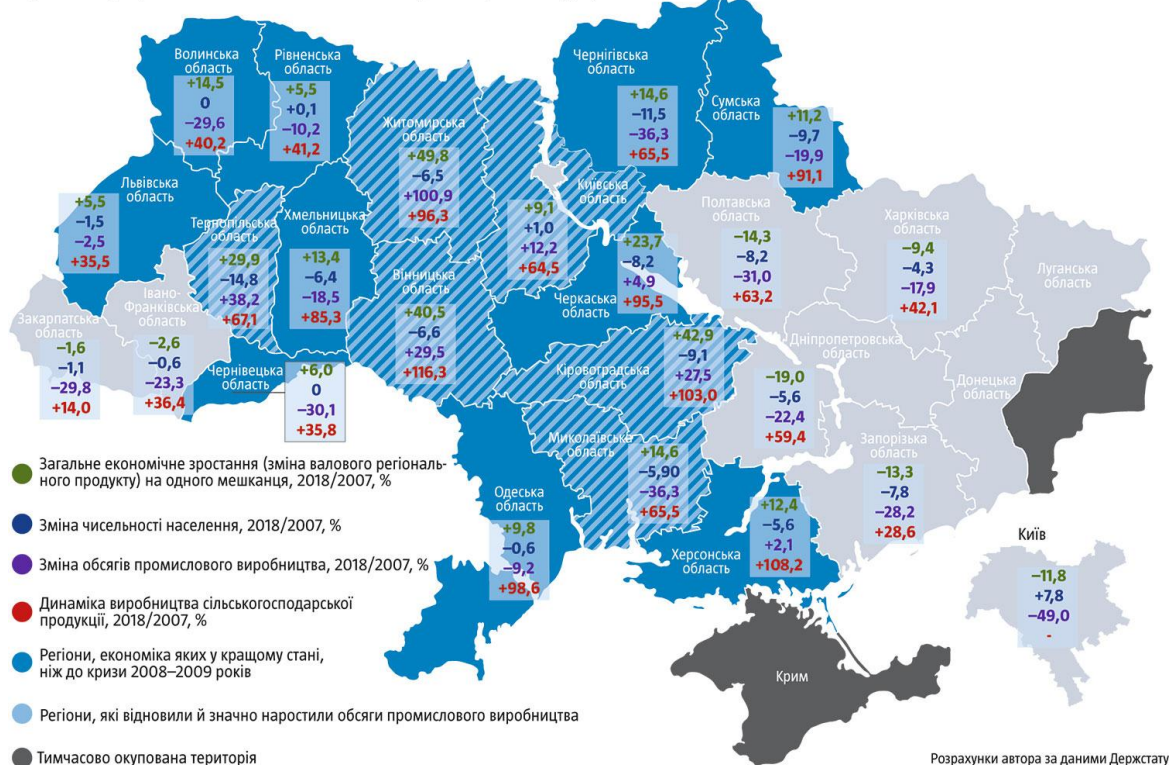


Рис. 2.6. Показники економічного розвитку регіонів України

Відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку між регіонами виявляються насамперед у показниках валового регіонального продукту на одну особу, середньомісячної заробітної плати, середньомісячного реального доходу на одну особу та в інших показниках.

В умовах значної диференціації за розміром доходів для забезпечення населенню кожного регіону гарантованих державою суспільних послуг та мінімальних суспільних стандартів

застосовується принцип горизонтального вирівнювання. У зв'язку з неоднаковим податковим потенціалом ступінь участі регіонів у формуванні державного бюджету є різним, що зумовлює суперечність між більш і менш розвиненими регіонами.

Міжбюджетні відносини та міжбюджетні трансферти

Бюджетний кодекс визначає загальні положення здійснення міжбюджетних відносин, метою регулювання яких є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу міжбюджетні відносини - відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Отже, міжбюджетні відносини можна визначити як відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів.

Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у розв'язанні багатьох питань функціонування органів місцевого самоврядування. Теоретичні та законодавчо-нормативні положення дають можливість зробити висновок про міжбюджетні відносини як взаємовідносини між органами влади і управління різних рівнів з питань розподілу дохідних та видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів за доходами і видатками з урахуванням державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку і наявного на їх територіях бюджетно-податкового потенціалу.



В результаті сучасного етапу бюджетної децентралізації запроваджено новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податкоспроможності відповідного бюджету.

Тобто існуюча система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена більш прогресивною системою - вирівнювання податкоспроможності. Така система сприятиме зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових надходжень та розширення наявної бази оподаткування.

При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

- **податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) – по обласних бюджетах;**
 - **податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах.**
-

Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

Запроваджено нову трансферну політику та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

Так, держава взяла на себе повну відповідальність щодо:

- надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами,
- підготовки робітничих кадрів професійно-технічними закладами,
- забезпечення медичного обслуговування населення,
- фінансування державних програм соціального захисту окремих категорій громадян.

Глава 16 Бюджетного кодексу присвячена розгляду міжбюджетних трансфертів. Так, ст. 96. визначає види міжбюджетних трансфертів. Міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- 2) субвенції;
- 3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- 4) додаткові дотації.

У Державному бюджеті України передбачені також такі трансферти місцевим бюджетам, як:

- освітня субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів;

- субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру;
- субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості й утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків);
- інші додаткові дотації та субвенції.

Систему балансування замінено системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

- податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів;
- податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.



З метою проведення вирівнювання бюджету, які мають підстави для отримання трансфертів (обласні, районні, бюджети міст обласного значення) поділено на три групи:

- ***1 група – бюджети, які отримують базову дотацію: базову дотацію (замість дотації вирівнювання) отримують ті райони та міста, які мають рівень надходження ПДФО на 1 особу менше 0,9 середнього показника по Україні. Базова дотація розраховується в розмірі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9.***
- ***2 група - для місцевих бюджетів з рівнем надходжень в межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється***
- ***3 група - якщо рівень надходжень більше 1,1 середнього показника по Україні передбачена реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.***

Основними проблемами територіального розвитку є насамперед виникнення територіальних диспропорцій і рівень їх фінансової стійкості та можливість і доцільність органів державної влади впливати на територіальні дисбаланси.

За рівнем децентралізації бюджетних ресурсів Україна практично не поступається більшості унітарних держав, однак

формально зберігається висока централізація бюджетних повноважень. Місцеві бюджети мають значні зобов'язання, покладені на них законодавством іноді без надання відповідних джерел фінансування. Дієвість системи міжбюджетних відносин означає, що саме діюча система має спонукати до активної діяльності органи місцевого самоврядування в напрямі пошуку і використання додаткових резервів збільшення надходжень до бюджету.

Сучасні проблеми регіональної нерівності обумовлені неефективним регулюванням процесів трансформації, неоптимальністю структурної перебудови регіональних господарських систем. Соціально-економічний розвиток територій прямо або опосередковано базується на використанні переваг географічного та економічного положення, наявного природно-ресурсного потенціалу, оптимальності потоків всіх ресурсів, які є різnorідними за окремими характеристиками. Наявність на певних територіях регіонів мінерально-сировинних та земельних ресурсів, зумовлюють спеціалізацію їх господарських комплексів, видів діяльності і звідси відповідний рівень зайнятості, доходу населення та їх міграційних потоків.

Поглиблення процесів диференціації регіонів України за показниками соціально-економічного розвитку, прагнення до фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, зростання ролі непрямих методів управління макро- і мікроекономічними процесами як у межах країни, так і в межах конкретних регіонів потребують використання засобів міжбюджетного вирівнювання.



Необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників. Під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників міжбюджетні відносини зазнають постійних змін і потребують вжиття заходів щодо забезпечення ефективності їх функціонування в умовах, що динамічно змінюються.

В Україні існує значна диференціація в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів, концентрація податкової бази у фінансових центрах та промислово розвинених регіонах. Диспропорції регіонального розвитку зумовлюють існування значного розриву в рівнях податкоспроможності та відповідного

бюджетного забезпечення на одну особу в розрізі регіонів. Різний рівень податкоспроможності зумовлений змінами галузевих пропорцій в економіці (занепад одних та прискорений розвиток інших галузей) в умовах переходу до ринку.

Міжбюджетні відносини функціонують на основі особливого механізму горизонтального вирівнювання, який являє собою сукупність засобів організації міжбюджетних відносин (Рис.2.7).

Організація міжбюджетних відносин значною мірою визначається фінансовими інструментами, що притаманні тій чи іншій соціально-економічній системі. Суб'єктами міжбюджетних відносин виступають центральні органи влади (в особі держави), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а їх об'єктом є фінансові ресурси, що розподіляються між бюджетами різних рівнів з метою подолання диспропорцій в економічному розвитку регіонів, тобто – це грошові кошти у формі міжбюджетного трансферту.



Стаття 96 Бюджетного кодексу визначає види міжбюджетних трансфертів. Міжбюджетні трансферти поділяються на:

- **Дотації (які не несуть цільового характеру, передаються загальною сумою та підлягають розподілу набувачем дотації;**
 - **Субвенції - несуть виключно цільовий характер, набувач не може змінювати цільового призначення субвенції.**
 - **Основними видами дотацій є:**
 - **базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);**
 - **реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій)**
-

В окремих випадках у Державному бюджеті також формуються додаткові дотації (наприклад, у разі необхідності передачі коштів на подолання наслідків стихійних лих – пожеж, повеней тощо).

Вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

- податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів;
- податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

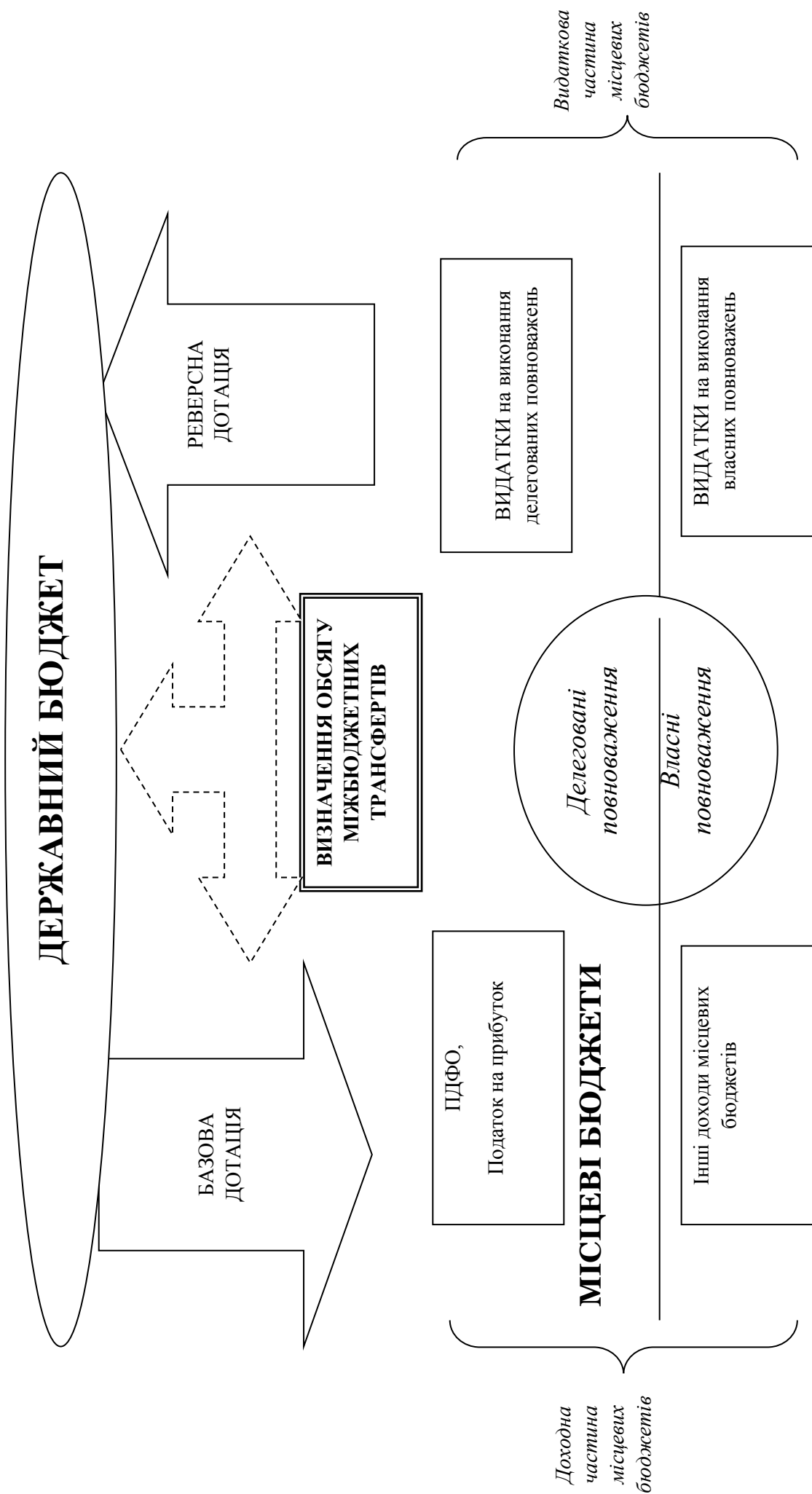


Рис.2.7. Механізм міжбюджетного вирівнювання

Талиця 2.2.

Вид надходжень для вирівнювання до бюджетів різних рівнів

Рівень бюджету	Вид надходжень для вирівнювання
➤ обласні бюджети	✓ податок на прибуток підприємств ✓ податок на доходи фізичних осіб
➤ бюджети міст обласного значення і районів ➤ бюджети об'єднаних територіальних громад	✓ податок на доходи фізичних осіб
➤ м. Київ	✓ вирівнювання не здійснюється

Базова та реверсна дотації виступають сучасною основою горизонтального вирівнювання. Саме з їх допомогою стару систему балансування (розподілу міжбюджетних трансфертів) замінено системою бюджетного вирівнювання. Вона передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя.

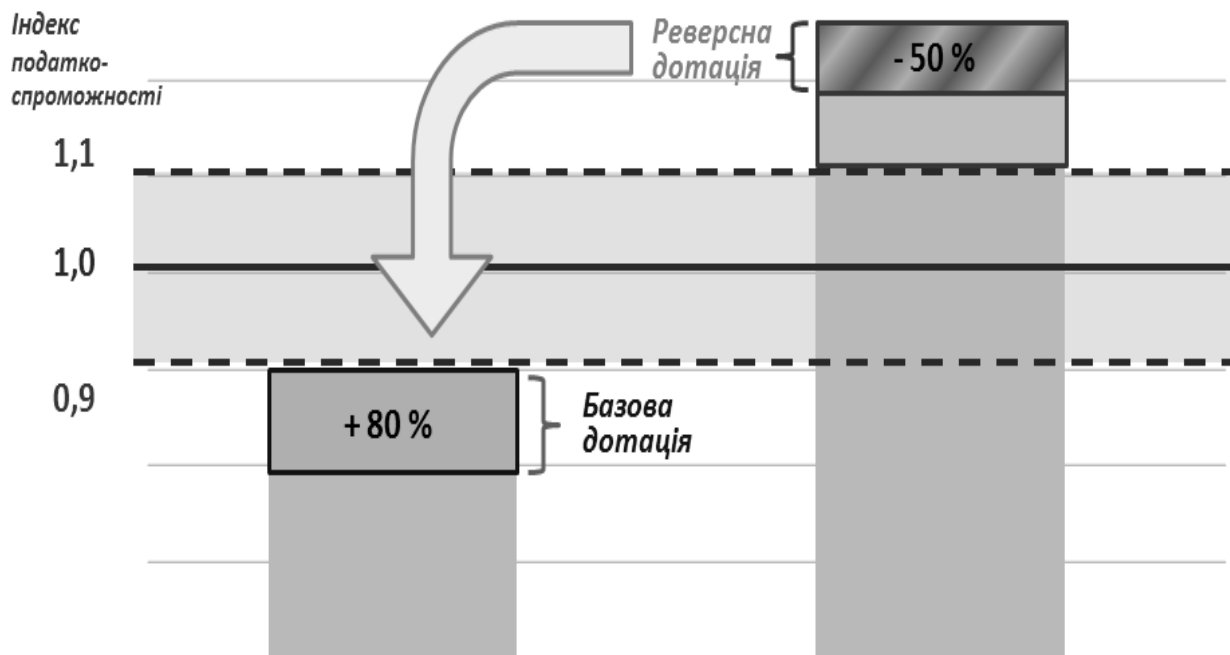


Рис. 2.8. Індекс податкоспроможності

За рівнем децентралізації бюджетних ресурсів Україна практично не поступається більшості унітарних держав, однак формально зберігається висока централізація бюджетних повноважень. Місцеві бюджети мають значні зобов'язання, покладені на них законодавством іноді без надання відповідних

джерел фінансування. Дієвість системи міжбюджетних відносин означає, що саме діюча система має спонукати до активної діяльності органи місцевого самоврядування в напрямі пошуку і використання додаткових резервів збільшення надходжень до бюджету.

Відмінності в рівнях соціально-економічного розвитку між регіонами виявляються насамперед у показниках валового регіонального продукту на одну особу, середньомісячної заробітної плати, середньомісячного реального доходу на одну особу та в інших показниках.

В умовах значної диференціації за розміром доходів для забезпечення населенню кожного регіону гарантованих державою суспільних послуг та мінімальних суспільних стандартів застосовується принцип горизонтального вирівнювання. У зв'язку з неоднаковим податковим потенціалом ступінь участі регіонів у формуванні державного бюджету є різним, що зумовлює суперечність між більш і менш розвиненими регіонами.



Горизонтальне вирівнювання поєднується з централізованим перерозподілом ресурсів із метою здійснення вертикального вирівнювання. Вертикальне вирівнювання здійснюється між бюджетами різних рівнів і передбачає — досягнення збалансованості між величиною державних зобов'язань перед населенням регіону (або окремої адміністративної одиниці) і його ресурсним потенціалом, включаючи потенціал податкових надходжень. Якщо рівень економічного розвитку і відповідний йому податковий потенціал регіону є недостатніми для забезпечення мінімальних соціальних стандартів і суспільних послуг, з державного бюджету виділяється додаткове фінансування (бюджетні трансферти). Вертикальне і горизонтальне вирівнювання можуть спрямовуватися на вирівнювання дохідної частини чи видаткової або одночасно дохідної і видаткової частин бюджетів. Відповідно вирівнювання місцевих бюджетів може бути вертикальним чи горизонтальним.

Бюджетний кодекс визначає загальні положення здійснення міжбюджетних відносин, метою регулювання яких є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та

бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Отже, міжбюджетні відносини можна визначити як відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів.



Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2020 рік здійснено щодо 24 обласних бюджетів окремо за надходженням податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств, а також щодо 113 бюджетів міст обласного значення, 448 районних бюджетів та 859 бюджетів об'єднаних територіальних громад за надходженнями податку на доходи фізичних осіб.

Базову дотацію отримали бюджети, у яких індекс податкоспроможності більше 0,9, або надходження на 1 жителя менше: 2 335,89 грн – з податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад; 584,55 грн – з податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів; 115,51 грн – з податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів.

Базову дотацію з державного бюджету у 2020 році надано 1032 місцевим бюджетам, у тому числі: 19 обласним бюджетам, 38 бюджетам міст обласного значення, 356 районним бюджетам та 619 бюджетам об'єднаних територіальних громад.

Реверсна дотація передбачена для бюджетів, у яких індекс податкоспроможності менше 1,1, або надходження на 1 жителя більше: 2 854,98 грн – з податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад; 714,45 грн – з податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів; 141,18 грн – з податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів.

У 2020 році реверсну дотацію до державного бюджету будуть перераховувати 235 місцевих бюджетів, у тому числі: 5 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення, 38 районних бюджетів та 139 бюджетів об'єднаних

територіальних громад. Обсяг базової дотації, яка надаватиметься місцевим бюджетам з державного бюджету у 2020 році, становить майже 13,272 млн грн, обсяг реверсної дотації, яка перераховуватиметься з місцевих бюджетів до державного бюджету, – близько 8, 761 млрд грн.

Отже, міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у розв'язанні багатьох питань управління бюджетною системою. Сучасні теоретичні та законодавчо-нормативні положення їх функціонування дають можливість зробити висновок про міжбюджетні відносини як взаємовідносини між органами влади і управління різних рівнів з питань розподілу дохідних та видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів за доходами і видатками з урахуванням державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку і наявного на їх територіях бюджетно-податкового потенціалу.

Але основними проблемами територіального розвитку все ще залишаються виникнення територіальних диспропорцій і рівень їх фінансової стійкості та можливість і доцільність органів державної влади впливати на територіальні дисбаланси.

§ 2.4. Програмно-цільовий підхід у багаторівневому управлінні публічними фінансами

Передумови, сутність та особливості програмно-цільового методу

Успішні практики розвинених зарубіжних країн показали, що набором управлінських інструментів, які забезпечують взаємозв'язок витраченого ресурсу та отриманого соціально-економічного результату володіє програмно-цільовий метод управління бюджетами. Багато країн застосовує його з метою ефективного та результативного використання обмежених бюджетних коштів. Таким чином, програмно-цільовий метод є вихідною домінантою механізму управління бюджетного процесу в умовах обмеженого ресурсу.

Постає питання, чому ж серед великої кількості інструментів управління бюджетами, що існують у світі (базисний метод, «нульовий», екстраполяції, програмний, математичного моделювання і т.ін.) досі більшістю розвинутих країн практикується саме цей? Варто розпочати з того, цей метод має ряд

переваг. На думку деяких вчених, основоположним для всіх методів бюджетного планування є саме балансовий, який зараз використовується в Україні. Він передбачає балансування доходів і видатків до певного (граничного) рівня дефіциту або профіциту. Повний відхід від балансового методу позбавляє планування суті, котра полягає у пошуку та оптимальному розподілі обмежених фінансових ресурсів для задоволення безмежних потреб суспільства. Можливість затвердження дефіцитного бюджету не заперечує, а швидше підтверджує це положення. Адже сама констатація факту дефіциту свідчить про те, що потенційні доходи нижчі за необхідні видатки, що змушує відтягувати кошти та передбачати можливі джерела й способи покриття такої недостачі. Крім того, причиною є те, що постатейний бюджет досить простий для сприйняття і підготовки фахівцями. Він має примітивну систему ведення обліку і контролю та містить відносно сприятливі можливості попередження нецільового використання бюджетних коштів.



На відміну від інших відомих у світовій практиці методик, програмно-цільовий метод (ПЦМ) володіє набором інструментів, які забезпечують результативне управління місцевими бюджетами. Цей метод орієнтований на комплексне вирішення питань і досягнення довгострокових цілей. Він повністю ґрунтується на моделі «Ресурс-Результат». Тобто, в обов'язковому порядку його інструменти передбачають взаємозв'язок між витраченим обмеженим бюджетним ресурсом та отриманим від максимально досяжними соціальним та економічним ефектами.

Головна відмінність програмно-цільового від постатейного (традиційного) методу формування бюджету полягає в різниці підходів до визначення проблем, а також, у різному наборі інструментів, що використовуються для вирішення цих проблем.

Постатейний бюджет затверджується на один рік. Його метою є збереження мережі закладів, їх організаційної структури та забезпечення їх діяльності. Увага зосереджується на затратах та адміністративних потребах, які зазвичай, визначаються з використанням норм. Це видатки на виплату заробітної плати, оплату комунальних послуг, послуг зв'язку, на придбання матеріалів та ін. Тобто, якщо уявити всі заклади бюджетної сфери як певну систему, то виявляється що традиційний метод

бюджетування забезпечує існування цієї системи заради неї самої, а не для досягнення певної соціальної та економічної мети.

На відміну від традиційного, бюджетний процес із застосуванням інструментів програмно-цільового методу починається з окреслення соціально-економічних проблем, що підлягають вирішенню, наприклад: зростання кількості дітей, яких слід забезпечити дошкільним доглядом та вихованням; кількість людей похилого віку, яким потрібно надати соціальні послуги та медичне обслуговування достатніх якості та складу тощо.

Тобто, соціальною складовою проблеми є наявність зацікавленості в ній людини, громадянина, члену соціуму, а економічною складовою проблеми є бюджетна послуга відповідного виду, на отримання якої від держави посередництвом місцевих органів влади, має право ця людина згідно законодавства України; надання такої послуги пов'язане з витрачанням відповідного економічного ресурсу. Саме за такою логікою ми кваліфікуємо подібні проблеми як «соціально-економічні». Виходячи з основоположної моделі «Ресурс-результат», ресурсом в даному випадку є сума бюджетних коштів, що витрачається на надання послуги (і вона повинна бути оптимальною), а результатом – максимально можливе задоволення інтересів людини, що отримує цю послугу.



В Бюджетному Кодексі України дається визначення програмно-цільового методу у бюджетному процесі: це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки результативності та ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Бюджетний процес представляє собою циклічний процес, відправною точкою якого є проблема.

Таким чином, виходячи з позицій ефективного бюджетного менеджменту, шлях до вирішення проблеми можна окреслити наступними етапами: мета, завдання, напрямок (шлях до виконання завдань), оцінка, виконання, аналіз, управлінське рішення.

За цим підходом представимо діючий бюджетний процес так:

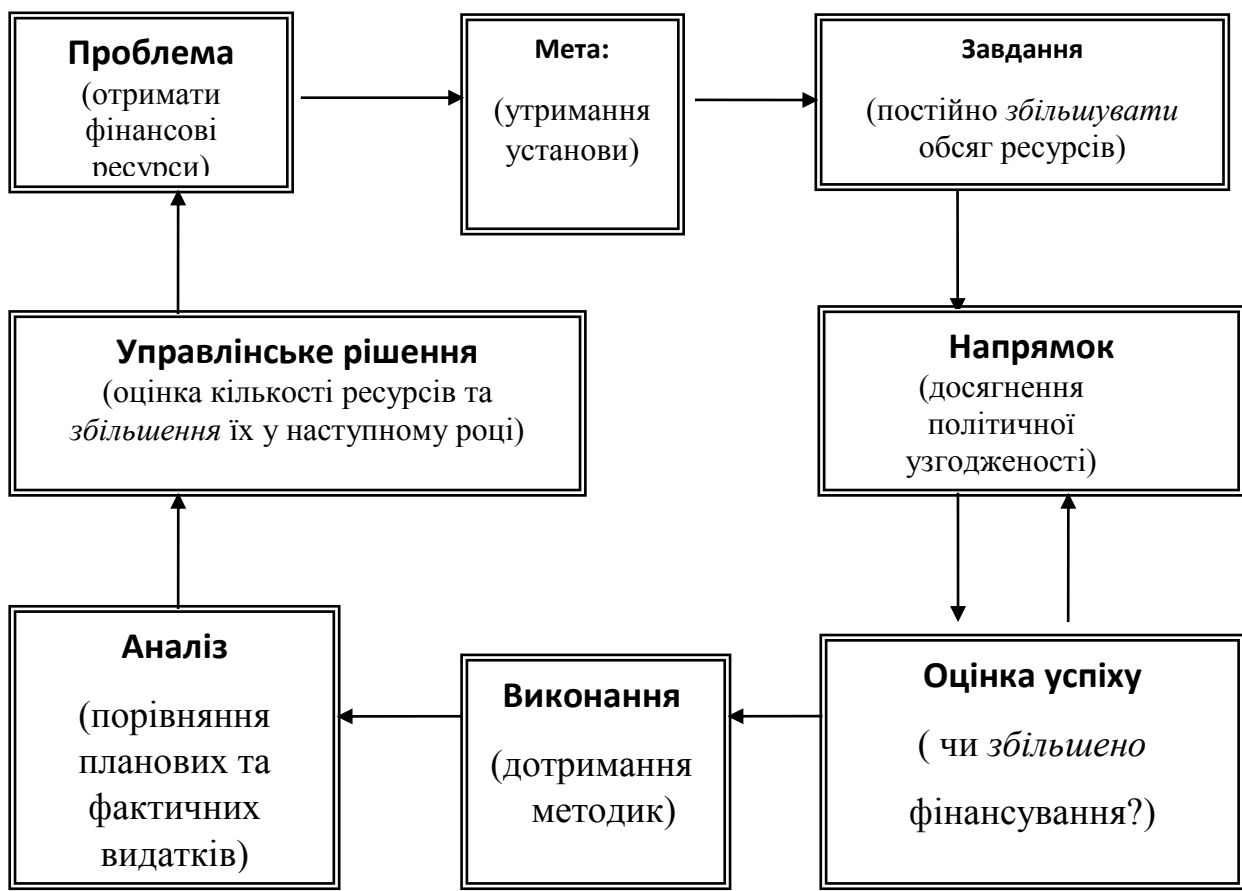


Рис.2.9. Логічна схема діючого бюджетного процесу

Як бачимо, цей процес є виразом суто екстенсивного підходу до вирішення проблем соціально-економічного розвитку через використання бюджетних ресурсів, тобто мова йде про постійне збільшення ресурсу, а відтак, його постійну недостатність. Крім того, ми не бачимо ніяких індикацій соціального ефекту, результату від постійного збільшення ресурсу, а також, як таке збільшення відповідає стратегічним планам та програмам, не говорячи вже про те, що і чому чекає бюджет в наступних роках.

Отже, бюджетний процес за програмно - цільовим методом можна схематично представити так (рис.2.10):

Виходячи з запропонованої схеми, механізм управління бюджетами за програмно-цільовим методом слугує підґрунтям для досягнення цілі. Ціль полягає у вирішенні соціально-економічної проблеми. Ступенем вирішення проблеми є соціально-економічний ефект – тобто, наскільки вартість послуги була порівнянною з мірою задоволення інтересів людини. Далі для реалізації цієї цілі формуються відповідні бюджетні програми, і бюджет, в свою чергу,

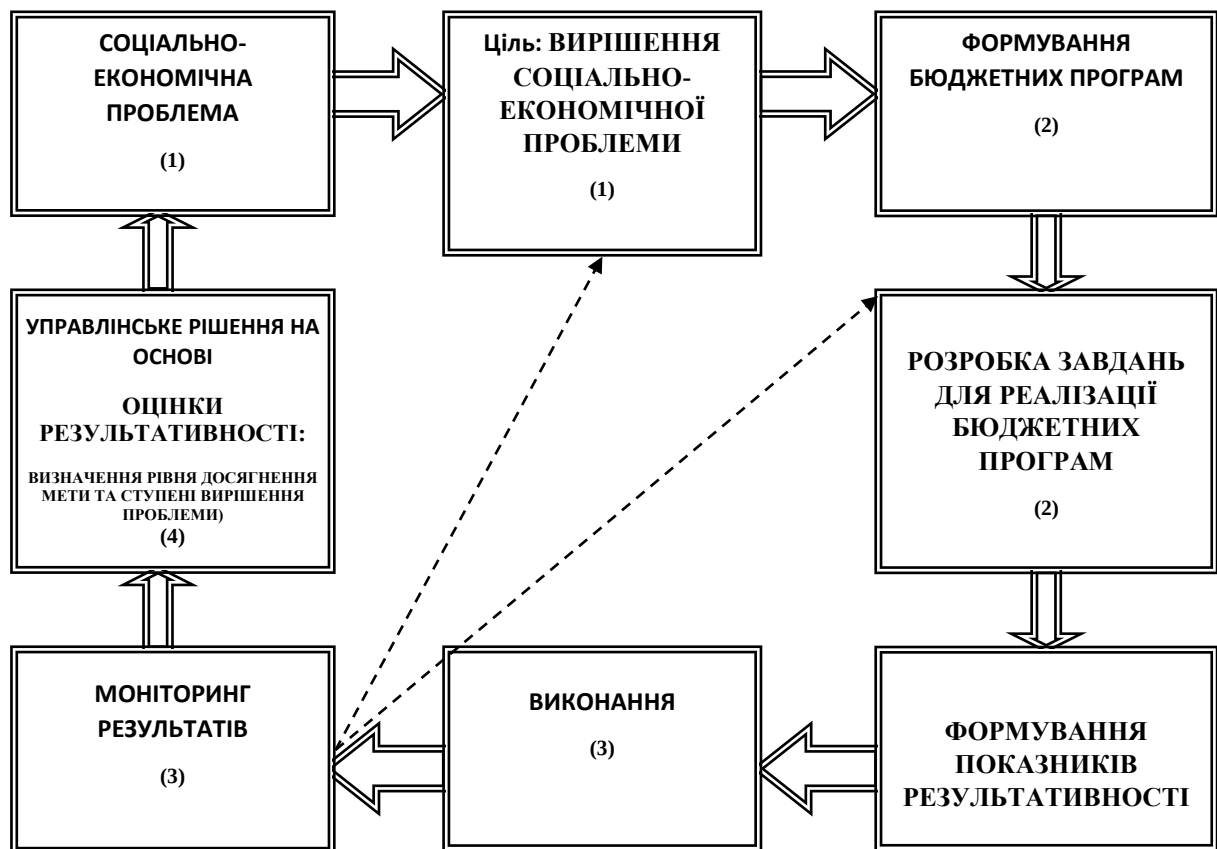


Рис. 2.10. Схема бюджетного процесу з використанням інструментів програмно-цільового методу.

зводиться виключно шляхом зведення та сумування показників цих програм. Далі для кожної програми визначають свою мету, що узгоджується з метою процесу управління бюджетом та формулюють завдання, виконання яких забезпечить досягнення поставлених цілей. Аби оцінити міру виконання цих цілей, формується система результативних показників, які ілюструють результативність здійснених бюджетних видатків на шляху до вирішення проблем (за завданнями) за допомогою спеціальної системи якісних індикаторів.

Стадія виконання програм - це єдиний інструмент, що мало відмінний у процедурному плані від інструментів традиційного постатейного управління. На цій стадії ми виконуємо сформовані, як і раніше, кількісні та нові для нас результативні показники місцевого бюджету. Зазначимо лише, що згідно Бюджетного кодексу на стадії виконання бюджетних програм основна контрольна роль відводиться органам Державного казначейства. Взагалі, на нашу думку, роль цієї інституції при застосуванні

інструментів програмно-цільового методу значно поглиблюватиметься.

Моніторинг реалізації програм проводиться протягом всієї стадії їх виконання та узагальнено представляє собою своєрідний «зріз ситуації». Він є одним з найважливіших інструментів даного механізму, оскільки дозволяє вчасно та оперативно реагувати на збої у вирішенні проблеми та відхилення від поставленої мети.

Проміжним підсумком функціонування інструментів такого механізму є оцінка результативності, коли результати оцінюються за допомогою і кількісних (у гривнях), і якісних (за показниками результативності) параметрів, і таким чином визначається, чи досягнуто очікуваних результатів.



Серед інструментів програмно-цільового методу (ПЦМ) саме оцінка є основою для прийняття якісних управлінських рішень, саме на її висновках потрібно базуватися визначаючи, чи були програми ефективними та що потрібно змінити, аби вони були ефективнішими у розв'язанні існуючої соціально-економічної проблеми.

Якщо цілей не було досягнуто, розпорядники коштів та місцеві фінансові органи у процесі управління бюджетами їх проаналізують і відредагують, щоб відкоригувати слабкі місця у намічених завданнях, або буде проведений аналіз бюджетної програми, і, якщо потрібно, будуть внесені зміни у процес їх реалізації або у склад їх виконавців. ПЦМ також передбачає, що при прийнятті управлінських рішень враховуються такі аспекти як: підвищення корисності програми, зниження непродуктивних витрат, якісне надання послуг за сферами видатків та добробут суспільства в цілому.

Дана схема управління видатками є універсальною як на рівні Державного, так і на рівні місцевих бюджетів: її можна застосовувати для обласного, міського, районного бюджетів, бюджетів об'єднаних громад.

Логічно рухаючись за частинами схеми досить просто знайти правильну відповідь на питання, що постають перед управліннями бюджетної сфери:

- наскільки доцільно фінансувати ті чи інші видатки?
- як визначити пріоритети у фінансуванні багатьох бюджетних запитів, представлених розпорядниками для включення в бюджет?
- які очікувані результати від витрачання бюджетних коштів?

- як ці результати узгоджуються зі стратегічними та середньостроковими програмами розвитку?

- чи співвідносяться результати виконання програми з обсягом коштів, що витрачені на досягнення цих результатів?

Всі ці питання направлені на єдине – прийняття правильного, грамотного та зваженого управлінського рішення з питань бюджету, а повна сукупність таких управлінських рішень, відповідно, складає якісну бюджетну політику.

Головними прикладними перевагами методу є:

- кількарічне планування видатків, що дозволяє пов'язати бюджетні видатки з фіскальним впливом на макроекономічні показники розвитку країни у середньостроковій перспективі (тоді як балансовий, нормативний і метод прямого рахунку передбачають здебільшого формування видатків лише на один рік);

- підвищення відповідальності міністерств та відомств в управлінні бюджетними програмами у встановленні показників результативності програм і діяльності установи в цілому;

- результативність є ключовим чинником у процесі прийняття рішення про розподіл видатків за програмами, оскільки обсяг бюджетних коштів завжди обмежений порівняно з потребами, навіть у найбільш економічно розвинутих країнах. Тому важливо знайти оптимальне поєднання наявних ресурсів і пріоритетних завдань, які необхідно виконати у найефективніший спосіб – менші витрати ресурсів на одиницю послуги, що надається за рахунок бюджетних коштів².

- змінюється характер обговорення державної політики. Акцент переноситься з позицій утримання бюджетної сфери на досягнення найбільш ефективних результатів від здійснення бюджетних видатків.

Серед недоліків можна відмітити, що ПЦМ передбачає досить докладний та розширений періодичний аналіз всіх програм і оцінку діяльності їх виконавців. Це потребує значних людських ресурсів, фінансових витрат і, до моменту завершення аналізу, може викликати невизначеність щодо майбутнього фінансування програм.



Програмно-цільовий метод докорінно відрізняється від традиційного постатейного. Він ґрунтується на раціональному управлінні, спрямованому на вирішення

соціально-економічних проблем. ПЦМ передбачає визначення мети, якої необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, і забезпечує інформацією про якість надання послуг та отриманий соціальний ефект.

Бюджетна програма

В українській управлінській практиці визначення «програма» має низку спеціальних тлумачень, на основі яких доцільно проводити загальну класифікацію програм:

- програми економічного та соціального розвитку України є документом, що визначають цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку та описують засоби і шляхи їх досягнення. Ці програми носять однорічний характер і їх формування регламентоване законодавчо.

- програми Діяльності Уряду – сукупність основних цілей та завдань, які уряд має вирішити в коротко- та середньостроковій перспективі;

- державні цільові програми – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Державні цільові програми, що передаються на виконання органам місцевої влади, проходять процедуру затвердження цими органами. Це такі програми, наприклад як «Діти України», «Турбота», «Шкільний автобус», тощо. Такі програми можуть носити як однорічний, так і довгостроковий характер;

- місцеві програми соціально-економічного та культурного розвитку - комплекс цілей та завдань, показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, запланованих заходів для їх досягнення і реалізації. Їх регламентація також закріплена законодавчо. Вони формуються у відповідності з подібними Державними програмами і також носять однорічний характер;

- місцеві цільові програми – комплекс заходів, що забезпечують ефективне вирішення завдань в сфері економічного, екологічного, соціального і культурного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Вони, як правило, носять довгостроковий характер, та направлені на вирішення окремої проблеми місцевого розвитку. Це такі програми, наприклад, як «Підтримка малого та середнього підприємництва», «Енергозбереження в закладах

культури», «Збереження міських пам'яток культурної спадщини», тощо.

Всі перелічені нами типи програм є багатoelementними поняттями – тобто, вони описують діяльність за широким колом напрямків, галузей, категорій споживачів послуг, структур виконавців, за багатьма сферами впровадження та мають великий перелік різнойменних заходів та етапів. Ці програми можна віднести до однієї групи та умовно назвати її «Комплексні програми». Зазначені програми часто розглядають як короткострокові та стратегічні документи соціально-економічного розвитку, а на основі їх сукупності можна побудувати такий глобальний документ, як Стратегічний план соціально-економічного розвитку АТО, регіону, галузі і т. ін.



Основна відмінність бюджетної програми від комплексної полягає в її одноelementності. Тобто, вона описує однотипну діяльність в одній галузі, в одному типі структур, направлена на задоволення потреб однієї категорії споживачів, однотипного контингенту отримувачів послуг, її виконання здійснює одна структура виконавців протягом одного етапу. На відміну від комплексних програм, що слугують основою для створення стратегічних документів і не є елементами бюджету, вона слугує виключно для формування місцевого бюджету, є його елементом, або «цеглинкою», з множини яких будується бюджет.

Існують випадки, коли деякі комплексні програми можуть виступати як бюджетні. Це стосується виключно видатків, що здійснюються у межах власних повноважень місцевих органів влади (до прикладу, комплексна програма «Підтримка малого та середнього підприємництва» має однорідний набір категорій споживачів, критеріїв, видів діяльності та ін. При формуванні бюджету таку програму доцільно включити до його проекту як бюджетну). В основній же своїй масі комплексні програми включають до місцевого бюджету, попередньо розклавши їх на окремі бюджетні програми (до прикладу, ресурс для забезпечення комплексної програми «Розвиток освіти» включається до бюджету через бюджетні програми «Дошкільний догляд та виховання», «Загальна середня освіта», «Вечірня та змінна освіта працюючої молоді», тощо).

Таким чином, управління місцевими бюджетами за програмно-цільовим методом передбачає застосування бюджетних програм як основного елементу такого бюджету.

Бюджетний кодекс України в статті 2 трактує бюджетну програму як «сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій». Як бачимо вже з визначення, бюджетна програма повинна обов'язково мати мету (і вона єдина для кожної з програм), завдання (їх може бути декілька, оскільки поняття вжито в множині), та результат (описаний системно); при цьому, програму як і раніше функцію, виконує розпорядник. Важливо зазначити, що виходячи з визначення, прив'язка бюджетних програм до функцій залишається і бюджетні програми структуруються за галузевою ознакою.



Бюджетна програма – це кінцевий результат, що досягається при її виконанні, відповідає пріоритетам державної та регіональної політики і сприяє досягненню стратегічної мети розвитку держави та/або адміністративно-територіальної одиниці в середньостроковому періоді.

Всі бюджетні складаються з тісно взаємопов'язаних опцій, спрямованих на досягнення мети та відповідних завдань на багаторічний період. Ці опції окреслені схемою бюджетного процесу за програмно-цільовим методом. За цією схемою, опціями бюджетної програми є її мета, завдання, та результативні показники. Результативні показники докладно розглядатимуться в наступному параграфі, тому в даному параграфі ми сконцентруємо увагу на елементах (опціях) мети та завдань.

Аналізуючи структуру включення програм до бюджету, ми знову згадаємо дефініцію бюджетних програм, що її дає Бюджетний кодекс: вона визначає, що програми структуруються за функціями³, (або галузями та підгалузями). Формуючи трирічний програмно-цільовий бюджет, його структура виглядатиме так (рис.2.11):

³ Функціональна класифікація, затверджена наказом Міністерства фінансів від 27.12.2001р №604

Програмно-цільовий бюджет на 2021-2023 роки			
Назва програми	2021 р. (план)	2022 р.(прогноз)	2023 р.(прогноз)
Функція: Освіта			
Бюджетна програма «Дошкільна освіта, догляд та виховання»			
Мета, завдання	Ресурс (тис. грн.)	Ресурс (тис. грн.)	Ресурс (тис. грн.)
Показники виконання	Результат	Результат	Результат
Бюджетна програма «Надання загальної середньої освіти»			
Мета, завдання	Ресурс (тис. грн.)	Ресурс (тис. грн.)	Ресурс (тис. грн.)
Показники виконання	Результат	Результат	Результат
Бюджетна програма ...			

Рис. 2.11. Схема інформаційного масиву програмно-цільового бюджету як сукупності бюджетних програм.

Таким чином, всі ресурси, що закладаються до бюджету, незалежно від їх призначення, повинні вноситися до відповідної бюджетної програми, в програмно-цільовому бюджеті не повинно бути сум, які б перебували поза всіма програмами. За такою ж послідовністю, всі цілі цих програм повинні відповідати, або частково (адже ресурс обмежений) задовольняти цілі, визначені у стратегіях. Програмно - цільовий бюджет не повинен містити цілі, що не відповідають цілям соціально-економічного розвитку (адже у такому випадку соціально-економічний ефект буде зі знаком мінус – інакше кажучи, напрямок витрачання ресурсу не відповідатиме інтересам громади).

Всі бюджетні програми можна класифікувати наступним чином:

а) *за повноваженнями, що реалізуються*: програми в частині власних повноважень; програми в частині делегованих повноважень;

б) *за функціональною (галузевою) ознакою*: програми державного управління; програми громадського порядку та безпеки; програми економічної діяльності; програми охорони навколишнього природного середовища; програми житлово-комунального господарства; програми охорони здоров'я; програми духовного та фізичного розвитку; програми освіти; програми

соціального захисту та соціального забезпечення; програми резервного фонду; програми державного управління;

в) *за джерелами коштів*: програми загального фонду; програми спеціального фонду;

г) *за складом*: комплексні; елементарні.

Так як вирішення зазначених проблем потребує витрат бюджетного ресурсу, то необхідно сформулювати одну чи декілька бюджетних програм відповідно до соціальної проблематики.

Важливим кроком на шляху визначення стратегії розвитку галузі є формулювання головної мети оскільки:

- головна мета є єдиною для всіх програм, що реалізується розпорядником;
- як правило, не змінюється в часі та будується на основі галузевого (функціонального) призначення установи – виконавця програми, (програм), а отже, забезпечує компонент стратегії;
- є основою для складання стратегії галузі (установи) – і, таким чином, головна мета діяльності та стратегічні цілі є категоріями однозначно взаємозалежними.

Головна мета діяльності будь-якої галузі залежить від потреб в наданні соціальних бюджетних послуг членам територіальної громади та визначається відповідними законодавчими та галузевими нормативними актами (Закон України «Про освіту», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Концепція розвитку житлово-комунального господарства в Україні» і т. ін). Через визначення головної мети діяльності відповідно до законодавства, головний розпорядник реалізує державну політику у галузі, яку він представляє, та забезпечує дотримання загальнодержавних пріоритетів її розвитку.

Наступним елементом бюджетної програми є її мета, що визначає вид діяльності розпорядника та спрямовує його на досягнення конкретного результату.

Виходячи з її природи, будь-яка програма може мати лише одну мету, характерну тільки для цієї програми, мета не повторюється у форматі інших програм – тобто, мета є унікальною для кожної з програм, що задовольняє сформульований нами принцип унікальності мети. Мета, за своєю суттю - це відображення загального кінцевого результату, на досягненні якого спрямована конкретна бюджетна програма.

Мета повинна бути реальною та досяжною і суттєво не змінюватися з року в рік, за винятком випадків, коли бюджетна програма має періодичний характер, закінчується строк її

виконання або прийняття нових законодавчих актів передбачає внесення до неї змін».

Відповідно до мети бюджетної програми, розпорядники коштів розробляють завдання програми. Завдання можна розглядати як короткострокові етапи в рамках довгострокової стратегії, що визначається метою бюджетної програми. Також, завдання можна представити у вигляді кроків (у часі та відстані) до недосяжної, постійної мети бюджетної програми (рис. 2.12)

Завдання бюджетної програми - це конкретна запланована діяльність, яку можна оцінити у вимірних показниках і яка здійснюється у конкретно визначений проміжок часу.

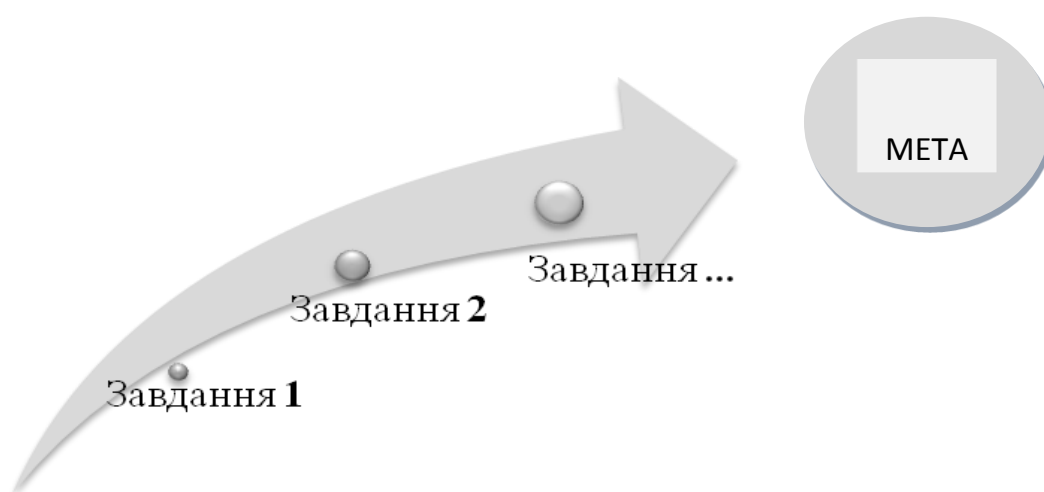


Рис. 2.12. Взаємозв'язок мети та завдань бюджетної програми

Виходячи з визначення бюджетної програми, вона може мати декілька завдань, направлених на досягнення мети.

Завдання повинні мати такі характеристики:

- орієнтованість на результат. Добре сформульовані завдання чітко вказують на те, що необхідно зробити;
- вираження результатів у кількісних вимірах. Для того щоб мати змогу визначити, чи виконане завдання, чи ні, необхідно мати спосіб вимірювання результатів;
- визначеність термінів виконання завдання. Завдання, пов'язані з річним поточним бюджетом, як правило, формулюють на один рік. Проте, яким би не був кінцевий термін виконання, потрібно встановити конкретну дату для здійснення оцінки результатів саме на цей момент;
- конкретність та реалістичність. Чітко сформульовані завдання вказують на те, що буде зроблено. Вони не містять

загальних та декларованих тверджень на зразок мети програми або місії відомства.

Норми міністерства фінансів трактують завдання бюджетної програми як «конкретний, спрямований на досягнення мети бюджетної програми комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої мети, визначає шляхи виконання програми та підлягає перевірці».

Саме на етапі формування завдань, ми формуємо кошторис бюджетної програми, під виконання конкретно окресленого завдання ми отримуємо бюджетний ресурс. Тобто, завдання слугує своєрідним обґрунтуванням плану витрачання ресурсів по програмі, інакше кажучи, завдання є обґрунтуванням кошторису бюджетної установи. В подальшому саме в розрізі завдань ми обраховуємо та затверджуємо суму бюджетних асигнувань в бюджетному запиті та в паспорті бюджетної програми.

Загальний склад бюджетної програми наведено на рис. 2.13:



Рис. 2.13. Склад бюджетної програми

Етапи розробки та реалізації бюджетних програм умовно можна представити у вигляді комплексного організаційного механізму, що включає в себе чотири процесні механізми: планування програм, погодження програм, виконання програм та аналіз виконання програм.



Сукупність бюджетних програм складає бюджет, який за наведеною схемою ми можемо визначити як «програмно-цільовий бюджет». Відповідно до принципу неперервності, він може складатися як на один, так і на декілька календарних років, що в свою чергу задовольняє принцип відповідності поєднання стратегічних пріоритетів та пріоритетів бюджетної політики та принцип організаційної єдності процесів стратегічного та програмно-цільового управління.

З метою упорядкування номенклатури та методології планування й виконання бюджетних програм місцевих бюджетів, на державному рівні в 2010 році затверджені Типові переліки бюджетних програм, в яких визначено мету та завдання для кожної з бюджетних програм в частині делегованих повноважень. Докладніше нормативно-інструктивну базу щодо Типових переліків ми розглянемо в наступному параграфі.

Зауважимо лише, що ці Типові переліки програм не включають програми, що виконуються в частині власних повноважень (стаття 91 Бюджетного кодексу) – і, відповідно, при формуванні програмно-цільових бюджетів головним розпорядникам необхідно самостійно формулювати номенклатуру, назви, мету, завдання зазначених програм, виходячи з їх функціональної належності та спираючись на рекомендації цього параграфа.

Необхідно додати, що за бюджетним календарем формування номенклатури та елементів (опцій) бюджетних програм на плановий бюджетний період розпочинається ще до початку роботи над бюджетними запитами, тобто, у травні – червні року, що передує плановому.

Отже, бюджетна програма є єдиною можливою складовою програмно-цільового бюджету. До її елементів (опцій) відносяться мета, завдання та результативні показники.

Показники виконання бюджетних програм

Під час визначення бюджетної програми головним розпорядникам бюджетних коштів необхідно чітко усвідомлювати, яким чином вимірювати результати її реалізації. Саме для вимірювання цих результатів застосовується такий специфічний елемент програмно-цільового методу як результативні показники бюджетних програм. Ці показники є ключовим інструментом у

механізмі складання та виконання бюджету за програмно-цільовим методом, більш того вони є його основною характерною рисою.

За місцем у системі управління місцевими бюджетами, вони втілюють результатну складову програмно-цільового бюджету, це своєрідний індикатор, що всебічно ілюструє успішність виконання програми. Аби задовольняти принцип повної вимірності бюджетних програм, він обов'язково має бути вимірним та піддаватися кількісному визначенню.

Для задоволення принципу цілісності програм, результативні показники мають співвідноситися з метою та завданнями, що виконуються у межах програм. Вони не повинні вимірювати одноразові дії або висвітлювати результати короткострокової діяльності, адже це системний інструмент.



Результативні показники програм – це найбільш незвична для сприйняття управлінська категорія. Здавалося б, що спільного з поняттям «управління бюджетною сферою» має поняття «зниження захворюваності»? Але, саме в цьому і полягає чергова докорінна відмінність програмно-цільового методу від інших методик. Ця відмінність змушує перевернути свідомість фінансиста «з голови на ноги» - зовсім з іншої точки зору подивитися на бюджетні видатки; зрозуміти, що сенс видатків не в самому факті їх здійснення, а в тому результаті, який принесе для громади витрачання ресурсів бюджету. Адже, що представляє собою ресурс бюджету? Це кошти платників податків, які є членами територіальних громад – і, відраховуючи до бюджету (чи то до місцевого, чи то Державного) частину свого заробітку у вигляді податків, платники (вони самі, або їх непрацездатні родичі – їхні діти, батьки-пенсіонери, родичі-інваліди) за принципом соціальної справедливості демократичного суспільства автоматично отримують право на якісні послуги з боку держави в особі бюджетної сфери.

Якість цих послуг не є віртуальною величиною. За моделлю «Ресурс-результат» вона обов'язково повинна узгоджуватися з сумою коштів, що надійшли до бюджету і, відповідно, перенаправлені з цього бюджету на рівень бюджетних установ – шкіл, лікарень, дитсадків, і т.д.) – яким довірено надавати ті чи інші послуги для платників податків, тобто, для людей, які своїми податками фактично передплатили ці послуги.

Таким чином, для повноти уявлення про якісні зміни в управлінні місцевими бюджетами, необхідно дуже чітко та конкретно вимірювати обидві сторони соціально-економічного балансу: ресурсну (у тому числі грошову) сторону - до цього ми вже давно звикли, і якісну (результативну) сторону надання послуг - в цьому сенсі ми тільки-но постали перед необхідністю осмислення бюджетних послуг як об'єкта управління. Саме для вимірювання якості такої бюджетної послуги і слугує поняття «результативний показник програми».

Отже, в методології постатейного (традиційного) методу характеристикою будь-яких видатків слугує лише грошовий еквівалент, в програмно-цільовому методі ж таких характеристик дві – грошовий еквівалент та якісний еквівалент, як це показано в табл.2.3:

Таблиця 2.3

Еквіваленти вимірювання бюджетних програм

Категорія	Показник
Бюджетна програма	<i>Тис.грн.</i>
Завдання бюджетної програми	<i>Тис.грн.</i>
Результативний показник 1	Одиниць
Результативний показник 2	% динаміки
Результативний показник 3	Грн./ споживача
Результативний показник	
<i>Всього за бюджетною програмою</i>	<i>Тис.грн.</i>

Дуже важливо розуміти, що оскільки результативні показники повинні узгоджуватись із метою та завданнями програми, то якщо мета та завдання програми невірно (або не чітко) сформульовані, встановити обґрунтовані результативні показники неможливо.

Наступним важливим моментом є необхідність розробку реалістичних показників для кожного завдання програми. Дуже часто, бюджетні установи, розробляючи програми використовують такі показники, які потім дуже важко оцінювати. Наприклад, сформувавши показник «Рівень задоволення населення лікувально-профілактичними послугами», лікувально-профілактичний заклад (або управління охорони здоров'я як головний розпорядник) повинні для оцінки показника «розгорнути» цілу кампанію по опитуванню чи анкетуванню населення, яке проживає на дільницях обслуговування, що потребує залучення значних додаткових технічного, людського та бюджетного ресурсу. Крім того, суб'єктивізм оцінки, що неминуче буде присутній при опитуванні

(анкетуванні) щодо цього досить узагальненого показника, не зможе в повній мірі проілюструвати результативність та якість цієї послуги.

Тому, встановлюючи, будь-який показник результативності, треба в першу чергу пам'ятати про те, що за умови відсутності об'єктивних, чітко вимірюваних даних про виконання показника результативності, програма може вважатися невиконаною.



Для розуміння системи результативності бюджетних програм, доцільно відштовхнутися від такої думки: будь-яка програма є бюджетною послугою, а будь-яка бюджетна послуга повинна бути кимось вироблена. Виробництво є процес суспільної праці, а отже і бюджетна послуга є перш за все продуктом праці, при цьому, праця здійснюється в умовах обмеженого ресурсу та фактично необмеженої потреби в ньому. Таким чином, ми прийшли до визначення праці в процесі виробництва бюджетної послуги як суто економічної категорії, а отже, описати послугу-працю також можна за допомогою об'єктивних факторів економіки праці :

- засоби праці;
- предмети праці;
- ефективність праці;
- продуктивність (результативність) праці.

На цій основі ґрунтується розуміння чотирьох типів (груп) показників результативності, які з розвитком нормативно-інструктивної бази дістали назви: група показників затрат, група показників продукту, група показників ефективності та група показників результативності (Бюджетний кодекс України, ст.20, Наказ Міністерства фінансів України від 09.07.2010 р. № 679 «Про деякі питання проведення експерименту по запровадженню програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів»). Відповідно до зазначеного Наказу результативні показники – показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання бюджетної програми, для досягнення її мети та реалізації завдань.

Застосування результативних показників програм дає змогу чітко продемонструвати результативність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та затрачених коштів, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність

та відповідність визначеній меті, а також, порівнювати результати виконання бюджетних програм, аналізувати їх. Застосування результативних показників програм є основою для якісного та кількісного аналізів стану виконання програми в частині фінансового забезпечення та в частині досягнення соціального ефекту, який є сенсом виконання бюджетної програми.

Отже, для вимірювання результатів застосовується один з найважливіших елементів – результативні показники бюджетних програм, які є ключовим інструментом результатної складової програмно-цільового бюджету. Підхід до класифікації та групування показників результативності виходить з визначення праці в процесі виробництва бюджетної послуги як суто економічної категорії. Підсумком застосування результативних показників є прийняття результативних управлінських рішень з метою формування якісної бюджетної політики місцевих органів влади.

Моніторинг та оцінка ефективності бюджетних програм

Показники результативності виступають підґрунтям для проведення оцінки програм. Але для формування інструменту оцінки з точки зору процесного підходу нам потрібен ще один інструмент, за допомогою якого ми б здійснювали процедури порівняння, узагальнення та групування. Ці процедури дуже нагадують нам методи аналізу, а отже, цей інструмент повинен мати аналітичну природу.

Таким інструментом є моніторинг бюджетних програм. Порівнюючи наявні дані показників результативності з даними за минулі періоди, можна чітко визначити тенденції розвитку та відхилення від планових показників. Використання такого інструменту сприяє відходу від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ, аналізу структури бюджетних видатків, а також розвитку принципу фінансування згідно зі стратегічним планом та пріоритетними напрямками.



Під час виконання програмно-цільового бюджету, будь-яке рішення про внесення змін або корегувань в програму, про обсяги асигнувань або перерозподіл коштів між завданнями в межах програми, про продовження або припинення програми та ін., необхідно приймати базуючись на своєчасно отриманій обґрунтованій аналітичній

інформації. Цю інформацію в системі прийняття управлінських рішень стосовно управління бюджетними програмами надає саме моніторинг – як невід’ємний елемент механізму програмно-цільового управління місцевими бюджетами.

Отже, моніторинг – це безперервний процес збору даних про видатки та результативні показники виконання програми, що досягаються в ході її реалізації.

В механізмі програмно-цільового управління бюджетами, моніторинг може застосовуватися як інструмент відстеження процесу впровадження програми, виявлення відхилень планових показників результативності від поточних. Таким чином, моніторинг концентруватиме увагу на існуючих та потенційних проблемах впровадження програми, та, за необхідності, стимулюватиме до розробки заходів задля виправлення ситуації. Моніторинг виконання програм є досить простим інструментом, він, звичайно ж необхідний для реалізації сформульованого нами принципу «постійного моніторингу» та пов’язується з реалізацією таких принципів, як «прозорість», «оцінювання за результативністю» та «контроль результатів».

Маючи оперативні дані моніторингу, що представляють стан виконання результатної складової, ми можемо вносити корективи у ресурсну складову – завдання, а також у самі бюджетні програми через коригування їх мети.

Моніторинг доцільно здійснювати на рівні розпорядників коштів нижчого рівня. Вони надають результати моніторингу головному розпоряднику для узагальнення даних і прийняття оперативних рішень щодо покращення управління програмою. А ті в свою чергу, надають узагальнену інформацію місцевому фінансовому органу, що за своїми повноваженнями (наданими йому Бюджетним кодексом) організує діяльність в частині оцінки результативності програм. При цьому дані, отримані за допомогою моніторингу (інформація про фінансування програми; про показники виконання) є основою для здійснення оцінки результативності бюджетної програми.

Адже, зважаючи на простоту моніторингу як інструменту, інформацію про результативність і соціально-економічний ефект, про причини досягнення або не досягнення цілей не завжди можливо отримати за допомогою моніторингу. Саме в таких випадках приймається рішення про проведення оцінки результативності бюджетної програми.

Зважаючи на природу такого інструменту, ми можемо узагальнити цей термін наступним чином: оцінка результативності бюджетної програми – це періодичний ґрунтовний аналіз процесу реалізації програми за показниками результативності з метою визначення її загальної результативності і прийняття управлінських рішень щодо покращення процесу її подальшої реалізації, або в разі необхідності призупинення чи припинення.

В практиці здійснення оцінки та моніторингу, основою для отримання інформації про результатну складову програми можуть виступати документи, що задіяні у бюджетному процесі:

- бюджетний запит;
- паспорт бюджетної програми та звіти про його виконання;
- звітність Державного казначейства України;
- фінансова звітність головного розпорядника бюджетних коштів;
- інші джерела офіційної інформації.

Сьогодні в Україні чітко не визначено, яким вимогам повинні відповідати показники результативності з позицій придатності для оцінки та моніторингу результативності бюджетної програми. Натомість у міжнародній практиці широко застосовується так зване «правило SMART», яким передбачається, що показники результативності кожної з програм мають бути:

S – «specific» (унікальні); M – «measurable» (вимірні); A – «achievable» (досяжні);

R – «relevant and realistic» (значущі і реалістичні); T – «time-bound» (прив'язані за часом).

Застосування інструментів програмно-цільового методу у бюджетному процесі, зумовлює необхідність залучення такого комплексного інструменту як «Оцінка ефективності та результативності бюджетних програм». Як видно з назви, він складається з двох основних частин, що також за своєю природою є комплексними інструментами – з інструменту «Оцінка ефективності» та інструменту «Оцінка результативності».

Щодо оцінки ефективності, то відповідно до удосконаленої схеми «Ресурс-результат», ми можемо говорити про неї у ракурсі «Засоби – Ціль».

Ефективність використання бюджетних коштів безпосередньо пов'язана з питаннями ефективності бюджетних програм та ефективності політики загалом, які знаходяться в центрі уваги як урядів окремих країн, так і світових організацій. Так, сфера

управління ефективністю по методиці Організації з економічного співробітництва та розвитку (OECD) характеризується наступним: ступінь використання простих і однозначних показників; формування системи показників; ступінь використання методів опосередкованої оцінки якісних і кількісних показників; ступінь використання оцінки дій, процесів; визначення пріоритетних областей вимірювання.



Оцінка результативності програм є невід'ємним інструментом управління, який дає можливість здійснити оцінку ефективності використання головним розпорядником коштів на виконання бюджетної програми для досягнення її мети та завдання, яка спрямована на:

- покращення процесу прийняття рішень;***
- удосконалення процесу надання послуг;***
- надання можливості визначення ефективності витрачання ресурсів.***

Сьогодні однією з проблем формування бюджету України залишається обмеженість фінансових ресурсів, що не забезпечує повною мірою виконання завдань, функцій та повноважень органів державної влади. Запровадження механізмів програмно-цільового управління покликано забезпечити вибір найоптимальніших шляхів використання бюджетних коштів за умов їх обмеженості. Оскільки при застосуванні ПЦМ видаткова частина бюджету формується у вигляді бюджетних програм, то об'єктом підвищеної уваги стає їх результативність.

В умовах стійкого зростання державних витрат, що спостерігається нині у як у всьому світі, так і в Україні, уряд все більше повинен забезпечувати результативне використання людей і грошових ресурсів, які перебувають у його розпорядженні. Тобто, забезпечення результативності виконання бюджетних програм є об'єктивною необхідністю. Безумовно, виконання цих завдань можливе лише на основі розробки та впровадження механізмів оцінки результативності бюджетних програм.

На сьогодні у формуванні і функціонуванні більшості бюджетних механізмів вже відбулися позитивні зрушення (казначейська форма виконання як державного, так і місцевих бюджетів, прийняття у 2014 р. фактично нової редакції Бюджетного кодексу, реформа системи міжбюджетних трансфертів тощо), проте оцінка результативності бюджетних програм - проблема, яку ще не

вирішено, більш того, у нас нині відсутні навіть базові напрацювання цього механізму. Звичайно ж, є достатній обсяг іноземного досвіду, така робота проводиться в Європі, об'єднання оцінювачів програм, що створюються в багатьох країнах носять неформальний характер і їх досвід не може прийматися до практики бюджетного процесу в Україні, оскільки:

- по-перше ці асоціації цікавляться переважно бізнес-програмами та проектами;
- по-друге оцінка бюджетних програм – це інструмент, що перебуває у дуже тісній взаємозалежності з бюджетним механізмом, а в кожній країні він особливий та має масу специфічних рис, притаманних лише йому.

Ігнорування такої специфіки (тобто, пряме використання схожих інструментів зарубіжних практик) призведе в кінцевому сенсі до випадків необ'єктивних результатів оцінки та нівелювання її значення як інструменту для прийняття управлінських рішень.

За загальною уявою, результативність є ступенем, за якого досягаються цілі (завдання, результати) організації. При ПЦМ йдеться про отримання конкретних результатів, що є наслідком здійснених видатків. Тому початковим пунктом є не минулі видатки, а ступінь досягнення поставленої мети, під яку і плануються видатки (ресурсна складова), як наступний етап виконання програми з визначеним результатом (результатна складова).

Цей результат у кількісному вимірі визначається за допомогою комплексного інструменту «результативні показники» Виходячи з цього, результативність бюджетної програми слід розглядати як ступінь досягнення її мети, який визначається за допомогою результативних показників у відповідності до обраних критеріїв. Під такими критеріями слід розуміти інструменти механізму стратегічного планування соціально-економічного розвитку.

Основною метою запровадження інструментів оцінки результативності бюджетних програм є формування якісної бюджетної політики через перенесення уваги з контролю виконання зобов'язань на забезпечення результативності видатків й ефективності одержуваних результатів.

Отож, відправними точками у формуванні системи оцінки результативності бюджетних програм є поставлені цілі та сукупність принципів, на яких ґрунтується оцінка, тобто, загальних умов, з яких вона повинна виходити. Цілі оцінки, звичайно ж будуть неминуче різними для різних учасників системи управління

і, відповідно, ми не бачимо особливого сенсу та нагальної потреби їх систематизувати.

Одним із ключових питань побудови системи оцінки результативності виконання бюджетних програм є питання послідовності її етапів (процесу). У науковій літературі відомо багато підходів до визначення процесної схеми оцінки результативності, але вони здебільшого розраховані на оцінку ефективності лише на окремих етапах розробки програм та проектів, і не носять характеру комплексного дослідження.

Проте зазначимо, що відомі на цей час методи оцінки результативності, що можуть бути покладені в основу розробки математичних моделей оцінки (аналіз затрат, модель «витрати-вигоди», «матриця ефекту-затрат», та ін.), можна відразу розглядати як методи розрахунку критеріїв результативності. Отже, розробка методів оцінки результативності виконання бюджетних програм полягає у розробці критеріїв результативності бюджетних програм та методів їх розрахунку. По-суті інструменти оцінки результативності програм є інструментами розрахунку та інтерпретації відповідних критеріїв.

Окрім того, допускаємо, що у ході оцінки результативності виконання бюджетних програм можуть використовуватися і неформальні критерії оцінки, наприклад:

- рейтинг цілей і задач, на вирішення яких була спрямована програма і які були вирішені в результаті виконання, в загальному переліку проблем та задач, які потребують реального вирішення;
- відповідність завдань програми реальним потребам;
- дотримання термінів, обсягів та умов реалізації заходів, передбачених програмою;
- рівень добропорядності (некорумпованості) державної та місцевої влади;
- рівень професійності управлінського персоналу та його підготовленості до реалізації програми;
- рівень розвитку інфраструктури, що забезпечує реалізацію програми (транспорт, зв'язок тощо).



Виходячи з принципу багаторівневості, оцінка може проводитись на різних етапах реалізації програми, як на початку так і по завершенні. В залежності від стадії, на якій здійснюється оцінка, вона має відповідне цільове призначення.

Рухаючись далі в напрямку класифікації, помічаємо, що в залежності від суб'єктів, які здійснюють оцінку, вона може бути зовнішньою і внутрішньою. Зовнішню оцінку здійснюють незалежні фахівці, що не мають відношення до процесу реалізації програми. В теперішній українській практиці це можуть бути Рахункова палата, Контрольно-ревізійне управління, Державне Казначейство. У зарубіжних країнах до процесу оцінки програм часто залучають незалежні аудиторські компанії. Внутрішню оцінку здійснюють головні розпорядники бюджетних коштів. Існують можливості поєднання зовнішньої та внутрішньої оцінки (комбінована оцінка). В такому випадку оцінка проводиться незалежними фахівцями за сприянням працівників установи-виконавця програми.

Подальша класифікація потребує доопрацювання та буде складатися у процесі подальших наукових досліджень, наприклад, на основі математичної моделі оцінки, яка заснована на встановленні переліку та розрахунку ваг окремих критеріїв результативності бюджетних програм у складі комплексного критерію. Ця модель може базуватися на формульному підході та опирається на декілька груп параметрів результативності.



У відповідності до норм статті 28 Бюджетного кодексу України результати оцінки бюджетних програм підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій або у ЗМІ, засновниками яких є відповідні ради.

Зазначимо, що найгострішими проблемами на шляху формування механізмів оцінки результативності бюджетних програм є:

- обґрунтування та формування системи показників результативності управлінських рішень за всіма функціями (галузями), адже результативність всіх програм напрямку залежить від результативності управлінських рішень, що приймаються у ході їх реалізації;
- проведення їх декомпозиції для окремих управлінських підсистем (виконавча влада, галузеве управління, управління бюджетною установою);
- вироблення якісної ресурсної складової (кількісних критеріїв) – мети і завдань цих підсистем;

- проведення об'єктивних вимірювань цих критеріїв;
- здійснення об'єктивної і прозорої оцінки витрат на досягнення цих критеріїв;
- пошуку конкурентних методів зниження цих витрат;
- відсутність інформаційно-статистичної бази необхідної для розрахунку наслідків реалізації програм;
- відсутність технічних можливостей (якісного програмного забезпечення) для здійснення оцінки;
- відсутність закріплених правовим механізмом процедур припинення та призупинення бюджетної програми при її неефективному виконанні.

Найбільш прозорою і зрозумілою є оцінка результативності програм, в яких досить легко кількісно визначити ступінь позитивних наслідків, і коли результати легко подати у грошовому вираженні (наприклад, результативність програм, що спрямовані на економію бюджетних коштів, зокрема, програми енергозбереження).



Завдання для самоконтролю

1. Що таке «бюджетний устрій» ?
2. В чому полягає сутність бюджетного регулювання?
3. Як Ви розумієте поняття «Бюджетна політика» у аспекті публічних фінансів?
4. Охарактеризуйте сутність та складові бюджетної системи країни. Що передбачає автономність побудови бюджетної системи?
5. Для чого призначені міжбюджетні відносини, які питання вони вирішують?
6. Які показники характеризують нерівномірність розвитку регіонів?
7. З'ясуйте основні підходи до визначення поняття «бюджетний федералізм». Чи придатний він в сучасних вітчизняних реаліях?
8. Якими нормативно-правовими актами регламентуються бюджетні відносини в Україні?
9. Охарактеризуйте основні етапи бюджетного процесу на місцевому рівні.
10. Розкрийте особливості бюджетного устрою в країнах ЄС.
11. Охарактеризуйте ефективні інструменти та складові елементи бюджетного механізму регулювання економіки.
12. Які процеси відбуваються на стадії виконання доходів та видатків місцевого бюджету?
13. В чому полягають основні позиції прогнозування доходів?

14. В чому полягає специфіка формування видатків при несвоєчасному прийнятті Закону про Державний бюджет України?
15. Що відображає план використання доходів?
16. Які джерела відносяться до видаткової частини місцевих бюджетів?
17. Як можна класифікувати доходи бюджету?
18. Що лежить в основі розподілу видатків? Як формується програмна класифікація видатків?
19. Надайте визначення співвідносності понять «ефективність», «результативність», «якість».
20. Яка роль місцевих рад у формуванні доходів та видатків місцевих бюджетів?
21. Чому необхідною є система горизонтального вирівнювання розвитку територій?
22. Які основні позитивні риси Ви бачите в бюджетній децентралізації?
23. На якому принципі базується регулювання економіки України з метою вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів?
24. Як здійснюється розрахунок реверсної та базової дотації?
25. На яких етапах бюджетного процесу потрібно аналізувати міжбюджетні трансферти? Яким чином?
26. Охарактеризуйте основні види субвенцій регіонального рівня.
27. Що лежить в основі (є відправною точкою) при вирівнюванні показників соціально-економічного розвитку?
28. Яким характеристикам повинні відповідати показники податкоспроможності?
29. В чому полягає різниця між дотаціями та субвенціями?
30. Які види податків задіяні у системі горизонтального вирівнювання?
31. В чому полягає різниця між комплексними та бюджетними програмами?
32. Які концептуальні відмінності функціонального (постатейного) та програмно-цільового бюджету Ви знаєте?
33. Надайте визначення ефективності бюджетних програм, виходячи із концепції об'єктивних обмежень бюджетного ресурсу.
34. В чому полягає специфіка формування показників якості в системі результативності бюджетних програм?
35. Чим відрізняється процес планування бюджетних програм та бюджетних видатків за функціями?
36. Яка роль оцінки ефективності у формуванні бюджетних програм на наступний бюджетний період?
37. З якою метою в практику бюджетного процесу запроваджується система результативності бюджетних програм?



Рекомендовані джерела:

1. Ахламов А.Г. Управління місцевими фінансами : навч. посіб. / А.Г. Ахламов, О.В. Голинська, І.В. Яцкевич ; за заг. ред.. А.Г. Ахламова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 332 с.
2. Бюджетна політика [Електронний ресурс] : методичні рекомендації до вивчення модулю для слухачів у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281» Публічне управління та адміністрування» спеціалізації «Економічна і фінансова політика та підприємництво» / уклад. О.В. Голинська – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. – 41 с.
3. Бюджетна система України та Євросоюзу : [монографія] / [Булгакова С. О., Барановський О. І., Кучер Г. В. та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. - К. : КНТЕУ, 2010. – 396 с.
4. Бюджетний кодекс України 10.08.2010 № 2456–XVII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
5. Венгер В. В. Фінанси : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Венгер В. В. – К. : Центр учбов. літератури, 2009. – 432 с.
6. Відкрите управління бюджетами територіальних громад. Методичні рекомендації / О.В. Голинська, Г.С. Трепалюк – Одеса: ПП «Євродрук», 2017. – 68 с.
7. Голинська О. В. Аналіз затрат як елемент програмно-цільового методу управління [Текст] / О. В. Голинська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Економіка і менеджмент, 2019 р. Вип. 4.-С.42-43
8. Голинська О.В. Державне управління бюджетом із допомогою програмно-цільового методу: проблеми та шляхи їх розв'язання / О.В. Голинська // Фінанси України : Науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал Міністерства фінансів України. - 2019. – N2 (224). - С. 11-19
9. Голинська О.В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [монографія] / Голинська О.В., – Одеса: ВМВ, 2013. – 272 с.
10. Голинська О.В. Система управління місцевими фінансами та бюджетом: науково-прикладні аспекти: [монографія] / Голинська О.В., Яцкевич І.В. – Одеса: ВМВ, 2012. – 304 с.
11. Голинська О.В. Співвідношення стану бюджетної системи та змін середовища макроекономічної рівноваги / О.В. Голинська // Вісник НАДУ: наук. журн. – 2014. – №.4. – С. 23 –30.
12. Голинська О.В. Шляхи та резерви вдосконалення системи управління місцевими бюджетами: [монографія] / Голинська О.В., Яцкевич І.В. – Одеса: ВМВ, 2013. – 190 с.
13. Голинська Олеся. Програмно-цільовий метод як процесне середовище ресурсного забезпечення регіонального розвитку //

Теоретичні та прикладні питання державотворення : Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. – Вип. 13–2014. – С. 109–121. Режим доступу : <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-13.pdf>

14. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджі; За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 9–38; 372–379.

15. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред.. кол. : Ю. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

16. Децентралізація влади в Україні: гуманітарний та соціально-політичний аспекти : кол. авт. : Іжа М.М., Бакуменко В.Д., Попов С.А. та ін. за ред. Іжі М.М., Бакуменка В.Д., Попова С.А. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019 – 372 с.

17. Конституція України. Закон від 28.06.1996р. № 254к/96 - ВР: [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

18. Концептуальні засади реформування системи регіонального управління : монографія / М.М. Іжа, Т. А. Берегой, О.В. Голинська та ін. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015.– 212 с. Особистий внесок: п.п. 2.2. Матеріально-фінансова основа системи регіонального управління. с.58-73

19. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ №333-р від 01.04.2014р. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>

20. Концептуальні засади реформування системи регіонального управління : монографія / М.М. Іжа, Т. А. Берегой, О.В. Голинська та ін. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015.– 212 с. Особистий внесок: п.п. 2.2. Матеріально-фінансова основа системи регіонального управління. с.58-73

21. Корень Н.В. Концептуальні засади формування оптимальної структури бюджетних видатків / Н.В. Корень // Наукові праці НДФІ . – 2011. – №2 (47). – ст.61–69.

22. Мярковський А.І. Формування місцевих бюджетів як складова соціально – економічного розвитку адміністративно – територіальних одиниць. / А.І. Мярковський // Наукові праці НДФІ.– 2011 №2(47) – С.3–18.

23. Основи економічної теорії: політекономічний аспект: підруч. / Г.Н. Климка, В.П. Несторенка, Л.О. Каніщенко та ін. за ред. Г.Н. Климка, В.П. Несторенка. – [2-ге вид., перероб. і допов.] – К.: Вища шк. – Знання, 2010. – 561с.

24.Офіційний сайт Державної служби статистики: Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

25.Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.kmu.gov.ua/

26.Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.mf.gov.ua/

27.Планування соціально-економічного розвитку регіонів: сучасні засади та галузеві особливості: монографія [О. В. Голинська, А.Й. Мусійовський, Г.О. Панченко, Н.В.Піроженко, Л.Л. Приходченко]/за заг.ред. Л.Л. Приходченко – Одеса: Бондаренко М.О., 2019. – 464с.

28.Податковий кодекс України: станом на 2 травня 2020 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua/doccatalog/document?id=300559>.

29.Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

30.Формування системи стратегічного управління підприємствами в умовах нестабільного ринкового середовища: [монографія] / А.Й. Мусійовський, І.В.Яцкевич, Н.В.Піроженко, О.В.Голинська, О.Л.Тодорова, Т.О. Фольгіна – Одеса: Бондаренко М.О., 2016. – 240 с.

31.Швабій К.І. Соціальні видатки: проблеми науки та практики: [монографія] / К.І. Швабій. – Тернопіль: Національний фінансовий університет, 2014. – 296 с.

32.Nerré B. Tax culture: a basic concept for tax politics / B. Nerré // *Economic Analysis & Policy*. – 2008. – Vol. 38. – No. 1. – P. 153 – 167.

33.Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition. – Budapest: LGI/OSI, 2020. – 77 p.

34.Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Poland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2010 edition. – 422 p.

РОЗДІЛ 3.

ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Мета – надання слухачам знань, що базуються на сучасному вітчизняному досвіді з питань теорії та практики публічного управління процесами планування розвитку територій, прогнозування соціально-економічних процесів, архітектурно-містобудівної діяльності, земельної, екологічної політики; оволодіння практичними навичками аналізу проблем розвитку територій, систему основних показників, що характеризують існуючий потенціал регіону, динаміку соціально-економічних зрушень методи планування та прогнозування, використовуючи сучасний теоретико-методологічний інструментарій.

Навчальні цілі:

- розкрити сутність та практичну цінність планування та прогнозування соціально-економічних процесів, архітектурно-містобудівної діяльності, земельної політики;
- ознайомити слухачів з специфікою та методиками застосування інноваційних механізмів та інструментів публічного управління для розвитку територій;
- сформувати у слухачів практичні навички аналізу проблем розвитку територій: застосування системи основних показників, що характеризують існуючий потенціал регіону, аналіз динаміки соціально-економічних зрушень, використання методів планування та прогнозування;
- надати комплексне уявлення про особливості застосування маркетингових інструментів для реалізації потенціалу території та розкриття інвестиційної привабливості.

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення тем розділу слухачі мають *володіти* глибокими знаннями з основ теорії, методології та практики планування та прогнозування розвитку територій. А саме:

- сформувати система знань з теорії та методології планування та прогнозування в умовах децентралізаційних процесів;

- отримати знання щодо функцій та повноважень органів виконавчої влади державного та регіонального рівня, місцевого самоврядування в сфері планування розвитку територій;
- здобути поглиблене уявлення щодо сутності та складових правового поля функціонування органів публічної влади та суб'єктів господарювання в сфері планування та прогнозування розвитку територій;
- ознайомитися з методиками застосування інноваційних механізмів та інструментів публічного управління для розвитку територій.



Ключові слова: планування, прогнозування, соціально-економічний розвиток, територія, розвиток територій, територіальне планування, просторове планування, управління земельними ресурсами, інвестиційна привабливість територій, маркетинг територій, інституції інноваційного розвитку територій, кластери, технопарки.

План викладу:

- 3.1. Теоретико-методологічні основи прогнозування та планування соціально-економічного розвитку територій.
- 3.2. Територіальне планування. Планування використання та управління земельними ресурсами.
- 3.3. Інституційна підтримка розвитку територій.
- 3.4. Інвестиційна привабливість територій. Маркетинг територій.

§ 3.1. Теоретико-методологічні основи прогнозування та планування соціально-економічного розвитку територій

Для забезпечення сталого розвитку територій все гостріше постає питання належного врядування, обов'язковими елементами якого є прогнозування та планування. Прогнозування і планування становлять дві стадії єдиного послідовного процесу управління розвитком територій.

Перша стадія: прогнозування – враховує аналіз динаміки і фактичного стану внутрішнього і зовнішнього ринку, соціально-економічного розвитку, концепцію соціально-економічного розвитку і перспективу, найважливіші народногосподарські стратегічні програми. Друга стадія: планування – розробку

індикативних планів на перспективний період, формування цілей, пріоритетів і пропорцій, розробку бюджетних планів країни та регіонів.



Прогнозування – це наукове дослідження, яке включає всебічний аналіз і вивчення тенденцій розвитку розглянутого процесу в умовах дії об'єктивних законів. Одним із принципів, на яких базується прогноз – це принцип системності, де територія розглядається як єдиний об'єкт і, водночас, як сукупність відносно самостійних напрямків прогнозування.

Результатом прогнозування є прогноз. Прогноз – це наше уявлення, про можливий стан об'єкту, загальні контури намічених цілей майбутніх подій.

До прогнозів висуваються певні вимоги, або навіть цілий комплекс вимог:

- високий рівень достовірності прогнозів, або досить високий ступінь ймовірності прогнозних оцінок;
- комплексність, тобто у прогнозі повинна бути подана достатньо повна характеристика всіх важливих сфер економіки і динаміка процесів, що відбуваються у господарській та соціальній сферах життя;
- збалансованість прогнозних оцінок, тобто збалансованість різних структурних блоків прогнозу між собою;
- варіативність прогнозу, наявність декількох можливих варіантів перебігу подій;
- безперервність прогнозування, тобто прогнози різних періодів повинні бути узгоджені між собою логічно, функціонально та інформаційно.

Прогнози за часом поділяються на короткострокові, середньострокові, довгострокові. У залежності від характеру досліджуваних об'єктів визначають наступні види прогнозів: економічні, природних ресурсів, науково-технічні, демографічні й соціального розвитку.



Планування – це процес підготовки управлінського рішення, який базується на обробці наявної інформації і містить конкретні цілі, визначає шляхи їх досягнення шляхом порівняльної оцінки альтернативних варіантів і прийняття найбільш ймовірного з них в очікуваних умовах.

Існує багато критеріїв для класифікації планування. Так, за широтою охоплення вирізняють планування за видами діяльності, на рівні окремих господарських одиниць та на рівні окремої території.

За функціями розрізняють: виробниче, маркетингове, кадрове, фінансове та інші види. За часовим періодом: довгострокове, середньострокове та короткострокове, а за ступенем деталізації стратегічне, оперативне та тактичне.

За ступенем обов'язковості розрізняють індикативне та директивне планування.

Індикативне планування – це процес формування системи параметрів (індикаторів), які характеризують стан і розвиток економіки країни, що відповідають державній соціально-економічній політиці, а також розробку заходів впливу на соціальні та економічні процеси з метою досягнення встановлених індикаторів.

Індикативний план на відміну від директивного, має рекомендаційний характер, прикладом такого планування є планування в сучасних країнах Європи.

Директивне планування – це процес розробки планів, які мають силу юридичного закону і містять комплекс заходів, що забезпечують їх виконання. Директивні плани мають адресний характер, є обов'язковими для всіх виконавців, а посадові особи несуть персональну відповідальність за невиконання планових завдань. Прикладом такого планування є планування у Радянському Союзі.

Варто розрізняти процес планування і план як окремий документ. План – це деталізована сукупність рішень, що підлягають реалізації, перелік конкретних заходів і їхніх виконавців, що є результатом процесу планування. Плани і планування мають різні варіації, і їх можна розглядати з різних точок зору.

Роль урядового плану, в умовах вільної ринкової економіки, характеризується виконанням таких завдань:

1. Аналіз проблем економіки і формування стратегії їх подолання. Для громадськості план дає інформацію про проблеми, перед якими постає економіка країни, та необхідність їх подолання.

2. Наявність у плані основних напрямів економічної політики уряду на майбутній період з тим, щоб створити основу для всіх інших планів та дотримання у цей період єдиної економічної політики, щоб запобігти неправильному розподілу ресурсів.

3. Формування економічних орієнтирів для приватного і державного секторів економіки, надання їм можливості ознайомитися з напрямками ділової активності в країні.

4. Координація інтересів різних соціальних груп, територій.

Варто вбачати різницю між планом та прогнозом та їх особливості, адже прогноз за самою своєю природою має альтернативний, варіантний зміст. У цьому розумінні прогнозування являє собою дослідницьку базу планування, що має, проте, власні методологічні та методичні засади, багато в чому відмінні від планування. Розробка прогнозів ґрунтується на прогностичних методах, натомість планування спирається на більш чіткі й точні методи розрахунків. Головна відмінна риса планування – визначеність і директивність завдань. Таким чином, передбачення набирає у плані найбільшої конкретності і визначеності.

По суті, прогнозування дає можливість бачити ціль у далекій перспективі, включаючи можливі фактори ризиків та впливу. Планування ж є тією реальністю, яку ми бачимо перед собою, більш конкретним та передбачуваним явищем. Якщо прогноз має імовірнісний характер дій, то план – це вже прийняте рішення, яке відображає покроковий алгоритм переходу до відповідної мети. Прогнозування і планування не є антагоністичними, навпаки, ці поняття доповнюють одне одного і забезпечують безперервність процесу ефективного та раціонального використання наявних на території ресурсів.

У теоретичному плані прогноз є частиною пізнання майбутнього розвитку економічних процесів та керівництвом для прийняття виважених управлінських рішень. Помилки і прорахунки прогнозу впливають на його якість та результативність планування.

Прогнозування – це метод, в якому використовуються як накопичений в минулому досвід, так і поточні припущення відносно майбутнього в цілях його визначення. За результатами якого отримують картину майбутнього, яка є основою для планування. Прогноз, в найпростішому значенні є одним зі сценаріїв/моделей розвитку ситуації/об'єкта/території. Прогноз має ймовірнісну природу та слугує підґрунтям для прийняття управлінських рішень. Мета прогнозування – отримати науково обґрунтовані варіанти тенденцій розвитку (зміни) керованого об'єкта (показників його стану) в часі і просторі.

Методами прогнозування називають сукупність прийомів і оцінок, що дають змогу на основі аналізу минулих (ретроспективних) внутрішніх і зовнішніх зв'язків, притаманних об'єкту, зробити висновок певної ймовірності щодо майбутнього розвитку об'єкту. На сьогодні кількість відомих методів перевищує 150 і містить методи експертних оцінок, екстраполяції, моделювання, нормативного прогнозування та ін.

Залежно від характеру джерел інформації методи прогнозування поділяються на два класи: інтуїтивні й формалізовані (рис.3.1). Методи прогнозування також можна поділити на якісні та кількісні. Якісні ґрунтуються переважно на логічному аналізі об'єктів прогнозування, який виходить із загальних закономірностей розвитку, і, як правило, мають на меті в загальній формі окреслити коло довгострокових проблем та розглянути можливості його розширення. Кількісні – полягають у математичному аналізі статистичного матеріалу, що характеризує розвиток об'єкта прогнозування за певний період.



Надійний вибір методів залежить від таких факторів:

- ***целей прогнозу, його завдань;***
 - ***періоду, на який формується прогноз;***
 - ***специфіки об'єкта прогнозування;***
 - ***вірогідності й повноти вихідної інформації; обмежуючих факторів прогнозування.***
-

Методи планування як складова частина методології планування є сукупністю засобів, за допомогою яких забезпечується розробка та обґрунтування планових документів.

Як і у випадку з методами прогнозування не існує єдності щодо виокремлення методів планування. Так, виокремлюють такі різновиди методів планування розвитку територій:

- програмно-цільовий, “коріння трави”, “дослідження об'єкта”, “групова згода”, “історична аналогія”, метод Дельфі, аналіз часових рядів, регресійний аналіз часових трендів, метод Бокса–Дженкінса, каузальні методи, економетричні та макроекономічні моделі (О.О. Сунцова);

- метод коефіцієнтів, нормативний, балансовий і метод економіко-математичного моделювання (І.Я. Чугунов);

- фінансового й балансового розрахунків, а також прогнозування фінансових показників (О.Д. Василик);

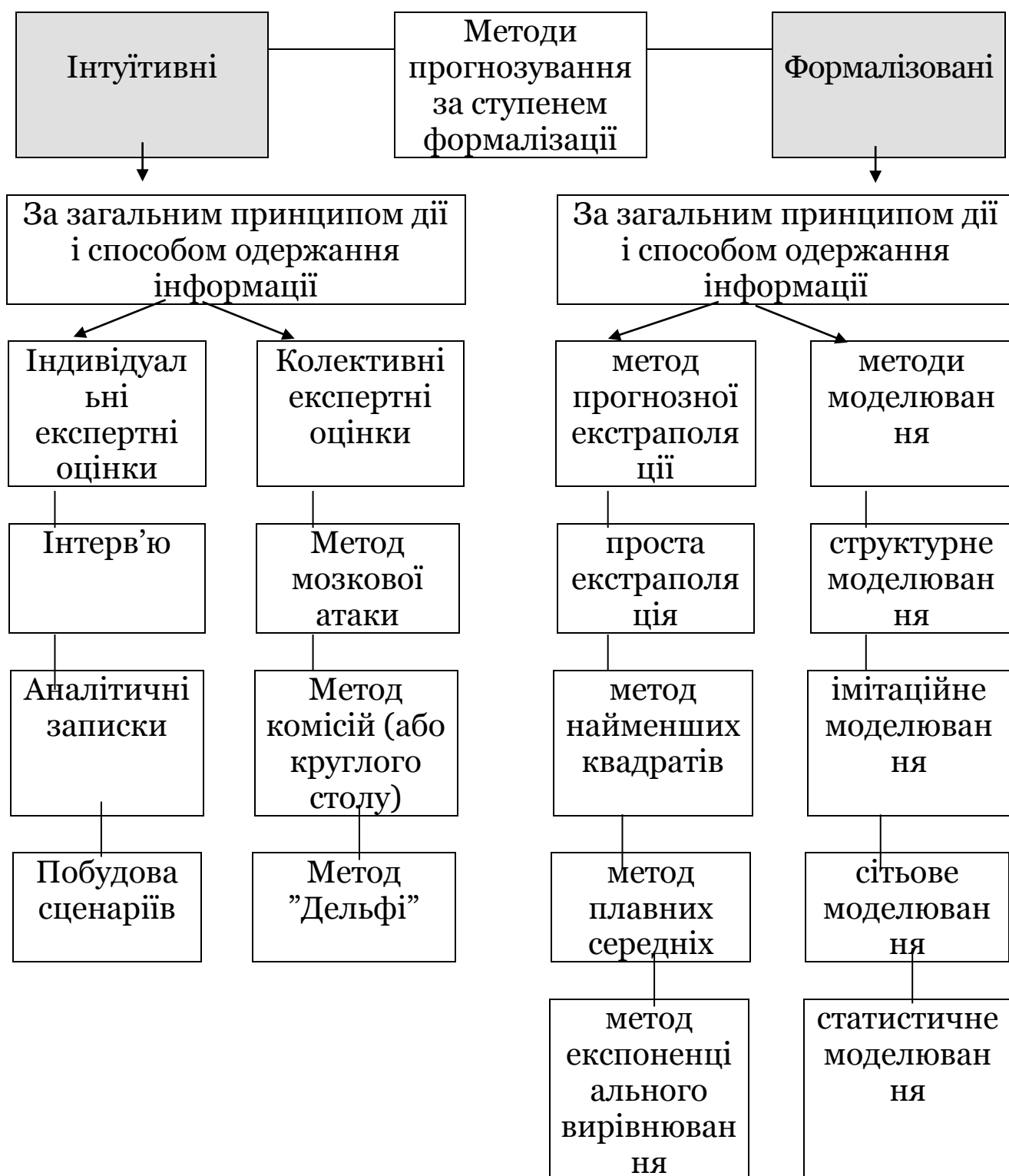


Рис. 3.1. Класифікація методів прогнозування

- балансовий, нормативний та програмно-цільовий (Ю.Б. Молодожен).

Нами використовуватиметься останній підхід. Досить часто у науковій літературі зустрічається позиція, що програмно-цільовий метод увібрав у себе елементи як нормативного, так і балансового

методів, однак, нами для чіткості усвідомлення відмінностей буде розглянуто ці три методи у чистому вигляді.

Баланс у перекладі з французької – рівновага. Суть кожного балансу полягає у забезпеченні кількісної відповідності між ресурсами і потребами.



Тобто балансовий метод виходить з того, що кожний вид продукції, робіт або послуг з одного боку є результатом будь-якої діяльності, а з іншого – ресурсом для споживання.

В умовах ринкової економіки, на державному і регіональному рівні, балансовий метод використовують при розробці наступних балансів.

Баланс фінансових ресурсів регіону – це фінансова програма регіону, що забезпечує його соціально-економічний розвиток і є складовою зведеного фінансового балансу країни. Він об'єднує систему показників, де відображаються джерела утворення, обсяги, напрямки розподілу, перерозподілу та використання сформованих фінансових ресурсів на цілі соціально-економічного розвитку у межах відповідного регіону (території).

Баланс грошових доходів і витрат населення. Його основним завданням є встановлення правильного співвідношення між грошовими доходами населення, обсягами роздрібного товарообороту, платних послуг та заощаджень громадян. На основі цього балансу визначається рівень забезпечення населення готівкою грошової маси, реальні доходи населення, загальний обсяг платоспроможного попиту.

Баланси попиту та пропозицій основних видів сільськогосподарської продукції розробляються з метою узгодження можливих обсягів виробництва сільськогосподарської продукції в регіоні для забезпечення потреб населення. Такі баланси розробляються по зерну, овочах, молоку, м'ясу, яйцях, баштанних культурах, ягодах та винограду.

Паливно-енергетичний баланс регіону – це система показників, за допомогою якої дається комплексна характеристика відтворення паливно-енергетичних ресурсів в регіоні і кількісна відповідність між їх обсягами, які формуються за джерелами надходження та попитом за напрями використання.

Баланс трудових ресурсів – це система взаємозв'язаних показників формування і розподілу трудових ресурсів. Він дає змогу

визначити потребу господарства регіону в робочій силі на прогностичний період, відповідно до визначених темпів зростання виробництва і продуктивності праці, а також структурних зрушень у розвитку і розміщенні продуктивних сил.



Нормативний метод – це один із способів розробки прогностичних і планових документів, який базується на визначенні і використанні системи норм і нормативів.

Метою функціонування системи норм та нормативів є забезпечення наукового фундаменту прогностичних і планових документів, їх пропорційності і збалансованості, визначенні і обліку резервів виробництва. Поступово, у системі норм і нормативів склався ряд взаємозв'язаних, але водночас самостійних підсистем.

Найважливішими з них є наступні:

- соціальні норми і нормативи (споживання населенням окремих матеріальних благ та послуг, забезпеченість житлом, комунально-побутовими і транспортними послугами, послугами охорони здоров'я, освіти, культури);
- фінансово-економічні норми і нормативи (відрахування від прибутку, норми обігових коштів, акцизи, ставки податків, амортизаційних відрахувань);
- норми і нормативи капітальних вкладень і тривалості інвестиційного циклу (тривалість проектування та будівництва, ефективність капітальних вкладень);
- норми і нормативи витрат і запасів сировини, матеріалів, палива та енергії (витрати мат. ресурсів на виробництво, ремонтно-експлуатаційні потреби);
- норми та нормативи затрат праці і заробітної плати (норми часу, чисельності, обслуговування);
- норми і нормативи охорони довкілля.

Система норм і нормативів не є постійною, розвиток ринкових відносин обумовлює її постійний розвиток та удосконалення.



Програмно-цільовий метод (ПЦМ) – спосіб формування системи планових рішень, суть якого полягає у визначенні основних цілей соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємозв'язаних заходів з їх досягнення у намічені терміни при збалансованому забезпеченні ресурсами і ефективному розвитку суспільного виробництва. З'єднувальним елементом

між метою і засобами виступають комплексні програми, які розробляються на весь період, необхідний для реалізації визначених цілей.

Використання ПЦМ надає змогу забезпечити планування бюджету на середньострокову перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню, оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення в результаті значного економічного і соціального ефекту, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

Законодавчою підставою для запровадження ПЦМ як на державному, так і місцевому рівнях є ст.20 Бюджетного кодексу України «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі».

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Метою запровадження ПЦМ є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.



Бюджетна програма – це сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Цільова комплексна програма (ЦКП) – це документ, в якому відображається мета і комплекс виробничих, науково-дослідних, організаційно-господарських, соціальних та інших завдань і заходів, спрямованих на вирішення проблем і узгоджена за ресурсами, виконавцями та термінами виконання.

Основою для планування та прогнозування слугує аналіз показників соціально-економічного розвитку території. У найбільш зузагальненому вигляді процес аналізу соціально-економічного розвитку територій включає такі етапи і процедури:

1. Визначення проблеми і цілей аналізу, у тому числі: визначення потреби у виконанні аналізу; визначення проблеми; формулювання цілей аналізу.

2. Розробка плану проведення аналізу, у тому числі: вибір методів аналізу; визначення типу необхідної інформації і джерел її одержання; визначення методів збору необхідних даних; розробка або вибір форм для збору і представлення даних; розробка вибіркового плану і визначення обсягу вибірок.

3. Реалізація плану виконання аналізу, у тому числі: збір необхідних даних; аналіз даних.

4. Інтерпретація результатів аналізу і представлення користувачеві: підготовка і презентація заключного звіту перед зацікавленою особою, що приймає рішення на основі результатів аналізу.

Зазвичай, для здійснення аналітичного дослідження застосовується сукупність методів, найчастіше використовують такі: аналіз динаміки показника, метод порівняльного аналізу, факторний аналіз (рис. 3.2.)



Рис. 3.2. Методи аналізу показників

Для процесу планово-прогнозної роботи ключове значення має інформаційне забезпечення, а саме створення раціонального інформаційного потоку. В основу створення раціонального потоку інформації покладені такі принципи: єдність інформації; оперативність; з'ясування інформаційної потреби та способів найефективнішого її задоволення; об'єктивність відображення соціально-економічних процесів.



Основними вимогами до інформації, що використовується є:

- **достовірність кількісних характеристик показників;**
 - **комплексність поданої інформації, яка надає об'єктивну характеристику основних сфер економіки, з урахуванням позитивних і негативних процесів;**
 - **системність інформації, яка дає можливість взаємного поєднання показників різних інформаційних блоків;**
 - **порівнянність, тобто кількісні характеристики різних показників не повинні суперечити один одному.**
-

Основними джерелами інформації виступають дані органів державної статистики, структурних підрозділів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, результати соціологічних опитувань тощо.

Результатом застосування програмно-цільового методу є цільова програма. Необхідно відрізнити комплексні та цільові програми за суттю, призначенням та специфікою розробки та реалізації.



Програми розроблені на будь-якому рівні управлінської ієрархії, повинні містити:

- **перелік основних завдань, які необхідно вирішити;**
 - **сукупність і послідовність заходів, за допомогою яких вона (програма) реалізується;**
 - **розрахунок прямих і непрямих витрат всіх основних видів ресурсів, які використовуються при здійсненні цих заходів;**
 - **розподіл завдань за термінами та виконавцями.**
-

Особливе місце в системі програм, які розробляються у рамках планування, займають цільові комплексні програми. Основою цільової комплексної програми є мета, навколо якої групується комплекс різноманітних заходів, що складають основний зміст

програми. Єдина мета цільової комплексної програми розгортається в сукупність взаємопов'язаних завдань, вирішення яких здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих конкретними виконавцями при визначеному ресурсному забезпеченні. Комплексною, зазвичай є програма, що спрямована на вирішення сукупності споріднених проблем, розвитку окремої галузі або сфери або ж розвитку усієї території у визначеному періоді, прикладом такої програми є програма соціально-економічного розвитку території.



Програма соціального і економічного розвитку – це документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку на бюджетний період, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система напрямків та заходів, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

Разом із програмою соціально-економічного розвитку розробляються цільові програми, які спрямовані на вирішення окремих питань та проблем та містять більш детальний перелік заходів щодо кожного напрямку. Також у додатку до програми соціально-економічного розвитку подається перелік цільових програм, які планується фінансувати у наступному бюджетному періоді. Таким чином, програма соціально-економічного розвитку інтегрує та гармонізує усі затверджені на території цільові програми у векторі досягнення цілей розвитку територій. Разом з тим, варто зазначити, що наявним є досить значний недолік, а саме неузгодженість за періодами реалізації. Так, програма соціально-економічного розвитку, як і бюджет затверджується на один рік, тоді як цільові програми орієнтовані на середньострокову перспективу (два і більше років). Зазначена ситуація спричиняє низку проблем у частині ресурсного забезпечення цільових програм.



Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, спрямованих на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, що здійснюються з використанням коштів державного бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Державна цільова програма розробляється за наявності таких умов:

- наявність проблеми, вирішення якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління і потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики;
- необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв;
- наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

З застосуванням багаторівневого врядування на кожному з його рівнів відповідно до принципу субсидіарності можуть вирішуватися відповідні проблеми за допомогою розробки цільових програм. Сутність відбору та обґрунтування необхідності розробки аналогічна до загальнодержавної, з урахуванням масштабу проблеми.

За своєю спрямованістю цільові програми поділяються на:

- *економічні*, що спрямовані на вирішення комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- *наукові*, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- *науково-технічні*, що розробляються для вирішення найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- *соціальні*, що передбачають вирішення проблем підвищення рівня та якості життя, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- *національно-культурні*, що спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;

- *екологічні*, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;

- *оборонні*, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;

- *правоохоронні*, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби зі злочинністю та державної безпеки.

Цільові програми мають чітку структуру. Так, проект цільової програми повинен містити такі складові частини (розділи):

- паспорт програми;
- склад проблеми та обґрунтування необхідності її вирішення програмним методом;
- мета програми;
- обґрунтування шляхів і засобів вирішення проблеми;
- строки та етапи виконання програми;
- перелік заходів і завдань програми;
- ресурсне забезпечення програми;
- організацію управління та контролю за ходом виконання програми;
- очікувані кінцеві результати виконання програми.

Паспорт цільової програми містить назву програми, дату ухвалення рішення про розроблення, визначення замовника або координатора, замовників-співвиконавців, мету, строки і етапи виконання, загальні обсяги фінансування, у тому числі видатки бюджету відповідного рівня, очікувані результати виконання, контроль за її виконанням.

Склад проблеми та обґрунтування необхідності її вирішення програмним методом повинен містити характеристику стану та основних проблем галузі економіки, сфери діяльності тощо, аналіз причин виникнення цих проблем та обґрунтування необхідності їх вирішення шляхом виконання державної цільової програми. Крім того, повинна наводитися інформація щодо публічного обговорення проекту програми (якщо воно проводилося).

Обґрунтування шляхів і засобів вирішення проблеми має містити визначення, порівняльний аналіз можливих варіантів розв'язання проблеми та обґрунтування оптимального варіанта; визначення на основі оптимального варіанта шляхів та засобів вирішення проблеми.

Строки та етапи виконання цільової програми визначають початок і закінчення виконання програми, етапи її реалізації.

Залежно від строку виконання програми можуть реалізовуватися в один етап, у два етапи або більше етапів.

Перелік заходів і завдань державної цільової програми – система програмних завдань, визначених для виконання в межах програми. Перелік повинен містити визначення заходів, органів виконавчої влади, відповідальних за виконання заходів, строків виконання, джерел та обсягів фінансування з розподіленням за роками виконання.

Ресурсне забезпечення державної цільової програми має містити:

- орієнтовні обсяги фінансових витрат, необхідних для виконання програми в цілому і диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування, в тому числі за рахунок коштів бюджету відповідного рівня;
- визначення потреби у матеріально-технічних, кадрових та інших ресурсах для виконання програми.

Організація управління та контролю за ходом виконання цільової програми має містити визначення координатора діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з виконанням програми, строків та форм звітності про хід її виконання, створення допоміжних органів управління (координаційних рад, дирекцій тощо).

Очікувані кінцеві результати виконання цільової програми містять перелік результативних показників (економічних, соціальних, екологічних тощо), які будуть досягнуті у результаті виконання програми.

Затвердження програм відбувається в установленому порядку із обов'язковим погодженням з усіма сторонами та залученням стейкхолдерів до процесу розробки у відповідності до рівня, на якому розроблено програму. Варто також звернути увагу на те, що програма соціально-економічного розвитку території розробляється щорічно, а процедура її розробки корелюється з етапами бюджетного процесу, тоді як розробка цільової програми не прив'язана до цього процесу, а починається з ініціювання та обґрунтування необхідності такої розробки.

§ 3.2. Територіальне планування.

Планування використання та управління земельними ресурсами

Базисом для вивчення територіального планування є визначення ключових понять, якими є «територія» та «регіон».



Територія – це обмежена частина твердої поверхні землі, що характеризується визначеною площею, географічним положенням й іншими ознаками. Категоріями, що доповнюють поняття «територія» є акваторія (обмежена частина водної поверхні землі) й аероторія (частина повітряної оболонки Землі, співвіднесена з визначеною територією або акваторією). Поняттям, що поєднує категорії «територія», «акваторія» і «аероторія» є поняття «геоторія». Надалі, якщо це не обговорено детально, в рамках цього курсу ми будемо користуватися терміном «територія».

Неоднорідність території за різними ознаками або надмірній величині території обумовлює необхідність її поділу на частини, якими є регіони. На сьогодні поряд з терміном «регіон» активно використовується і термін «район». Виникає питання: регіон і район – це синоніми або різні поняття? Спробуємо в цьому розібратися.



Спочатку переважне поширення мав термін «район», французького походження. З'явилися вислови «економічний район», «адміністративний район», але згодом цей термін утратив свою наукову чіткість, наприклад, у таких словосполученнях як «районна поліклініка».

Регіон – це англomовний термін. Він пізніше проникнув у російську мову, але виявився більш гнучким і практично витиснув термін «район». У загальному значенні, регіон – це визначена територія, що відрізняється від інших територій за рядом ознак і володіє деякою цілісністю, взаємозв'язком складових її елементів.

Термін «регіон» може вживатися у таких значеннях:

1. Адміністративно-територіальна одиниця унітарної держави або федерації.

2. Економіко-географічний район, що поєднує сукупність таких адміністративно-територіальних одиниць.

3. Територіальна одиниця національного соціально-економічного простору, що характеризується наявністю визначеного явища або їхньої сукупності.



Межі регіону далеко не завжди збігаються з існуючими адміністративно-територіальними межами. Наприклад, у документах Європейського Союзу регіон визначається, як територіальна спільність, де є наступність, і чие населення розділяє визначені загальні цінності й прагне зберегти і розвинути свою самобутність з метою стимулювання культурного, економічного і соціального прогресу.

Існуюча сьогодні в ЄС система обліку територіальних одиниць побудована на так званих стандартах NUTS (Nomenclature Territorial Units for Statistics), що містять у собі п'ять рівнів [Nomenclature Territorial 2005]:

NUTS-1 – велика територіальна одиниця (приблизно відповідає великій області). NUTS-2 – більш дрібне територіальне утворення. NUTS-3 – ще дрібніші утворення, що приблизно відповідає району. NUTS-4, NUTS-5 – невеликі утворення, що відповідають невеликому місту або селищу.

Згідно з цією системою в ЄС функціонує 98 регіонів рівня NUTS-1, 273 регіонів рівня NUTS-2 та 1324 регіони рівня NUTS-3 .

Просторове планування територій не може зводитися до землевпорядних робіт, і саме тому в моделі містобудівної системи – схемі територіального планування, відповідно до загальної теорії систем, розглядаються в комплексі соціальна, економічна, просторова та екологічна складові.

У сучасній містобудівній теорії є ряд моделей опису містобудівних систем. Серед них є й функціонально-типологічні, ієрархічні схеми, де відзначаються такі підсистеми, як населення, сфера обслуговування і міський транспорт, природні ресурси й екологія, містоутворююча база, містообслуговуючий комплекс, економічна база, соціальна інфраструктура, капітальні вкладення, територія. Аналіз сукупностей містобудівних перемінних має значні розходження в трактуванні розподілу системи на елементи. Містобудівні системи не розглядаються з погляду постулату цілісності систем відповідно до загальної теорії.

Соціальна підсистема – первинна системоутворююча складова – являє собою форму життєдіяльності людей, засновану на

соціальних взаємодіях, істотною рисою якої є те, що досягнення будь-яких загальних цілей здійснюється через досягнення індивідуальних цілей, а досягнення індивідуальних цілей здійснюється через висування і досягнення загальних цілей. Соціальна підсистема найбільш динамічна, піддана впливу зовнішніх і внутрішніх факторів. Стан рівноваги підтримується за допомогою соціальних інститутів, що на основі загальних зразків, норм і цінностей організують регіональне співтовариство, яке самозберігає і самовідтворює цілісність.

Економічна підсистема являє собою цілісну єдність виробників і споживачів, що знаходяться між собою у взаємозв'язку і взаємодії в єдиному просторі. Основна функціональна задача економічної підсистеми – адаптація до внутрішніх і зовнішніх умов, що змінюються.

Основна мета економічної системи – задоволення економічних потреб як частини потреб суспільства, необхідних для збереження життєдіяльності і розвитку суб'єктів економіки території. Задоволення економічних потреб здійснюється за допомогою матеріальних, духовних або інших благ.

Просторова підсистема – простір, створений регіональним співтовариством для стійкого існування і розвитку соціальної, економічної, екологічної підсистем. Простір є інтегруючою підсистемою, що визначає приналежність кожної з підсистем до даного місця. Структурною основою просторової системи регіону є його планувальний каркас. Одна з головних функцій планувального каркасу і функціональних зон – розподільна. Саме вони розподіляють по території енергію, матерію й інформацію.

Екологічна підсистема – середовище проживання регіонального співтовариства. У даному випадку необхідно розрізняти урбанізовану екосистему (середовище в межах поселень і промислових комплексів) і природну екосистему для використання урбосистемами природних ресурсів. Як правило, область складається ще з таких зовсім різних підсистем, об'єднаних одним поняттям «місце», простір, де протягом десятиріч або століть функціонує містобудівна система, розвиваючись історично. Таким чином, категорія часу є невід'ємною частиною характеристики містобудівної системи.



Територіальне планування – це планування розвитку територій, у тому числі для встановлення функціональних зон (територій з визначеним

функціональним значенням), зон планованого розміщення об'єктів капітального будівництва для державних або муніципальних потреб, зон з особливими умовами використання територій (охоронні, санітарно-захисні, водоохоронні, водопостачання, території під об'єктами культурної спадщини й ін.).

Необхідність територіального планування обумовлено стратегічною ефективністю використання земель, тому воно проводиться з урахуванням соціальних, економічних, екологічних, культурних та інших аспектів. Тільки так можна забезпечити стійкий розвиток територій й інженерної, транспортної, соціальної інфраструктури в інтересах громадян країни.



Планування територій – це діяльність органів управління з регулювання використання територій виробничого, сільського, оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного, історико-культурного та іншого призначення, розвитку інженерно-транспортної інфраструктури, шляхом розроблення та затвердження містобудівної документації і прийняття, відповідно до її положень, рішень щодо забудови та іншого використання територій.

Основні завдання планування і забудови територій в Україні:

- обґрунтування майбутніх потреб та визначення переважних напрямів використання територій;
- урахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання територій;
- обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням та використання територій для містобудівних потреб;
- забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку населених пунктів;
- визначення і раціональне розташування територій житлової та громадської забудови, промислових, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших територій і об'єктів;
- обґрунтування та встановлення режиму раціонального використання земель та забудови територій, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

- визначення, вилучення (викуп) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб на основі містобудівної документації в межах, визначених законом;

- визначення територій, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання;

- охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів;

- регулювання забудови населених пунктів та інших територій.

Згідно чинного законодавства в Україні планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Планування територій на загальнодержавному рівні полягає в розробленні Генеральної схеми планування території України, якою передбачається раціональне використання території України, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорони довкілля, охорони здоров'я населення, охорони пам'яток історії та культури, визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури.

Схеми планування окремих частин території України розробляються у розвиток рішень Генеральної схеми планування території України і містять принципові рішення з:

- функціонального зонування території регіону за видами переважного використання,

- планувальної організації території,

- взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту та інженерної інфраструктури,

- захисту населених пунктів від небезпечних геологічних і гідрогеологічних процесів,

- охорони навколишнього природного середовища,

- охорони нерухомих об'єктів культурної спадщини,

- формування національної екологічної мережі.

Схеми планування окремих частин території України можуть розроблятися за рішенням Кабінету Міністрів України для:

- кількох областей,

- узбережжя Чорного та Азовського морів,

- гірських територій Карпат,
- транскордонних регіонів,
- територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи,
- інших територій з підвищеним техногенним навантаженням і ризиком виникнення надзвичайних ситуацій.

Планування територій на регіональному рівні полягає у розробленні та затвердженні схем планування територій Автономної Республіки Крим, областей, районів, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації відповідно до закону.



Схема планування території – містобудівна документація, яка визначає принципові вирішення планування, забудови та іншого використання відповідних територій адміністративно-територіальних одиниць, їх окремих частин.

Планування територій на місцевому рівні забезпечується відповідними місцевими радами та їх виконавчими органами, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідно до їх повноважень, визначених законом, і полягає у розробленні та затвердженні генеральних планів населених пунктів, схем планування територій на місцевому рівні та іншої містобудівної документації, регулюванні використання їх територій, ухваленні та реалізації відповідних рішень про дотримання містобудівної документації.



Генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови та іншого використання території населеного пункту.

Генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

У структурі генерального плану містяться текстові та графічні матеріали. До складу текстових матеріалів включаються: пояснювальна записка; основні положення генерального плану.

Графічні матеріали містять десять схем обумовлених державними будівельними нормами України, крім того можуть містити додаткові схеми.

Рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується.

Загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» шляхом надання їх за запитом на інформацію, оприлюднення на веб-сайті органу місцевого самоврядування, у тому числі у формі відкритих даних, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, у загальнодоступному місці у приміщенні органу місцевого самоврядування.

На рівні ОТГ відповідно до ДБН Б.1.1-21:2017 Склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад розробляється Схема планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад.



Схема планування території визначає основні принципи і напрямки планувальної організації та функціонального призначення території, формування системи громадського обслуговування населення, організації інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони навколишнього природного середовища, охорони та збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини та пам'яток археології, традиційного характеру середовища історичних населених пунктів.

Також може бути розроблено План зонування території – це вид містобудівної документації місцевого рівня, який розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Основною задачею зонінгу є визначення меж зон (підзон) однорідних видів та умов використання на території

населеного пункту і встановлення, диференційовано по зонах (підзонах), містобудівних регламентів.

Містобудівний регламент – сукупність обов'язкових вимог до використання земельних ділянок, що встановлюються у межах відповідних територіальних зон і визначають дозволені види використання території земельних ділянок, граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості, обмеження використання земельних ділянок і об'єктів нерухомості, що встановлюються відповідно до законодавства України. Містобудівний регламент використовується в процесі проектування, забудови та наступної експлуатації об'єктів.

Підсумовуючи викладене вище, плануванню підлягає вся територія держави (національний рівень), території її областей і районів (регіональний рівень), території населених пунктів (місцевий рівень). На кожному рівні вирішуються специфічні завдання, притаманні саме цьому рівню. Так, при плануванні території України (Генеральна схема планування) здійснюється всебічний аналіз і формуються пропозиції щодо вдосконалення системи розселення, усунення диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, формування виробничого комплексу, трасування загальнодержавних комунікацій, поліпшення економічного районування, адміністративно-територіального устрою, екологічного режиму територій, вирішуються інші масштабні завдання. На регіональному рівні (схеми планування територій АР Крим, областей, районів, їх груп, значних курортних або інших специфічних зон) ці завдання деталізуються з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей конкретних регіонів, їх етнічних і культурних традицій.

На національному та регіональному рівнях планування територій є функцією держави, на цих рівнях формуються державні завдання і вимоги щодо конкретного використання територій, яке, зрозуміло, відбувається на місцевому рівні. Виходячи з цього, регулювання використання території на місцевому рівні становить найбільший інтерес і йому має приділятися найпильніша увага.

Планування територій на місцевому рівні, згідно з чинним законодавством, належить до компетенції місцевого самоврядування. Місцеві ради, керуючись інтересами відповідних територіальних громад (але з обов'язковим дотриманням державних вимог, що забезпечується певними процедурами).

Управління земельними ресурсами – це сукупність взаємозв'язків між елементами системи управління, спрямованих на раціональне використання земельних ресурсів. Управління земельними ресурсами повинне містити в собі: планування, регулювання, організацію і контроль за використанням земель, а отже, його необхідно розглядати через призму управління раціональним використанням та охороною земель.

Основу системи управління земельними ресурсами складають об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання і функції управління.

Земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).

Земельне законодавство включає Земельний Кодекс, інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин. Завданням земельного законодавства є регулювання земельних відносин, з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель.



Категорії земель:

- **землі сільськогосподарського призначення**
 - **землі житлової та громадської забудови**
 - **землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення**
 - **землі оздоровчого призначення**
 - **землі рекреаційного призначення**
 - **землі історико-культурного призначення**
 - **землі лісового фонду**
 - **землі водного фонду**
 - **землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення**
-

Землі сільськогосподарського призначення – землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей.

Землі житлової та громадської забудови – земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення

житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування.

Землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення – це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

До земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей.

До земель рекреаційного призначення належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів.

Землі історико-культурного призначення:

а) історико-культурні заповідники, музеї-заповідники, меморіальні парки, меморіальні (цивільні та військові) кладовища, могили, історичні або меморіальні садиби, будинки, споруди і пам'ятні місця, пов'язані з історичними подіями;

б) городища, кургани, давні поховання, пам'ятні скульптури та мегаліти, наскальні зображення, поля давніх битв, залишки фортець, військових таборів, поселень і стоянок, ділянки історичного культурного шару укріплень, виробництв, каналів, шляхів;

в) архітектурні ансамблі і комплекси, історичні центри, квартали, площі, залишки стародавнього планування і забудови міст та інших населених пунктів, споруди цивільної, промислової, військової, культової архітектури, народного мистецтва, садово-паркові комплекси, фонові забудова.

Землі лісового фонду – землі, вкриті ліською рослинністю, а також не вкриті ліською рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства.

Землі водного фонду – землі, зайняті:

а) морями, річками, озерами, водосховищами, іншими водними об'єктами, болотами, а також островами;

б) прибережними захисними смугами вздовж морів, річок та навколо водойм;

в) гідротехнічними, іншими водогосподарськими спорудами та каналами, а також землі, виділені під смуги відведення для них;

г) береговими смугами водних шляхів.

Для створення сприятливого режиму водних об'єктів уздовж морів, навколо озер, водосховищ та інших водойм встановлюються водоохоронні зони, розміри яких визначаються за проектами землеустрою.

Землями промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності.

Для здійснення планування використання та управління земельними ресурсами наявна низка інструментів та засобів, одним з яких є загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель. Загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони.

Загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України та затверджуються Верховною Радою України.

Регіональні програми використання та охорони земель розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями і затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим та обласними радами. Програми використання та охорони земель міст Києва і Севастополя розробляються Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями та затверджуються відповідними радами.

Природно-сільськогосподарське районування земель – це поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Воно є основою для оцінки земель і розроблення землепорядної документації щодо використання та охорони земель.

Використання та охорона сільськогосподарських угідь здійснюються відповідно до природно-сільськогосподарського районування. Порядок здійснення природно-сільськогосподарського районування визначається Кабінетом Міністрів України

Ще однією зі складових управління планування та використання земель є зонування. Зонування земель здійснюється у межах населених пунктів. При зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання

земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови.

Важливу роль у управлінні земельними ресурсами відіграє землеустрій.



Землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів.

Землеустрій передбачає:

а) встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань;

б) розробку загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель;

в) складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень;

г) обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами;

г) складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових;

д) складання проектів відведення земельних ділянок;

е) встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок;

є) підготовку документів, що посвідчують право власності або право користування землею;

ж) складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель;

з) розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель;

и) здійснення авторського нагляду за виконанням проектів з використання та охорони земель;

і) проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель.

Землеустрій здійснюється державними та іншими землевпорядними організаціями за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, а також коштів громадян та юридичних осіб.

Важливу роль у плануванні, моніторингу, управлінні та використанні земельних ресурсів відіграють кадастри. Звичним та відомим усім є Земельний кадастр, однак він є не єдиним, що нині існує в Україні. Коротко розглянемо основні кадастри.



Кадастр – це систематизований, офіційно-створений на основі періодичних або безперервних спостережень перелік основних даних про економічні ресурси країни.

Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища» встановив, що для обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання ведуться державні кадастри природних ресурсів.



Аналіз чинного законодавство України дозволяє скласти такий перелік кадастрів:

- державний земельний кадастр;
 - державний лісовий кадастр;
 - державний водний кадастр;
 - державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин;
 - державний кадастр природних територій курортів;
 - державний кадастр лікувальних ресурсів;
 - державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
 - державний кадастр тваринного світу;
 - державний кадастр рослинного світу;
 - Національний кадастр антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів;
 - містобудівний кадастр.
-

Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну

характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами

Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при:

- регулюванні земельних відносин;
- управлінні земельними ресурсами;
- організації раціонального використання та охорони земель;
- здійсненні землеустрою;
- проведенні оцінки землі;
- формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів;
- справлянні плати за землю.

З 01 січня 2013 року відомості про земельні ділянки, що містяться в Державному земельному кадастрі України, є відкритими та опубліковані в мережі Інтернет. Це стало можливим шляхом створення Публічної кадастрової карти України.

Державний лісовий кадастр. Метою ведення даного кадастру відповідно до ст. 49, 50 ЛК України є:

1) ефективна організація охорони і захисту лісів, раціонального використання лісового фонду України, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами лісів;

2) забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ, організацій і громадян достовірною та об'єктивною інформацією щодо природного, господарського стану та правового режиму використання лісового фонду України.

Складовими частинами кадастру є:

- 1) облік якісного і кількісного стану лісового фонду України;
- 2) поділ лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій;
- 3) грошову оцінку лісів (у необхідних випадках);
- 4) інші показники. Документація кадастру ведеться на основі даних державного земельного кадастру, матеріалів лісовпорядкування, інвентаризації, обстежень та первинного обліку лісів окремо за власниками лісів і постійними лісокористувачами.

Відповідно до п. 8 Постановою Кабінету Міністрів від 20 червня 2007 р. N 848 «Про затвердження Порядку ведення

державного лісового кадастру та обліку лісів» документація кадастру оновлюється один раз на п'ять років.

Лісовпорядкування – це система державних заходів, спрямована на оцінку лісових ресурсів, забезпечення ефективної охорони і захисту, раціональне використання, підвищення продуктивності лісів та їхнє відновлення.

Поновлення документації державного лісового кадастру, яке відбувається один раз на п'ять років, у 2016 році і до цього часу не проводилося (останнє поновлення Державним агентством лісових ресурсів проведено станом на 01.01.2011), а отже, потребують уточнення основні показники, які характеризують лісовий фонд України: площа лісів, лісистість, запас деревини.

Державний водний кадастр складається з метою систематизації даних державного обліку вод та визначення наявних для використання водних ресурсів. Державний облік вод складається з державного обліку водокористування, державного обліку поверхневих вод і державного обліку підземних вод.

Містобудівний кадастр – державна система зберігання і використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів.

Містобудівний кадастр створюється як розподілена геоінформаційна система та ведеться з урахуванням даних державного земельного кадастру на державному рівні, на рівні Автономної Республіки Крим, обласному та районному рівнях, а також на рівні міст Києва і Севастополя та міст обласного (республіканського Автономної Республіки Крим) значення.

Державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин містить відомості про кожне родовище, включене до Державного фонду родовищ корисних копалин, щодо кількості та якості запасів корисних копалин і наявних у них компонентів, гірничо-технічних, гідрогеологічних та інших умов розробки родовища та його геолого-економічну оцінку, а також відомості про кожний прояв корисних копалин.

Державний кадастр природних територій курортів є системою відомостей про правовий статус, належність, режим, географічне положення, площу, запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики цих територій, їх лікувальну,

профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність. Відомості кадастру формуються у текстовій, цифровій та графічній (картографічній) формі. Для оперативного задоволення потреб користувачів створюється автоматизована система ведення кадастру, яка базується на використанні ГІС-технологій.

Державний кадастр лікувальних ресурсів є системою відомостей про кількість, якість та інші важливі з точки зору лікування та профілактики захворювань людини характеристики всіх природних лікувальних ресурсів, що виявлені та підраховані на території України, а також можливі обсяги, способи та режими їх використання.

До Кадастру включаються відомості у формі текстових, цифрових та графічних (картографічних) матеріалів щодо видів (типів) природних лікувальних ресурсів: мінеральні і термальні води, лікувальні грязі та озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти і комплекси із сприятливими для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань кліматичними умовами.

Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду – система необхідних і достовірних відомостей про природні, наукові, правові та інші характеристики територій та об'єктів, що входять до складу природно-заповідного фонду.

Державний кадастр тваринного світу містить систематизовану сукупність відомостей про географічне розповсюдження видів (груп видів) тварин, їх чисельність і стан, характеристики середовища їх існування і сучасного господарського використання та інші необхідні дані

Окремо Законом України від 22.02.2000 № 1478-III «Про мисливське господарство і полювання» та Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458/2011 «Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України» передбачено також ведення *кадастру мисливських тварин*, однак положення про порядок його ведення не затверджено.

Державний кадастр рослинного світу – облік кількісних, якісних та інших характеристик природних рослинних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання, а також для здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами в рослинному світі і для забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також власників та

користувачів земельних ділянок, на яких знаходяться об'єкти рослинного світу, відомостями про стан рослинного світу.

Національний кадастр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів. Ведення цього кадастру передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2006 р. № 554 «Про затвердження Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар». Його ведення здійснюється Національним центром обліку викидів парникових газів, утвореним відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2011 р. № 1194-р. Дані цього кадастру опубліковані на сайті цього центру.

§3.3. Інституційна підтримка розвитку територій

Регіони та окремі території нашої держави – різноманітні за своїми характеристиками: природно-кліматичними, демографічними, соціально-економічними умовами, рівнем розвитку продуктивних сил, виробничої і невиробничої інфраструктури. До того ж, в умовах ринкової економіки, розрізненість регіонів та окремих територій посилюється: одні перетворюються у крупні економічні центри, що концентрують інвестиції та кадровий потенціал, інші – набувають ознак депресивності, що стає негативним чинником на шляху забезпечення національної безпеки та стабільності соціально-економічного розвитку. Саме тому, Україна, як і чимало інших держав, користується цілеспрямованим індивідуальним підходом до кожного регіону – регіональною політикою або політикою регіонального розвитку, намагаючись розв'язати конкретні регіональні проблеми та активно співпрацювати з громадянами та інституціями регіону.

Затвердження у 2001 році Указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» і низки інших нормативно-правових актів, прийнятих після, за майже 20 років, створили критичну масу концептуальних положень для регіонального розвитку і сприятливі умови саморозвитку суспільства у цьому напрямку.

Як свідчить практика, на шляху до збалансованого, планомірного розвитку регіонів та окремих територій зростає роль орієнтації на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також приватним і неурядовим секторами.

Узагальнивши досвід європейських країн і результати втілення політики регіонального розвитку в Україні, можна навести класифікацію інститутів, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій (окрім органів державної влади та місцевого самоврядування різного рівня): 1) асоціації муніципалітетів; 2) національні агентства розвитку; 3) торгово-комерційні та промислові палати; 4) технополіси; 5) бізнесові та інноваційні центри; 6) регіональні фінансові компанії; 7) приватні консультанти та експерти; 8) профспілки; 9) організації, які займаються працевлаштуванням населення; 10) організації, які спеціалізуються у поширенні нових технологій; 11) бізнес-інкубатори; 12) венчурні фонди; 13) гарантійні фонди; 14) благодійні фонди; 15) місцеві агентства розвитку; 16) комунальні фундації; 17) заклади вищої освіти та регіональні наукові центри; 18) технологічні дослідницькі лабораторії (Research & Development); 19) агентства регіонального розвитку.

Але в контексті даної теми розглянемо лише декілька основних з наведеного переліку.

Агенції регіонального розвитку

Особливої уваги заслуговує аналіз діяльності агентств регіонального розвитку, своєрідного інституційного феномену 80-90-х рр. XX ст., філософія якого була запозичена в Європі з досвіду Сполучених Штатів Америки.



Своєрідність агентств регіонального розвитку полягає в тому, що вони виконують функцію «посередника» між місцевими та регіональними «громадами» підприємців та стратегічними намірами влади цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку території.

В одному з документів Європейської Комісії цілком вірно вказано, що «чи не єдиною спільною рисою агентств регіонального розвитку є зв'язок їх діяльності з використанням внутрішнього потенціалу певної географічної території».

EURADA – міжнародна громадська організація, яка координує діяльність АРР в Європі, пропонує критерії, яким повинні відповідати АРР:

1) сприйматися як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними структурами;

- 2) координувати свою діяльність з державними та самоврядними структурами;
- 3) одночасно, зберігати автономію у прийнятті рішень;
- 4) мати розроблену стратегію місцевого чи регіонального розвитку, яка повинна узгоджуватися з пріоритетами, визначеними державними структурами та органами самоврядування.

Багато спостерігачів відзначають потенційно позитивну роль АРР, так само як й інших спеціалізованих інститутів, у процесах просторового розвитку як структур, що, на відміну від органів влади, не є політично заангажованими і, водночас, не визначають філософією свого існування отримання прибутку, що є природним для комерційних підприємств.

Агентства регіонального розвитку, окрім реалізації традиційної філософії фінансового посередника між національним урядом та підприємствами, розміщення їх виробництва на конкретній території, почали здійснювати нову роль – підтримки зростання конкурентоспроможності «місцевих» підприємств, пошуку інтегрованого підходу до розвитку території. З кінця 90-х років ці завдання були доповнені потребою залучення до цієї діяльності усіх соціальних прошарків регіону, тобто активізації так званого «соціального капіталу».

Для визначення сутності АРР застосовують декілька підходів, що пояснюється різноманітністю ролей, які вони виконують у різних країнах. Перший з них стверджує, що за допомогою терміна *«агентство регіонального розвитку»* можна узагальнити всі структури, окрім органів влади та приватних підприємств, які залучені до процесу розвитку певної території (громади, місцевості, регіону), тобто цей термін використовується як відповідник термінів «спеціальні інститути розвитку територій», «спеціальні інститути просторового розвитку». Інший, так званий *«класичний»* підхід сприймає агентства регіонального розвитку як структури, створені на засадах партнерства між приватним, державним і громадським секторами з метою комплексного вирішення проблем певної території.

Закордонний досвід пропонує агентства як відпрацьовану форму інституційної підтримки регіонального розвитку. Вони ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище.

Створення аналогічної мережі для підтримки процесів регіонального розвитку в Україні було заплановано Урядом на 2000 рік, але хибність підходу, який полягав у штучному продукуванні агенцій без урахування специфічних особливостей такого інституту як АРР, і передбачав створення підзвітних облдержадміністраціям структур, а також брак значних ресурсів, потрібних для здійснення цього задуму, об'єктивно загальмував процес. (Для порівняння, у країнах перехідних демократій – Польщі, Угорщині, Словаччині тощо, які мають набагато сприятливіші умови економічного розвитку, значну кількість витрат на утворення Національних мереж агенцій регіонального розвитку брала на себе європейська спільнота, шляхом виділення значних коштів на відповідні цільові програми).

Водночас, протягом 2001-2015 рр., завдяки діяльності в Україні різних іноземних донорських організацій, що підтримували розвиток демократії в українському суспільстві, а також завдяки власним місцевим ініціативам, практично у всіх областях України виникли та діяли неприбуткові організації, що були аналогами (чи наближалися до таких) агенцій регіонального розвитку. Передумовою їхньої ефективної участі у процесах розвитку територій була активна співпраця з місцевими і центральними рівнями виконавчої влади (в багатьох випадках така співпраця була успішною, але нерозуміння владою ресурсу АРР переважало), і, насамперед, з органами місцевого самоврядування, які за своєю природою та функціями є відповідальними за розвиток певних територій.

На початку 2001 року з'явилося реальне підґрунтя для створення мережі АРР в Україні і 9 липня 2001 року цю ідею було реалізовано. Асоціація агенцій регіонального розвитку України об'єднала спочатку 17, на жовтень 2002 р. – 27 АРР, а на червень 2004 р. – 38 АРР.

Разом з тим, для регіонів України законодавчо підтверджена можливість створення агенцій з'явилася в 2015 році, коли Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про засади державної регіональної політики». Прийняттям цього Закону були закладені підвалини для формування в Україні нової інституції – агенції регіонального розвитку та визначено основні принципи державної регіональної політики. Наступним кроком стало схвалення 11 лютого 2016 року Кабінетом Міністрів України Типового положення про агенцію регіонального розвитку, що

остаточно врегулювало законодавче поле для створення та діяльності агенції.



Відтепер визначена організаційно-правова форма для Агенції: «установа, засновниками якої будуть відповідна обласна рада та обласна державна адміністрація, а також регіональні громадські організації, об'єднання підприємців, вищі навчальні заклади тощо»



Відповідно до законодавства, агенція регіонального розвитку є неприбутковою (отримання прибутку не є метою діяльності) та небюджетною (не фінансується з Державного бюджету України) установою, що утворюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями.

Засновниками агенції можуть бути Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. Співзасновниками агенції можуть бути регіональні торгово-промислові палати, асоціації місцевого самоврядування, громадські організації та інші.

Метою діяльності АРР є «...сприяння та організація регіонального розвитку, розвитку окремих територій області, громад та їх інфраструктури, і відповідного об'єднання для цього організаційних та фінансових ресурсів, які походять як з території області, так і з-поза її меж, сприяння залученню інвестицій та позик, формування позитивного іміджу регіону, надання консультативних послуг, покращення інвестиційного клімату у регіоні, збір та розповсюдження інформації, розробка та реалізація проектів регіонального розвитку та отримання фінансування для їх реалізації». Відтак, головна мета діяльності агенції – ефективна реалізація державної регіональної політики.

До функцій АРР належать:

- Стратегічне планування та моніторинг розвитку регіонів;
- Розробка, реалізація та моніторинг проектів регіонального розвитку;
- Надання послуг, спрямованих на розвиток регіону;
- Всестороння підтримка бізнесу.

Відповідно до Типового положення про агенцію регіонального розвитку, фінансування агенцій відбувається з наступних джерел:

- 1) майно і кошти, які передаються засновниками і/або співзасновниками;
- 2) безповоротна фінансова допомога, добровільні внески юридичних і фізичних осіб;
- 3) міжнародна технічна і гуманітарна допомога;
- 4) пасивні доходи.

Досвід іноземних країн демонструє, що агенції можуть стати рушієм змін на місцях. Саме тому, результатами діяльності агенцій регіонального розвитку в Україні мають бути:

- ефективне планування і реалізація політики регіонального розвитку;
- поєднання державних, регіональних та місцевих інтересів;
- розробка якісних проектів регіонального розвитку;
- залучення інвестицій та зростання експорту;
- розвиток малого та середнього бізнесу;
- використання внутрішнього потенціалу регіонів.

На думку деяких закордонних регіоналістів та економістів існує два основні напрями збереження і підвищення конкурентноздатності регіонів, а саме: підхід «польового шляху» (тобто другорядного), та підхід «стовпового шляху» (головної дороги). Перший підхід дозволяє підтримувати конкурентноздатність шляхом зниження виробничих витрат, другий – спонукає до необхідності більш ефективного використання природних ресурсів, інвестування у виробництво та в інновації, підвищення кваліфікації працівників. Саме розвиток регіонів за другим підходом обумовлює виникнення таких інноваційних структур як кластери.

Концентрація кластерів у географічному відношенні відбувається в зв'язку з тим, що близьке розташування сприяє посиленню багатьох переваг у централізованому підвищенні продуктивності праці й інноваціях. Знижуються витрати при здійсненні угод, поліпшується створення й обмін інформацією, місцеві організації з більшою готовністю реагують на спеціалізовані потреби кластера, а тиск із боку аналогічних фірм і конкурентний тиск стають більш гостро відчутними. Кластери мають очевидні переваги у витратах при здійсненні угод у порівнянні з іншими формами ринкової централізації і можуть істотно поліпшувати вирішення багатьох проблем стимулювання. Повторювані взаємодії

і неофіційні контракти усередині структури кластера виникають у результаті того, що люди живуть і працюють в одній географічній області, що сприяє виникненню довіри, відкритої комунікації, а також централізовано знижує витрати, пов'язані з поділом і рекомбінуванням ринкових взаємин. Кластер централізовано зосереджується на зовнішніх зв'язках, взаємозв'язках, обміні й інститутах, які підтримують ринкову конкуренцію. Разом з тим, між учасниками кластерів діють горизонтальні зв'язки, а не вертикальні.

На сьогоднішній день існує досить багато визначень кластерів, однак в рамках вивчення цього курсу ми використовуємо наступне:



кластери або локальні виробничі системи – це галузевотериторіальні добровільні об'єднання підприємницьких структур, що тісно співпрацюють з науковими установами, громадськими організаціями та органами місцевої влади з метою підвищення конкурентоспроможності власної продукції та сприяння розвитку регіону.

Під кластеризацією слід розуміти тенденцію компаній спорідненого виду діяльності консолідувати зусилля у певних формах та у визначених географічних рамках.

Цей концептуально новий підхід до організації ведення бізнесу має такі **ознаки**: відсутність єдиного централізованого впливу, дотримання умов рівноправності, акцентування уваги на тих наукових технологіях, які швидко розвиваються, створення умов для зростання ринкової кон'юнктури, конкуренції серед товаровиробників тощо.

Класифікаційну характеристику кластерів можна представити за рядом ознак:

- *стадія розвитку* (ембріональний, розвинений, зрілий);
- *глибина кластера* – основна змінна при оцінці стійкості (глибокий, мілкий, невизначеної глибини);
- *динаміка зайнятості* (зростаючий, зменшуваний, стабільний);
- *значимість* (географічна) або за територіальним поділом праці: регіональні, що створюються в межах одного регіону і орієнтуються на наявну географічну концентрацію взаємопов'язаних галузей; державні (національні), що включають наявні діючі підприємства, організації та установи, розташовані у

різних регіонах країни з орієнтацією на експорт; міжнародні, що зазвичай створюються на основі використання дешевої робочої сили і природних ресурсів малорозвинених країн та імпорту технологій з розвинених країн);

- *ступінь відкритості* кластера (впливає на залучення в регіон додаткових ресурсів або функціонування кластера, що відбувається на використанні тільки своїх ресурсів);

- *надійність каналів перерозподілу ресурсів* (забезпечує стійкість логістичних потоків між підприємствами кластера);

- *за галузевою належністю* (міжгалузеві (таких більшість), які включають підприємства різних галузей, як традиційних, так і високотехнологічних; *галузеві*, коли всі члени кластера належать до однієї галузі);

- *за структурою* (кластери, які складаються насамперед з малих та середніх підприємств, що дає змогу поєднувати переваги наявного малосерійного виробництва з великомасштабним підходом;

- *за рівнем взаємодії між членами кластера* (кластери з вільними відносинами в асоціації, з регламентованими відносинами, діями між членами кластера, з несистемними відносинами);

- *за характером зв'язків* (виробничі, створені на базі промислових підприємств, які практично не підтримують відносин з наявними науково-дослідними організаціями, науково-технічні, які утворюються навколо університетів або включають їх до свого складу, у свою систему, змішані);

- *управління та географічне охоплення* (макрокластери – групи взаємопов'язаних та взаємодіючих галузей, окремих сегментів у межах країни в цілому, мезокластери – взаємопов'язані галузеві групи підприємств у межах конкретного регіону, мікрокластери – представляють рівень міста).

Основними *передумовами створення кластерів* є: *близькість до ринку, забезпечення спеціалізованою робочою силою, наявність постачальників капіталу та устаткування, доступ до специфічних природних ресурсів, наявність підприємств, орієнтованих на підвищення продуктивності за рахунок збільшення масштабів виробництва.*

Створення концепції кластерів тісно пов'язано зі змінами у менталітеті громадян та поведінці суб'єктів підприємництва, які відбуваються через зміну парадигми інтересів – від застарілих принципів «спочатку інтереси держави – потім інтереси людини»

до загальнолюдських «спочатку інтереси людини – потім інтереси держави».

Характерними рисами успішної діяльності кластерів є такі:

- взаємозв'язки між підприємствами, які роблять учасників кластеру сильнішими порівняно з тими підприємствами, що працюють поодиночку;
- кооперація та співпраця, які є стимулами до пошуку нових, більш досконалих методів роботи;
- орієнтація на інновації та залучення внутрішніх й зовнішніх інвестицій;
- орієнтація на потреби ринку, які є головним фактором визначення загальної стратегії підприємств;
- забезпечення відповідності стратегії кожного окремого виробництва загальній стратегії розвитку регіону.

Упровадження даної концепції можливе на будь-якій території і в будь-якій галузі промисловості, а підґрунтям досягнення успіху є ряд переваг, які отримують розрізнено діючі підприємства, об'єднуючись у кластер.

По-перше, існування в рамках кластеру та створення нових підприємств-постачальників забезпечує спрощений доступ підприємств до сировини, матеріалів, обладнання, запасних частин тощо. Підприємства мають можливість наймати робочу силу з необхідною кваліфікацією, професійними знаннями та навичками. Кластери можуть залучати до співпраці оптових продавців, отримувати спеціалізовані види послуг із питань техніки, технології, фінансів та бухгалтерського обліку, користування мережею Інтернет тощо.

По-друге, підприємства отримують користь від спільної діяльності та взаємного збагачення знаннями та досвідом. Галузеві асоціації, до яких входять підприємства, представляють їх інтереси. Спеціалізація та кооперація, що відбуваються в кластерах, забезпечують поділ ринку на сегменти і цивілізовану спеціалізацію підприємств на певні асортиментні групи, що зменшує транспортні витрати, забезпечує раціональний розподіл праці, обмін знаннями, технологіями, кваліфікованою робочою силою. Крім того, спеціалізація та більш ефективний розподіл праці між підприємствами, що входять до кластера, дозволить підвищити якість продукції та збільшити обсяги виробництва. У результаті періодичного спілкування, працівники підприємств можуть багато чому навчитись один від одного.

Крім того, конкуренція спонукає підприємства до постійного пошуку інновацій як у виробництві, так і в маркетингу для завоювання й утримання частки ринку. При цьому мінімізуються надлишки виробничих потужностей. Отже, в умовах високої вартості новітніх технологій, об'єднання в кластер дає багатьом малим підприємствам нові можливості розвитку.



Першим кроком запровадження концепції кластерів в Україні була Програма «Поділля Перший», яка розпочала свою діяльність у Хмельницькій області в середині 1998 року за ініціативи відомого американського економіста Вольфганга Прайса. Метою Програми було відродження промислового виробництва в таких галузях: швейній, виробництво будівельних матеріалів, харчовій, переробки сільськогосподарської продукції та туристичній галузях. У швейний кластер у 1999 році об'єдналися 17 підприємств, які розподілили між собою ринки виробництва спеціалізованої продукції. Будівельний кластер нараховував 22 підприємства, зі спеціалізацією у виробництві будівельних матеріалів, проектуванні, дизайні і забезпечують виконання повного циклу будівництва зі здачею об'єктів «під ключ».

В Україні не ведеться офіційна статистика щодо кількості кластерів та утворень такого типу. При цьому, за інформацією з відкритих джерел усього в регіонах України наразі функціонують та ідентифікують себе в інтернет-просторі понад 60 кластерних утворень різних масштабів. Перелік кластерів України представлений в Додатку А. Варто відмітити, що переважна більшість кластерів створена протягом останніх двох-трьох років, а багато кластерів, які ідентифіковані раніше (починаючи з 90-х рр. до 2010-х), уже не функціонують. При цьому, кластери в нашій державі створюються переважно як громадські організації та громадські спілки, рідше – як товариства, корпорації, асоціації чи комунальні підприємства; – у більшості регіонів створені ІТ-кластери, зокрема у формі ГО, а в багатьох регіонах вони ще формуються. Кластерна спеціалізація регіонів, що переважає, – це аграрне виробництво і туризм, поодинокі кластери мають творче, інноваційне, виробниче спрямування.

Серед усіх типів інноваційних структур у світі *найбільш розвиненою їх формою є технопарк*, для організаційної форми якого характерні наступні підходи:

- заснування технопарку за корпоративною організаційно-правовою формою стратегічним засновником, як правило, провідною науковою організацією або вищим навчальним закладом, відомими своїми науково-технічними здобутками;

- визначеність стратегічного напрямку діяльності технопарку, пов'язаного з розвитком певних базових технологій передового технологічного укладу;

- розміщення учасників технопарку, найчастіше всього на площах стратегічного засновника або на близькій відстані від нього.

Технопарк об'єднує, як правило, навколо стратегічного засновника ще кілька засновників, а також активно співпрацює з партнерами, вклад та характер співробітництва яких залежить від конкретних обставин, особливостей реалізації інноваційно-інвестиційних проектів в технопарках.

Американська модель технопарків.

У США і Великобританії в даний час виділяють три типи «наукових парків»:

1. «наукові парки» у вузькому значенні слова;

2. «дослідницькі парки», які відрізняються від перших тим, що в їхніх рамках нововведення розробляються тільки до стадії технічного прототипу;

3. «інкубатори» (у США) й інноваційні центри (у Великобританії і Західній Європі), у рамках яких університети «дають притулок» новим компаніям, надаючи їм, за відносно помірну орендну плату землю, приміщення, доступ до лабораторного устаткування і послуг.



Найбільший з «наукових парків» США – Стенфордський. Він розташований на землях університету, що здаються в оренду терміном на 51 рік «високотехнологічним» компаніям, які взаємодіють з університетом: в останньому викладає багато інженерів-дослідників. Парк був оголошений заповненим у 1981 році – 80 компаній і 26 тисяч зайнятих. Серед компаній – три головних установи геологічної служби США, гіганти електроніки (IBM, Hewlett Packard), аерокосмічні компанії («Локхид»), хімічні й геотехнологічні.

Японська модель

Японська модель «наукових парків», на відміну від американської, припускає будівництво досконало нових міст – так званих «технополісів», де зосереджені наукові дослідження у

провідних і піонерних галузях і наукомістке промислове виробництво. Проект «Технополіс» – проект створення технополісів – був прийнятий до реалізації у 1982 році. Для створення «технополісів» обрано 19 зон рівномірно розкиданих по чотирьох островах. Усі «технополіси» повинні відповідати наступним критеріям:

- бути розташованим не далі, ніж за 30 хвилин їзди від своїх «міст-батьків» (з населенням не менш 200 тисяч чоловік) і в межах 1 дня їзди від Токію, Нагої або Осаки;
- займати площу не менше або рівну 500 квадратним милям;
- мати збалансований набір сучасних науково-промислових комплексів, університетів і дослідницьких інститутів у сполученні зі зручними для життя районами, оснащеною культурною й рекреаційною інфраструктурою;
- бути розташованими у мальовничих районах і гармоніювати з місцевими традиціями і природними умовами.



У 35 милях до північного сходу від Токіо розташоване «місто мізків» – Цукуба. У ньому живе 11500 чоловік, які працюють у 50 державних дослідницьких інститутах і 2 університетах.

Визначальними характеристиками технопарку як системної організації є відпрацьовані механізми введення у господарський обіг, через інноваційні проекти, об'єктів прав інтелектуальної власності, технологічного трансферу, фінансового та маркетингового менеджменту, налагодженого співробітництва з науковими центрами, університетами, промисловими підприємствами, фінансово-кредитними установами, органами влади громадськими організаціями Крім того, як свідчить світова практика, держава надає технопаркам різноманітну пряму та непряму підтримку у вигляді прямих інвестицій, державного замовлення, запровадження режимів пільгового оподаткування діяльності технопарку тощо.

Вітчизняна модель створення та функціонування технопарків має певні відмінності від моделі технопарків, узагальненої за світовою практикою

Законодавство України визначає технологічні парки як один із функціональних типів спеціальних (вільних) економічних зон, що створюються шляхом прийняття відповідного закону. За світовою практикою технопарки створюються без прийняття законодавчого

акта. Органи влади лише можуть виступати одним із засновників технопарку, а також створювати умови для його ефективного функціонування, що найчастіше відбувається на регіональному рівні.

Певні узагальнені типові характеристики технопарків у світі, а саме розташування учасників технопарків на площах стратегічного засновника технопарку, наявність серед засновників органів державної влади (зокрема місцевої) та фінансово-кредитних установ, не притаманні для технопарків України.

За встановленою в Законі України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків» термінологією для вітчизняної моделі технопарку його визначено що:



технологічний парк – юридична особа або група юридичних осіб (далі – учасники технологічного парку), що діють відповідно до договору про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів з метою створення організаційних засад виконання проектів технологічних парків з виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції.

З цього визначення виходить, що законодавство надає можливість функціонування технопарків за двома видами:

вид А – за будь-якою організаційно-правовою формою юридичної особи,

вид Б – на підставі договору про спільну діяльність, що згідно з Цивільним кодексом України не передбачає утворення юридичної особи, разом з тим умовами договору спільна діяльність може здійснюватися на основі об'єднання вкладів учасників або без їх об'єднання, а також договором має бути визначений його учасник, на якого покладаються функції представлення технопарку, координації спільних дій учасників тощо.

Аналіз практики утворення та функціонування технопарків, заявлених за видом Б, свідчить, що договори про спільну діяльність мають більш декларативний характер, але утворюються технопарки все ж як юридичні особи.

Суспільно-виробничі і комерційні відносини засновників, учасників та партнерів технопарку врегульовані статутом

технопарку договорами про спільну діяльність, а також законодавством.

В Україні створення системи технологічних парків, діяльність якої може слугувати одним із прикладів реалізації державної інноваційної політики, розпочалося у 2000 році реєстрацією таких технологічних парків як Інститут монокристалів та Інститут електрозварювання імені Є.О.Патона. Станом на 2020 рік в Україні зареєстровано 16 технопарків (Додаток Б). Аналіз процесу становлення в Україні цих інноваційних структур засвідчує, що усі вони розпочали свою діяльність в період 2000-2010 рр., маємо тенденцію зниження динаміки їх розвитку та функціонування.

Разом з тим, сьогодні в Україні формується вітчизняна модель створення та функціонування технопарків муніципального рівня. Більшість інноваційно-технологічних парків у світі створюються за державною чи муніципальною ініціативою, оскільки безпосередньо суспільство отримує вигоду від їхнього функціонування. Саме таким місцем покликаний стати інноваційно-технологічний парк «Кристал» (далі – ІТП Кристал), запуск якого відбувається у м. Вінниці.



Інноваційно-технологічний парк «Кристал» – це перший в Україні муніципальний інноваційний парк, що спрямований на підсилення існуючих та створення нових високотехнологічних та креативних індустрій у місті Вінниця та Подільському регіоні.

Він створюється з метою забезпечення сприятливих умов для створення, функціонування та розвитку наукомістких підприємств, підтримку малого та середнього бізнесу, покращення інвестиційного іміджу Вінниці та залучення додаткових інвестицій, міжнародних грантів та інших зовнішніх ресурсів для забезпечення економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності міста (екосистема ІТП Кристал подано в Додатку В).

Відтак, завданнями ІТП Кристал є налагодження ефективної співпраці навчальних закладів, установ, бізнесу, влади і громади міста з метою пришвидшення:

- розробки нових технологічних рішень
- трансферу технологій
- реінжинірингу та створення власних інноваційних рішень
- інкубації та масштабування стартапів
- створення нових робочих місць

- осучаснення та трансформації освітніх послуг, за рахунок створення майданчику та матеріальної бази для наукових досліджень та спільних проектів.

Рішенням Вінницької міської ради від 26.09.2019 р. № 2440 було затверджено Концепцію розвитку інноваційно-технологічного парку «Кристал». Запуск послуг в ІТП «Кристал» має відбуватись поетапно. Прогноз реалістичних строків забезпечення функціонування ключових програм, передбачених концепцією, розрахований на 2020 – 2027 рр. (схема 3.1) Прогнозується, що буде створено більше 500 робочих місць.

Схема 3.1

План розвитку Інноваційно-технологічного парку Кристал



[Джерело: URL: <https://vezha.ua/tehnopark-krystal-u-vinnytsi-planuye-rozpochaty-robotu-do-2022-roku-grafika/>]

За оцінками іноземних спеціалістів, у світі сьогодні нараховується близько 3000 вільних економічних зон, у яких створено майже 3 млн. робочих місць.



Вільні економічні зони можна класифікувати наступним чином:

- **вільні економічні зони, які виступають організаційною формою активізації експорту, залучення іноземних інвестицій;**
- **вільні економічні зони як форма регіональної політики для стимулювання соціально-економічного розвитку депресивних регіонів;**
- **вільні економічні зони, в яких поєднуються характеристики перших двох зон.**

До першої категорії можна умовно віднести зони вільної торгівлі, які є прямими послідовниками традицій «порто-франко». Це частина суверенної території держави, де товари іноземного виробництва зберігаються, продаються та купуються без сплати звичайних у таких випадках митних платежів, іншими словами, це безмитна торговельна та складська зона, яка, залишаючись частиною національної території, з точки зору фінансового режиму розглядається як територія, що знаходиться за межами державного кордону. Найбільш розповсюджений різновид таких зон – «д'юті фрі» – магазини у великих міжнародних аеропортах. Практично в усіх країнах Західної Європи, США, у багатьох інших країнах права вільної торгівлі розповсюджуються на значні за розмірами площі, які використовуються для обслуговування оптової торгівлі.

Вільні зони такого типу вирішують обмежене коло питань. Широкому розповсюдженню вони зобов'язані не тільки тій ролі, яку відіграють в обслуговуванні зовнішньої торгівлі, але й тому, що їх створення не пов'язано з великими витратами чи організаційними труднощами. Тому їх засновниками часто виступають місцева влада чи консорціуми, які створюються зацікавленими фірмами. Передумовами створення торгових зон є вигідне географічне положення (близькість до міжнародних транспортних артерій, великих промислових центрів, районів прикордонної торгівлі тощо), наявність розвиненої інфраструктури, включаючи під'їзні шляхи, складські приміщення, вантажні термінали, стає електро-, водо- та теплопостачання.

До другої групи вільних зон належать ті, що безпосередньо не пов'язані з обслуговуванням зовнішньої торгівлі. Історично вихідне поняття вільної зони тут розмивається, бо митні пільги відходять на другий план або взагалі відсутні, а основну роль відіграють фінансові та валютні важелі. До даної групи зазвичай відносять банківські та страхові зони і технологічні парки. Між цими варіантами існують великі відмінності. Сам термін «зона» в деяких випадках може використовуватися лише умовно, оскільки найчастіше особливий режим господарювання розповсюджується не на територію, а вибірково на певний тип підприємства (так звана «крапкова зона»).

Про вільні банківські чи страхові зони говорять у тих випадках, коли хочуть охарактеризувати особливості діяльності транснаціональних банківських та фінансових корпорацій у невеликих острівних державах і територіях (Багамські, Бермудські, Кайманові острови тощо), які побудували добробут на тому, що

створили у своїх межах максимально ліберальний режим для функціонування таких корпорацій. Єдиним суттєвим обмеженням є те, що тут заборонено укласти угоди з резидентами приймаючої сторони. У цілому режим надзвичайно сприятливий: відсутні обмеження щодо обсягу інвестицій та характеру операцій, які здійснюються; не встановлено обов'язковий рівень ліквідності для діючих тут банків; допускається повне або часткове звільнення від податків прибутку, процентів, що переводяться за кордон. Стягуються лише податки на нерухомість, збори за реєстрацію, гербові збори та ін. Нині більш ніж третина операцій світового ринку капіталів сконцентрована в офшорних фінансових центрах. У найбільшому з них – м. Насау – діє близько 9000 іноземних банків.

В Україні існують вільні (ВЕЗ) чи спеціальні (СЕЗ) економічні зони, що являють собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України.

Цілі, завдання та передумови створення ВЕЗ:

Економічні: більш глибоке входження національного ринку у світову систему господарства; залучення іноземних і національних інвестицій для розвитку високорентабельного виробництва; використання переваг міжнародного поділу праці для розширення випуску експортної продукції; збільшення валютних надходжень у бюджет країни.

Соціальні: комплексний розвиток відсталих регіонів; збільшення кількості робочих місць і забезпечення зайнятості населення: навчання і підготовка кваліфікованих національних робочих, інженерних, господарських і управлінських кадрів; насичення національного ринку високоякісними товарами.

Науково-технічні: використання новітніх закордонних і вітчизняних технологій; залучення до нових форм управлінської роботи; використання досвіду і науково-дослідних досягнень інженерно-технічних центрів для підвищення ефективності діючих виробничих потужностей, об'єктів інфраструктури і конверсійних комплексів.

Важливі умови для нормального функціонування СЕЗ:

- політична стабільність у країні створює загальний сприятливий інвестиційний клімат;
- наявність розробленої чіткої законодавчої бази, що гарантує права і стимулює діяльність закордонних і вітчизняних інвесторів;
- наявність розвинутої інфраструктури (виробничої і комерційної);

• дуже важливою умовою є природно-географічне середовище;

• сприятлива економічна кон'юнктура.

Найважливішим стимулятором для розвитку СЕЗ є система пільг інвесторам, які, перш ніж вкласти капітал, зацікавлено вивчають надані їм умови пільг.



Основною відмінністю ВЕЗ від ТПР є те, що ВЕЗ створюється з конкретною, чіткою метою і на відносно невеликій території, а ТПР створюється на територіях в адміністративних межах районів, міст (ТПР в м. Харкові) або областей (ТПР в Закарпатській області).

Вільні економічні зони підприємництва, або спеціальні економічні зони (скорочено ВЕЗ або СЕЗ), які створюються та діють на Україні, регулюються Законом України від 13.10.1992 р. № 2673-ХІІ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон».

Крім того, по кожній ВЕЗ чи ТПР Верховною Радою України приймається окремий закон, в якому визначається статус, територія, пільги тощо. В цілому, законодавчо-нормативна база по СЕЗ та ТПР відповідає цілям кожної зони та міжнародним вимогам і стандартам. З метою залучення інвестицій практично по кожній СЕЗ чи ТПР законодавчо передбачено цілий ряд податкових та інших пільг.

Типовими для більшості СЕЗ і ТПР є податкові та митні пільги щодо: ввізного мита, податку на додану вартість, податку на прибуток, плати за землю та акцизного збору. Перелік спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку в Україні наведений в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1.

Перелік спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку в Україні

Спеціальні (вільні) економічні зони	Території пріоритетного розвитку із спеціальним режимом інвестиційної діяльності
«Азов» (м. Маріуполь) «Донецьк»	в Донецькій області в Автономній Республіці Крим

Продовження таблиці 3.1.

«Закарпаття» «Інтерпорт Ковель» (Волинська область) «Курортотоліс Трускавець» (Львівська область) «Миколаїв» (Миколаївська область) «Порто-франко» (м. Одеса) «Порт Крим» (Автономна Республіка Крим) «Рені» (Одеська область) «Славутич» (Київська область) «Яворів» Львівська область	в Луганській області в Закарпатській області в м. Шостка Сумської області в Житомирській області в м. Харкові в Чернігівській області у Волинській області

[Джерело: веб сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства в Україні. – URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=65af61ae-d9d8-48fc-b1fo-a8ee8094994b&title=PerelikSezTaTpr>]

§ 3.4. Інвестиційна привабливість територій. Маркетинг територій



Інвестиції є більш широкою економічною категорією, ніж просто довгострокові капіталовкладення, тому що вони можуть виявлятися у різних формах: фінансовій, реальній, інноваційній, інтелектуальній, та на відміну від простих капіталовкладень інвестиції впроваджуються у певні проекти, індикатором ефективності яких є: відсотки, дохід, дивіденди, прибуток, соціальний, економічний, інноваційний та екологічний ефекти.

Зважаючи на широке коло індикаторів ефективності інвестицій, достатньо широкою є їх класифікація. Інвестиції розрізняють:

- за формою власності (державні, приватні та колективні);
- за походженням – внутрішні, зовнішні (іноземні);
- своїм джерелом формування – інвестиції, утворювані за рахунок залучених коштів, та інвестиції, що формуються за рахунок власних коштів;
- своєю спрямованістю – капітальні інвестиції, інтелектуальні, виробничі або фінансові, реінвестиції;

- *рівнем управління* – інвестиції держав, регіонів, установ, організацій, підприємств, об'єднань, асоціацій, домашніх господарств тощо;
- *формою капіталу* – інвестиції у формі торговельного капіталу, позичкового капіталу або виробничого капіталу;
- *контрольною функцією* – інвестиції, що контролюють, та що не контролюються;
- *терміном* – коротко-, середньо- та довгострокові;
- *факторами участі в управлінні* – прямі та портфельні;
- *показниками постійності постійність* – постійні та епізодичні інвестиції;
- *фактом наявності* – інвестиції фактичні та потенційно можливі;
- *рівнем охоплення* – валові та чисті інвестиції.

Крім того, в залежності від мети та способу інвестування, форм інвестицій тощо, інвестиції можуть набувати різних ознак. При цьому *ключовими особистісними та універсальними ознаками інвестицій є:*

- вкладеннями розміщених вільних ресурсів, які подано в різних формах;
- засобом та способом формування нового прибутку, доданої вартості;
- виступають одночасно у вигляді блага, активу та процесу;
- виступають у вигляді інструменту для збереження з урахуванням фактору часу вартості активів;
- виступають у вигляді інструменту для збільшення капіталу, досягнення певного соціального або іншого ефекту;
- способом залучення додаткових ресурсів.

За визначенням, наведеним в Енциклопедичному словнику з державного управління:



сукупність практичних дій держави, внутрішніх і зовнішніх юридичних осіб та громадян щодо реалізації інвестицій є інвестиційною діяльністю.

Нормативне забезпечення інвестування покликане не лише стати засобом регулювання інвестиційної діяльності, а є одним із факторів впливу на загальну інвестиційну привабливість країни в цілому. Нині, з метою регулювання інвестиційної діяльності в Україні, прийнято значну кількість нормативно-правових документів. Правова система України охоплює більше ніж 100

законодавчих та інших нормативних актів, що регулюють інвестиційну діяльність. Основні нормативно правові документи подано в таблиці 3.2.

Таблиця 3.2

Нормативно-правове регулювання інвестиційної діяльності в Україні

Українське законодавство	Міжнародно-правові документи
Закон України «Про інвестиційну діяльність»	1. Вашингтонська конвенція «Про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами» від 18 травня 1965 р.
Закон України «Про режим іноземного інвестування»	2. Сеульська конвенція «Про заснування багатостороннього агентства з гарантування інвестицій» (Multinational Investment Guarantee Agency – MIGA), прийняту 11 жовтня 1985 р. під час зустрічі Ради управителів Всесвітнього банку в Сеулі
Закон України «Про місцеве самоврядування»	3. Група міжнародних договорів з іноземними державами з питань взаємного захисту та заохочення інвестиційної діяльності. Такі угоди уклали з Україною більше 50 світових держав
Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»	
Закон України «Про цінні папери та фондову біржу»	
Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність»	
Закон України «Про концесії»	
Закон України «Про державно-приватне партнерство»	
Закон України «Про підготовку та реалізацію проектів за принципом «Єдиного вікна»	
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання іноземних інвестицій та кредитування» від 27 квітня 2010 р. № 1533-VI,	
Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки»	
Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо підвищення ефективності діяльності Консультативної ради з питань іноземних інвестицій в Україні», 2005	
програма «Інвестиційний імідж України» та План заходів щодо виконання програми	
Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка була схвалена Указом Президента України 2015 р	



Що ж таке інвестиційна привабливість регіону?

Даний показник відображає ступінь економічного, законодавчого, політичного, соціального і фінансового розвитку галузі інвестування. Цю привабливість визначає напрямок потоків інвестицій (куди більше йде вкладів – в регіон або з нього), руху інтелектуальних ресурсів (тобто обмін людськими ресурсами, які мають потрібні знання для якоїсь галузі), рівень інфляції, а також багато інших політико-економічних чинників.

Простіше кажучи, інвестиційна привабливість регіону – це показник, який відображає вигідність або невигідність вкладення грошових коштів в даний економічний район. Її можна визначати, як для конкретного об'єкта, так і для різних масштабів території – сільської, міської громади, області, регіону, країни.

Інвестиційна привабливість території визначається факторами інвестиційної привабливості регіону і регіональною інвестиційною політикою.

Під факторами інвестиційної привабливості регіону розуміються процеси, явища, дії, переважно об'єктивного характеру, що впливають на інвестиційну привабливість регіону і визначають його територіальні особливості.

Відповідно, регіональна інвестиційна політика розуміється як процес, що визначає територіальні особливості регіону.



На практиці, регіональна інвестиційна політика – це дії державних і місцевих органів влади і управління щодо розвитку інвестиційного процесу в регіоні, пов'язані з удосконаленням нормативно-правової бази, надання пільг та заохочень для найбільш ефективних та значущих для регіону інвестиційних проектів, розвитком інфраструктури з обслуговування суб'єктів інвестиційної діяльності, гарантування безпеки діяльності підприємницьких структур.



Розробка поетапної реалізації політики щодо інвестування іменується інвестиційною стратегією регіону. Саме цей параметр відповідає за втілення всіх тих економічних, фінансових і соціальних моментів, запланованих під час формування політики вкладів.

Разом з тим, до складових інвестиційної привабливості варто віднести інвестиційний потенціал і ризик вкладення грошей в регіон.

Потенціал окремо взятої території – це можливість її розвитку при наявності достатнього обсягу інвестицій. Він показує, чи готова регіон/територія прийняти інвестиції. Ризик при вкладенні фінансів – це можливість втрати грошових коштів, вкладених в якийсь об'єкт в межах територіального утворення.

Досить важливою складовою інвестиційної привабливості є інвестиційний клімат.



Інвестиційний клімат – умови для грошових вкладень в території та галузі регіону, перш за все іноземних. Цей показник оцінює ризики, пов'язані з вкладеннями.

Важлива складова клімату регіону – надання вкладникам гарантій щодо їх заощаджень і капіталовкладень. Також одним з чинників, який допомагає створити сприятливий клімат для вкладень в межах економічного району, є законодавча база (податкова). Цей пункт забезпечує чесність і прозорість усіх фінансових операцій регіону.

Тобто можна говорити про те, що інвестиційний клімат є факторною ознакою, у той час як інвестиційна привабливість – результативною.

До критеріїв інвестиційної привабливості регіону потрібно віднести:

1. Виробничий потенціал (потенціал основних засобів).
2. Трудовий потенціал (вартість, освіченість).
3. Природно-ресурсний потенціал (баланси енергетики, земельних ресурсів, природних ресурсів).
4. Потенціал економічної інфраструктури.
5. Інноваційний потенціал.
6. Потенціал соціальної інфраструктури.
7. Потенціал транспортної доступності.
8. Природозахисний потенціал.
9. Потенціал ємності ринку.
10. Рівень економічного розвитку.
11. Стан довкілля.
12. Рівень загальної безпеки.
13. Економічно-правове середовище (фінансова стабільність, податкові пільги для інвестора, відсутність податку на інвестиції,

очікування економічної активності, рентабельність у виробничих галузях та галузях спеціалізації).

14. Активність регіону щодо інвесторів, інвестиційна діяльність у регіоні.

Відтак, інвестиційна привабливість регіону визначається як відповідність регіону головним цілям інвесторів, що полягають у прибутковості, безризиковості та ліквідності інвестицій. Активізація інвестиційної діяльності є пріоритетною умовою стабільного розвитку регіонів, яка здатна залучити фінансові та матеріальні ресурси як вітчизняних, так і зарубіжних інвесторів, а також раціонально їх використовувати в найбільш пріоритетних галузях економіки. Обсяг залучених в економіку регіону інвестицій – це один із критеріїв ефективності його функціонування.

На сучасному етапі застосовується низка методик оцінки рейтингу інвестиційної привабливості. Наведемо перелік цих регіональних складових що береться до уваги при складанні рейтингу (таблиця 3.3):

Таблиця 3.3

Перелік регіональних складових що береться до уваги при складанні рейтингу інвестиційної привабливості регіонів

Регіональна складова	Критерії оцінки
1. Економіко-географічне положення: його можна оцінити за такими критеріями, як	близькість регіону до кордонів держави, міра розвитку виробничої інфраструктури, зокрема, наявність транспортних коридорів, прикордонних терміналів, нафто-, газопроводів, ЛЕП загальнодержавного значення, близькість до Києва та інших розвинених промислових центрів України тощо.
2. Природно-ресурсний потенціал	економічна оцінка мінеральних, земельних, лісових, рекреаційних ресурсів.
3. Трудовий потенціал	1) наявність трудових ресурсів – густота населення, чисельність економічно активного населення (у розрахунку на 1 км ²), пропозиція робочої сили на ринку праці; 2) Освітньо-кваліфікаційний рівень трудових ресурсів (у розрахунку на 10 тис. чол. економічно активного населення) – підготовка кваліфікованих робітників

Продовження таблиці 3.3

	професійно-технічними навчальними закладами, підготовка кадрів ВНЗ I-IV рівнів акредитації, підвищення кваліфікації кадрів, кількість працівників, які навчалися нових професій; 3) Вартість робочої сили – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників.
4. Економічний потенціал	найбільш доцільно визначити через обсяги ВДВ (у розрахунку на душу населення).
5. Місткість споживчого ринку	можна оцінити за показниками сукупних витрат домогосподарств (у середньому за місяць у розрахунку на домогосподарство), роздрібного товарообороту та обсягу реалізованих послуг, оплачених населенням (у розрахунку на душу населення).
6. Інфраструктурний потенціал	за показниками густоти автомобільних шляхів і залізниць, місткості АТС (на 10 тис. чол. населення), вартості основних засобів виробництва і розподілу електроенергії, газу і води (на душу населення).
7. Науково-технічний потенціал:	оцінюється за кількістю спеціалістів, які виконують науково-технічні роботи (у розрахунку на 10 тис. чол. економічно активного населення), обсягом наукових і науково-технічних робіт (на душу населення), обсягом затрат на НДДКР.
8. Інвестиційні преференції	наявність вільних економічних зон, територій пільгового інвестування в регіоні.

[складено за джерелом: URL:
<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/2/10.pdf>]

Разом з тим, інвестування не є без ризиковою діяльністю, тому при оцінці інвестиційного потенціалу обов'язково враховуються інвестиційні ризики. При їх оцінці варто взяти до уваги таке:

1) політичний ризик – це наявність або відсутність політичної та кадрової стабільності, авторитетність місцевої влади;

2) економічний ризик – це активність регіону в реалізації економічних реформ і регуляторної політики, адекватність інвестиційних намірів стратегії економічного розвитку регіону;

3) *соціальний ризик* – це демографічне навантаження постійного населення, міжрегіональна та міждержавна міграції, грошові доходи населення, рівень розвитку соціальної інфраструктури в регіоні, кількість безробітного населення, криміногенна ситуація;

4) *екологічний ризик* – це міра забрудненості навколишнього природного середовища, наявність зон екологічного лиха.

Цілком логічно, що окрім узгодження із нормами права, кожна інвестиційна операція супроводжується коректно складеною документацією, причому на кожному етапі її реалізації. Документи можуть створюватися не тільки для окремого об'єкта інвестування, але і для адміністративно-територіальної одиниці, що знаходиться в межах держави. Таким документом є *інвестиційний паспорт*. Він не просто складається з метою підвищення інвестиційної привабливості, а є джерелом інформації для потенційного інвестора, з одного боку, та засобом полегшення доступу територіальних громад до інвестиційних ресурсів – з іншого.



Інвестиційний паспорт в широкому розумінні означає джерело необхідної інформації для інвестора, який зацікавився особливостями ділового середовища конкретного регіону.

У вузькому розумінні інвестиційний паспорт являє собою аналітичну базу для формування у потенційного інвестора правильного уявлення про інвестиційну привабливість регіону, в який він має намір вкласти грошовий капітал.

Якість і коректність складання даного документа безпосередньо впливає на формування остаточного рішення інвестора про доцільність здійснення операції. Якщо паспорт являє неповну або сумнівну інформацію про особливості ділового середовища регіону, це підвищує ймовірність відмови у співпраці з боку інвестора.



Інвестиційний паспорт створюється у формі інвестиційного бюлетеня, що фіксує всі сильні і слабкі сторони діяльності кожної галузі економіки, представленої в регіоні. Показники розвитку необхідно аналізувати в динаміці. Такий підхід дозволить сформувати об'єктивну оцінку ділового середовища регіону.

Якісний інвестиційний паспорт є не тільки джерелом інформації про інвестиційну привабливість, а й своєрідним агітаційним матеріалом. Тому в складанні цього документа має місце маркетингова складова.

Складання інвестиційного паспорта

Привабливий з точки зору інвестора інвестиційний паспорт формується таким чином:

1. Необхідно регулярно збирати, обробляти і аналізувати статистичні дані про діяльність економічних об'єктів на території конкретного регіону.
2. Дати оцінку довгостроковій інвестиційній політиці, що реалізується в регіоні.
3. Визначити привабливі з точки зору інвесторів підприємства.
4. Дати оцінку фінансовим вигодам і витратам, що можуть виникнути при можливій реалізації проекту.
5. Дати оцінку впливу органів виконавчої влади регіону на бізнес-процеси.
6. Зібрати інформацію про сильні сторони інвестиційного клімату в регіону та презентувати їх потенційним інвесторам.

Етапи розробки інвестиційного паспорта:

- Врахування особливостей законодавчої бази в сфері інвестування.
- Підготовку розпорядчої документації для формування кадастрової оцінки ділянок землі і промислових об'єктів нерухомості.
- Підтримку пріоритетних проектів з боку муніципальних органів.

Завданнями інвестиційного паспорта є:

- Ознайомлення потенційних інвесторів з особливостями ділового клімату регіону.
- Сприяння швидкому прийняттю остаточного рішення з боку інвестора.
- Сприяння поширенню інформації про привабливість інвестицій в економічні об'єкти регіону.
- Оптимізація співпраці регіональних органів виконавчої влади та інвесторів, як резидентів, так і нерезидентів.



Інвестиційний паспорт повинен існувати в двох варіантах: паперовому та в електронному вигляді.

Перед тим, як приступити до складання інвестиційного паспорта, потрібно в першу чергу проаналізувати якість і рівень здійснення програм місцевого економічного і соціального розвитку. Також необхідно дати оцінку якості регіональній законодавчій базі в сфері інвестування.

Далі необхідно зібрати, обробити і систематизувати дані про результати діяльності підприємств регіону. Наступний етап складання документа полягає в аналізі стану ділового клімату в регіоні на поточний момент. На цьому етапі потрібно окреслити проблемні аспекти інвестиційного середовища території. Далі паспорт потрібно створити в паперовому вигляді, після чого продублювати його в електронній версії.

Структура інвестиційного паспорта

Зазвичай інвестиційний паспорт формується за визначеною структурою та складається із *чотирьох розділів та додатків*.

Перший розділ документа являє собою звернення особи, яка очолює муніципальне утворення. Тут потрібно презентувати інформацію про географічне положення і його економічні особливості. В цьому розділі увага акцентується на унікальності території з точки зору її історії.

Другий розділ паспорта присвячений економічному потенціалу. Тут повинна бути освітлена інформація про:

- природно-ресурсний потенціал;
- функціонування ключових галузей народного господарства і подальші їх перспективи;
- промислову інфраструктуру;
- демографічний ресурс;
- діяльність фінансово-кредитних установ і фіскальних органів.

Третій розділ повністю присвячений *інвестиціям*. Даний розділ повинен супроводжуватися статистичними і аналітичними таблицями, схемами та малюнками, які дають чітке уявлення інвесторам про інвестиційну діяльність.

У *четвертому розділі* необхідно вказати *коректні контактні дані*.

Всі таблиці, діаграми, малюнки оформляються в окремий розділ «Додатки». Статистичні дані повинні подаватися в динаміці.

Якісний інвестиційний паспорт дозволяє стати фактором, що сприяє залученню уваги з боку потенційних інвесторів. Завдяки

цьому документу формується об'єктивний погляд на перспективи розвитку території, її переваги і недоліки. Особлива увага повинна приділятися відомостями про інвестиційні проекти та інвестиційні майданчики, які існують в регіоні. Дані про майданчики, які припинили своє існування, також повинні бути відображені в інвестиційному паспорті.



При складанні інвестиційного паспорта нерідко не враховуються негативні аспекти розвитку території з метою їх приховування від інвестора. Але це вважається грубою помилкою, адже недолік інформації є перешкодою у формуванні об'єктивної оцінки ділового середовища.

Паспорт покликаний відігравати важливу роль у формуванні сприятливого інвестиційного середовища регіону.

Для території цілеспрямованим ефектом від прямих інвестицій є формування нових робочих місць. У свою чергу, вони підвищують ефективність діяльності місцевого малого бізнесу, підрядників та постачальників, формують нові стандарти конкуренції, діловий рейтинг та позитивний імідж міст. Територіальні громади, котрі мають можливість конкурувати за інвестиції, застосовуючи сучасні інструменти територіального маркетингу, формують особисті стратегії розвитку залучення прямих інвестицій. У сучасних умовах політико-адміністративного реформування органи публічного управління мають сформувати відповідні умови для органів місцевого самоврядування, що будуть налаштованими на залучення іноземних інвестицій, формування позитивного інвестиційного іміджу відповідних територій, пошук потенційних інвесторів і на контроль діяльності відповідних інвесторів.

Маркетинг може допомогти регіонам і окремим територіям стати впізнаваними та успішними, щоб сюди їхали іноземні туристи, щоб з нею прагнули «мати справу» закордонні бізнесмени й інвестори, щоб учитися, працювати, жити в ній було престижно. Це стосується не тільки країни в цілому, але й її регіонів, і, так званих, «локальних місць» – районів, малих міст, сіл. Причому визнання успішності навіть найменшого міста з одного боку, залежить від визнання успіхів регіону і країни в цілому і навпаки.

Суб'єктами, що активно здійснюють просування і, умовно кажучи, «продаж територій», виступають територіальні органи влади і управління, місцеві економічні агентства розвитку, туристичні оператори й агентства, торгові дома,

спортивні комітети і федерації, будь-які інші структури, локалізовані на території, що проявляють активність, з метою залучення уваги до неї можливих споживачів (замовників продукції) і утримання вже присутніх.

Головною метою цих суб'єктів маркетингу територій є створення, підтримка або зміна думок, намірів і поведінки суб'єктів-споживачів території, у тому числі:

- привабливість, престиж території (місця) у цілому, умов життєдіяльності і ділової активності на території;
- привабливість зосереджених на території природних, матеріально-технічних, фінансових, трудових, організаційних, соціальних і інших ресурсів, а також можливостей реалізації і відтворення таких ресурсів.

Для реалізації своєї цільової орієнтації маркетинг територій виробляє комплекс заходів, що забезпечують:

- формування і поліпшення іміджу території, її престижу, ділової і соціальної конкурентноздатності;
- розширення участі території і її суб'єктів у реалізації міжнародних, державних, регіональних програм;
- залучення на територію державних або інших зовнішніх, стосовно території, замовлень;
- підвищення привабливості вкладення, реалізації на території зовнішніх, стосовно неї, ресурсів;
- стимулювання придбання і використання власних ресурсів території за її межами для її вигоди й в її інтересах.

Найважливішими інструментами маркетингового аналізу територій є SWOT-аналіз (аналіз сил, слабостей, можливостей і погроз), аналіз і вибір цільових ринків і позиціонування (визначення нинішніх і бажаних позицій) територій.



Чотири «кити» маркетингу територій:

1. територіальний продукт – асортимент, кількість і якість ресурсів території, що користуються попитом споживачів: її географічне положення, населення (персонал), якість життя, інфраструктура, здатність працювати з високими технологіями, сировинні ресурси, рівень ділової активності, доступ до «дешевих» грошей, рівень розвитку сфери підтримки бізнесу, рекламного ринку, аудита, public relations і т.д.;

2. ціна територіального продукту – це витрати, що несуть споживачі території. Для жителів це вартість життя,

рівень доходів і соціальних пільг, вартість конкретних товарів і послуг на території; для туристів – вартість путівок, розмір добових кишенькових витрат; для корпоративних споживачів на попередньому етапі – це транспортні витрати, харчування і проживання груп експертів і керівників компанії, час і зусилля, потрібні для одержання необхідної інформації, вартість проекту в частині будматеріалів і устаткування, підготовка ділянки, будівництво і т.д. Особливу роль відіграють податкові пільги, правила розподілу продукції і вивозу прибутку й ін., а також ступінь комфортності перебування компанії в місті;

3. розміщення, розподіл територіального продукту – матеріальних ресурсів, кадрів або споживачів, високоінтелектуального потенціалу, можливість сучасних інформаційних технологій, мережневих і віртуальних організаційних структур;

4. просування території – це насамперед рекламна і PR-кампанія, враховуючи визначення адресатів і каналів просування інформації, її оптимальних форм, носіїв, обсягів, тимчасових режимів її пред'явлення.



Територіальний маркетинг – це маркетинг в інтересах території, її внутрішніх суб'єктів, а також зовнішніх суб'єктів, в увазі яких зацікавлена територія.

У зв'язку з цим можна виділити:

- **маркетинг території**, об'єктом уваги якого виступає територія в цілому, здійснюється як усередині, так і за її межами;
- **маркетинг на (усередині) територіях**, об'єктом уваги якого є відносини з приводу конкретних товарів, послуг і ін., здійснюваний у межах території.

Ми розглядаємо регіон, район місто, у цілому територію як суб'єкта, що надає роль споживача не тільки самому собі, але й іншим суб'єктам (зовнішнім і внутрішнім стосовно території). Саме їхнє благополучне споживання територіальних ресурсів, продуктів, послуг і можливостей дозволяє території, в решті решт, побудувати, збільшити і власний добробут. Мабуть, немає потреби доводити, що такий підхід, який представляє територію як виробника, орієнтованого на споживачів, на розвиток їхнього попиту у відношенні реальних ресурсів і потенціалу території є набагато

більш маркетинговим, ніж підхід, який фактично концентрує увагу регіону винятково на собі.

Поділ змісту маркетингу територій найбільше продуктивно робити за критерієм виявлення суб'єктів, що цікавляться територією, – зовні або усередині неї. Зовнішні суб'єкти зацікавлені в добробуті регіону переважно тому, що хочуть вивезти частину цього добробуту (фізичних ресурсів, «мізків», продуктів праці дешевої робочої сили, можливостей реалізації фінансових засобів й ін.) за межі даної території, перетворивши її благополуччя в благополуччя особисте і своєї (тобто іншої) території. Внутрішні ж суб'єкти пов'язують своє особисте благополуччя з благополуччям свого рідного регіону, своєї «батьківщини». Кожна з цих двох позицій може бути цікавою для території, але явно по-різному, а тому і підходи до цих двох категорій споживачів повинні бути різними.

До числа основних суб'єктів маркетингу в будь-якій сфері діяльності відносяться виробники того або іншого продукту (товарів, послуг і ін.), його споживачі (покупці, користувачі) і посередники. Бути задіяними у маркетингових відносинах і діях можуть органи управління, сфери економіки (наприклад, торгівля), засоби масової інформації, навчальні і наукові установи, організації і їхні системи. Найбільш активними учасниками маркетингових відносин традиційно виступають виробники продуктів, а суб'єктами, що вимагають особливу увагу до себе – споживачі.

Цільові групи (ринки), «споживачі територій» можуть бути класифіковані за рядом ознак, критеріїв. Найбільш великі з них складають пари «резиденти – нерезиденти» (критерій територіальної приналежності, постійного проживання, розташування) і «фізичні особи – юридичні особи» (критерій юридичного статусу). Разом з тим треба мати на увазі: споживачі в маркетингу територій можуть, за певних умов ставати суб'єктами, зацікавленими надалі у просуванні або, навпаки, непросуванні територій.

У чому зацікавлені суб'єкти – реальні і потенційні споживачі територій? У найбільш загальному виді це ефективне використання конкурентних переваг даної території – для життя, для бізнесу, для короткострокового перебування. Більш конкретно це можуть бути: обсяг ринку і величина платоспроможного попиту, розвиненість інфраструктури, культурний і оздоровчий потенціал території, комфорт, багаті сировинні ресурси і різні характеристики робочої

сили (наприклад, фахівці визначеного профілю, рівень кваліфікації, дешева робоча сила) і ін.

Зрозуміло, що в кожній ролі, на кожному етапі прийняття і реалізації рішення є свої проблеми, однак ясно і те, що ключовою у будь-якому випадку є інформація, адекватна наявним проблемам і наявним ресурсам.

Суб'єктами, що активно здійснюють просування і, умовно кажучи, «продаж територій», виступають територіальні органи влади і управління, місцеві агентства розвитку, туристичні оператори й агентства, торгові доми, спортивні комітети і федерації, будь-які інші структури, локалізовані на території і проявляють активність з метою залучення уваги до неї можливих споживачів (замовників продукції) і утримання вже присутніх.

Головною метою цих суб'єктів маркетингу територій виступає створення, підтримка або зміна думок, намірів і/або поведження суб'єктів-споживачів. Більш конкретними цілями в цьому відношенні є:

- привабливість, престиж території (місця) у цілому;
- привабливість зосереджених на території природних, матеріально-технічних, фінансових, трудових, організаційних, соціальних і інших ресурсів, а також можливостей реалізації і відтворення таких ресурсів.

Для реалізації своєї цільової орієнтації маркетинг територій виробляє комплекси мір, що забезпечують:

- формування і поліпшення іміджу території, її престижу, ділової і соціальної конкурентноздатності;
- розширення участі території і її суб'єктів у реалізації міжнародних, федеральних, регіональних програм;
- залучення на територію державної й іншої зовнішніх стосовно території замовлень;
- підвищення привабливості вкладення, реалізації на території зовнішніх стосовно неї ресурсів;
- стимулювання придбання і використання власних ресурсів території за її межами до її вигоди й у її інтересах.

Інтереси і цілі цієї, традиційно найбільш активної категорії суб'єктів маркетингу територій, можуть бути різні по відношенню до різних категорій споживачів. У більшості випадків, територія і її представники зацікавлені в залученні на територію відсутніх ресурсів і замовлень на її продукцію. Разом з тим, на територію можуть прибувати суб'єкти, до яких вона відноситься нейтрально, як до прийнятного (біженці, змушені переселенці, політичні

емігранти й ін.; це, майже безумовно, створює додаткове навантаження на територію, однак уміла постановка роботи з такими категоріями споживачів може створити території додатковий престиж. Однак є і третя категорія – небажані суб'єкти споживання території: екс- і діючі злочинці, торговці наркотиками, сумнівні підприємці, інші діячі соціально шкідливих сфер.

Фактично, з огляду на децентралізаційні процеси, територіальний маркетинг стає більш затребуваним та активно використовуваним інструментом для органів місцевого самоврядування та фактично переходить у площину муніципального маркетингу.



Муніципальний маркетинг визначають як сукупність процесів, спрямованих на створення іміджу території через формування обізнаності, інтересу та зацікавленості серед різних груп цільової аудиторії.

В свою чергу ці процеси поділяються на два етапи:

1. *Позиціонування* – ідентифікація ключових особливостей, завдяки яким територія викликати бажану дію серед визначеної цільової аудиторії – формулювання закодованого «послання» цільовій аудиторії

2. *Просування (маркетингова комунікація)* – комплекс дій, спрямованих на створення стійких уявлень про місто чи регіон відповідно до його позиціонування – доведення цього «послання» до цільової аудиторії.



Відтак, територіальний (муніципальний) маркетинг – не разовий проект чи перелік дій, а певний підхід. Цей процес так само перманентний, як управління містом або стратегічне планування. Тобто ефективні маркетингові заходи не бувають випадковими, а є частиною комплексної послідовної маркетингової стратегії.

За методикою, що пропонується експертами проекту ПРОМІС підготовка маркетингової стратегії відбувається здебільшого в 9 етапів:

1. *аналіз ситуації* (визначення ключових переваг та проблематики території, дослідження наявного іміджу і місце в інформаційному просторі)

2. визначення цілей (чого хоче досягти територіальна громада в результаті проведення маркетингових заходів)

3. сегментація ринку (розподіл цільової аудиторії на чіткі групи)

4. проведення ринкового дослідження (аналіз потреб й бажань кожної групи цільової аудиторії, а також сильних та слабких сторін конкурентів)

5. позиціонування та брендинг (формулювання концепції цільового іміджу і бренда міста, підготовка технічного завдання на візуалізацію бренда міста)

6. вибір набору інструментів маркетингу (підбір каналів та інструментів маркетингової комунікації, визначення ключових повідомлень)

7. розроблення інструментарію оцінювання (формулювання індикаторів для відстеження виконання запланованих маркетингових цілей, перегляду й коригування стратегії за необхідності)

8. підготовка бюджету (оцінка вартості кожного етапу та за потреби пріоритезація витрат, планування джерел фінансування)

9. розроблення стратегії та плану її впровадження (призначення відповідальних за втілення активностей, проектів і маркетингових заходів у фіксованих часових межах. Після того, як місцева рада ухвалить документ, стратегія перетворюється на політику території та може бути профінансована з місцевого бюджету)

Попри рекомендовану методологію, слід пам'ятати, що немає єдиного успішного підходу – кожна громада чи регіон має свої унікальні умови й ресурси та вносить незамінну долю креативу.



Завдання для самоконтролю

1. Визначте роль планування та прогнозування у розвитку регіону/району/населеного пункту.

2. В чому полягає специфіка планово-прогнозної роботи у новостворених ОТГ? Назвіть проблеми та перспективи їх вирішення.

3. Які особливості та переваги програмно-цільового методу? Які недоліки його застосування на сучасному етапі у вітчизняній практиці?

4. Яким повинно бути інформаційне забезпечення планово-прогнозної роботи. Критерії формування раціонального інформаційного потоку.

5. Охарактеризуйте суть та зміст просторового планування. Які вам відомі принципи територіального планування?

6. В чому проявляються особливості планування та забудови міст, сіл, об'єднаних територіальних громад?

7. Які існують особливості здійснення планування використання та управління землями?

8. Які кадастри існують в Україні? Дайте коротку характеристику кожному з них.

9. Охарактеризуйте агенції регіонального розвитку: утворення, функції, склад.

10. Якими є правові основи функціонування, роль у розвитку територій технопарків, технополісів, індустріальних парків?

11. Якими є основні переваги та загрози функціонування вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку?

12. Якою є роль кластерного підходу у розвитку територій? В чому суть кластеризації?

13. Якими є функції та специфіка роботи Державного фонду регіонального розвитку?

14. Наведіть відомі вам класифікації та характеристики функціонування інструментів стимулювання розвитку територій:

15. Проаналізуйте на прикладі конкретної території інвестиційну привабливість території.

16. Окресліть шляхи залучення інвестицій на територію населеного пункту/ОТГ/району/області/країни.

17. Проаналізуйте способи презентації потенціалу території як привабливого об'єкту для інвестування.

18. Які вам відомі методики оцінювання інвестиційної привабливості?

19. Що таке інвестиційний паспорт? Яке його функціональне призначення?

20. Якою є роль інвестиційних проектів у залученні іноземних інвестицій?



Рекомендовані джерела

1. Боклаг А.В., Тютюнник С.М. Державне управління земельними ресурсами в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. [Електронний ресурс]. Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2017. – №2 (58) – С. 26-31. – Режим доступу: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2017/7.pdf

2. Брендинг і маркетинг територій. У чому секрет найбільш успішних міст в Україні?: Кейс-стаді. // Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст», 2019. – 56 с.- URL: <http://pleddg.org.ua/wp->

content/uploads/2019/09/Case_Study_PLEDDG_Regional_BrandingMarketi
ng_2019.pdf

3. Бугар А. А. Роль інноваційного потенціалу країни у формуванні її міжнародного іміджу та інвестиційної привабливості [Електронний ресурс] / А. А. Бугар // Гілея: науковий вісник. – 2019. – Вип. 144(3). – С. 15-18. – Режим доступу:

[http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2019_144\(3\)_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2019_144(3)_5)

4. Варналій З. С. Інвестиційна привабливість та інвестиційна безпека України [Електронний ресурс] / З. С. Варналій, В. А. Босенко // Бізнес-навігатор. – 2019. – Вип. 1. – С. 144-148. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bnav_2019_1_31

5. Веб сайт «Українські кластери» – URL: <http://ucluster.org/>

6. Веб сайт ПРО ІНВЕСТИЦІЇ .- URL: <http://xn----dtbjmwegiok9b3mho.xn--j1amh/>

7. Гуткевич С. О. Інвестиційна привабливість: сутність, показники і чинники впливу [Електронний ресурс] / С. О. Гуткевич, О. В. Пулій // Інтелект ХХІ. – 2019. – № 2. – С. 88-93. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/int_XXI_2019_2_20

8. Зельдіна О. Р.. Інвестиційна привабливість України в умовах сталого розвитку: проблеми та напрями модернізації [Текст] : монографія / Зельдіна О. Р. ; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. – Київ ; Чернігів : Десна Поліграф, 2018. – 190 с.

9. Інструменти регіонального розвитку в Україні [Текст]: навч. посіб. / О.В. Берданова, Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко та ін. ; за ред. В.М. Вакуленка, О.В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.

10. Інструменти регіонального розвитку в Україні [Текст]: навч. посіб. / О.В. Берданова, Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко та ін. ; за ред. В.М. Вакуленка, О.В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.

11. Інструменти регіонального розвитку в Україні [Текст]: навч. посіб. / О.В. Берданова, Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко та ін. ; за ред. В.М. Вакуленка, О.В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.

12. Кластерний підхід до підвищення конкурентоспроможності регіонів України / В.І. Захарченко, С.В. Захарченко // Український географічний журнал. – 2016. – № 2. – С. 28–33.

13. Козак Ю. Г. Сутність та роль технопарків в інноваційному розвитку країни / Ю. Г. Козак, І. О. Уханова // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. – 2017. – Т. 16, вип. 1. – С. 40-54. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/rectru_2017_16_1_5

14. Котовська І. В., Сороківська О. А., Луциків І. В. Аутсорсинг як інноваційний інструмент у сфері публічного управління. Проблеми системного підходу в економіці : зб. наук. пр.- Київ – 2017. – № 4(60) – С. 53-59.

15. Моїсеєнко О. М. Економічні парадигми влади у світлі проблематики інвестиційної привабливості держави [Електронний ресурс] / О. М. Моїсеєнко // Бізнес Інформ. – 2019. – № 6. – С. 55-60.

16. Оперативне планування реалізації стратегії територіального розвитку: Практичний посібник / [Берданова О., Фишко Є.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 48 с.

17. Платні послуги агенцій регіонального розвитку: Практичний посібник // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства – Київ, 2019 – 37 с. – URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/03/Posibnik-ARR.pdf>

18. Репн Г.І. Аналіз кластерного розвитку регіонів України станом на 2018 рік. – URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/81/files/56950967-fd07-4805-9203-a197e263718f.pdf>

19. Рибаченко Т. Ю. Імідж територій як фактор інвестиційної привабливості [Електронний ресурс] / Т. Ю. Рибаченко, О. Є. Фаборовський // Економічний простір. – 2013. – № 74. – С. 142-150. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpros_2013_74_17

20. Станкус Т. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів / Т. Станкус. – Х. : Фактор, 2017. – 128 с.

21. Степаненко С. В. Інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна політика в контексті сталого економічного зростання [Електронний ресурс] / С. В. Степаненко. // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_26

22. Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020».

23. Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади: Збірник наукових праць Всеукраїнської науково-практичної конференції (Херсон, 06-07 березня 2018 року). – Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2018 – 143 с.

24. Щербатенко І. В. Виділення ключових принципів методики оцінки інвестиційної привабливості на основі аналізу існуючих методик [Електронний ресурс] / І. В. Щербатенко // Економічний простір. – 2013. – № 71. – С. 144-152. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpros_2013_71_17

РОЗДІЛ 4.

УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ

Мета – надати знання, вміння і навички з питань теорії і практики управління регіональною інфраструктурою на регіональному та місцевому рівнях, включаючи удосконалення і розвиток соціальної інфраструктури, транспорту, зв'язку та системи управління розвитком територій.

Навчальні цілі:

- визначити шляхи реалізації головної місії публічної влади як діяльності з максимально повного задоволення потреб та інтересів цього населення, створення умов для місцевого саморозвитку громад і територій;
- ознайомити слухачів із вітчизняним та зарубіжним досвідом формування та розвитку регіональної інфраструктури, підходами до управління процесами регіонального розвитку;
- навчитись виявляти зацікавлені сторони та залучати їх до діагностики стану території, прийняття та реалізації управлінських рішень, спрямованих на формування спроможних громад, максимально повне використання їх ресурсного потенціалу та залучення зовнішніх ресурсів;
- набути досвід комплексного вирішення проблем територій на основі раціонального використання комунікаційних можливостей регіону, налагодження діалогу та співпраці між владою, суб'єктами бізнесу і громадськістю.

Результати навчання:

Після опрацювання розділу слухачі повинні:

- володіти знаннями з теорії та методології управління регіональною інфраструктурою в умовах реформування системи публічної влади й управління в Україні, бути обізнаними щодо світового досвіду у цій сфері;
- бути здатними самостійно здійснювати пошук “вузьких місць” у сфері управління регіональною інфраструктурою і знаходити кращі шляхи їх усунення;
- вміти здійснювати успішну та результативну комунікацію і взаємодію з регіональними та місцевими органами влади, громадянами та інститутами громадянського суспільства;

- мати навички оцінювання соціальної ефективності діяльності органів влади на регіональному та місцевому рівнях, розробляти конкретні заходи щодо підвищення ефективності діяльності цих органів.



Ключові слова: регіональна інфраструктура, виробнича інфраструктура, соціальна інфраструктура, адміністративна інфраструктура, рівень інфраструктурного забезпечення, соціальні об'єкти, соціальні характеристики, соціальні норми і нормативи, адресність соціального обслуговування, міжсекторна взаємодія, транспортні коридори, транспортно-логістична інфраструктура регіону, транспортний кластер, е-врядування, е-демократія, офіційні веб-сайти органів публічної влади, інтернет-комунікації.

План викладу:

- 4.1. Теоретичні основи управління регіональною інфраструктурою.
- 4.2. Управління соціальною інфраструктурою регіону.
- 4.3. Управління комунікаційним забезпеченням регіону.

§ 4.1. Теоретичні основи управління регіональною інфраструктурою

Конкурентоспроможність регіонів України, ступінь їх залучення до світових інтеграційних процесів залежать від стану розвитку їх інфраструктури. Інфраструктура є вирішальним чинником розвитку регіону через забезпечення функціонування всіх секторів економіки, що зумовлює її вплив на розвиток території в цілому. Розвинена інфраструктура створює умови для своєчасної адаптації галузей економіки регіону до змін навколишнього середовища, подальших ринкових трансформацій тощо.

Встановлено, що вирішальним фактором успішного розвитку регіону стає не основне виробництво, а саме інфраструктура, яка забезпечує життєдіяльність населення, виробничої сфери і території в цілому. Стабільність регіону залежить від того, наскільки розвинена в ньому інфраструктура й наскільки вона дає можливість забезпечити виробництво в регіоні. Чим більше розвинена інфраструктура, тим більш гнучкою є вся економіка регіону, тим на більш міцній основі ґрунтується його соціально-економічний розвиток.

Недостатні капіталовкладення в розвиток інфраструктури, відсутність відповідної підтримки з боку місцевої влади й держави, нарешті, неналежне управління регіональною інфраструктурою сприяють нагромадженню негативних зрушень, формують механізми гальмування в розвитку цього регіону й зниження його конкурентоспроможності, що не може не позначитися на вповільненні економічних реформ в Україні.

Процес формування регіональної інфраструктури гальмує також недостатнє усвідомлення тієї істини, що в міру прийняття урядом і законодавчими органами нових законів і постанов, практичні рішення щодо формування нових інфраструктурних структур переміщуються на регіональний рівень. Відтак у сучасних умовах питання вдосконалення управління регіональною інфраструктурою є надзвичайно актуальними, адже від їх розв'язання залежить розвиток регіонів держави та реалізація усього комплексу реформ.

Суспільний розподіл праці привів до виділення інфраструктури в самостійну сферу економіки. Внаслідок цього сформувалася окрема специфічна сфера економіки, де відбувається продовження процесу виробництва через процес обігу, створюються зовнішні умови функціонування підприємств, що отримали в економічній літературі назву «інфраструктура».



»Інфраструктура» (від лат. «*infra*» – під, фундамент і «*structura*» – будова) – це складові загального устрою економічного чи політичного життя, які носять підпорядкований, допоміжний характер і забезпечують нормальну діяльність економічної чи політичної системи в цілому.

Вперше термін «інфраструктура» увів американський дослідник економічного розвитку П. Розенштейн-Родан. Він включив до інфраструктури «базові галузі економіки (енергетику, транспорт, зв'язок), вважаючи, що їх розвиток повинен йти попереду швидкоокупних і прямо продуктивних інвестицій».

У військовому лексиконі словосполучення «військова інфраструктура», означало сукупність постійних споруд допоміжного призначення, що обслуговують збройні сили (це склади боєприпасів, продовольства, обмундирування, а також аеродроми, ракетні бази, майданчики для запуску ракет та ін.). З середини 40-х років XX ст. ця дефініція увійшла в інструментарій економічної науки, і вчені визнали, що інфраструктура –

обов'язковий компонент будь-якої цілісної економічної системи. Це сукупність галузей, що сприяють нормальному функціонуванню матеріального виробництва.



Отже, інфраструктура – це сукупність об'єктів, організацій, установ, посередників, завдання яких полягає в обслуговуванні будь-якої соціально-економічної системи та забезпеченні її нормальної діяльності.

Основними складовими регіональної інфраструктури є:

- економічна інфраструктура регіону, у тому числі: виробничо-економічна інфраструктура та ринково-економічна інфраструктура;
- соціальна інфраструктура регіону, у тому числі: соціально-побутова інфраструктура та соціально-культурна інфраструктура;
- адміністративна інфраструктура регіону, у тому числі: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.



Економічна інфраструктура регіону – це комплекс об'єктів та видів діяльності, які забезпечують створення необхідних умов для ефективного функціонування економічної системи та вільного руху всіх видів товарів і ресурсів на території регіону.

Виробничо-економічна інфраструктура входить до складу економічної та визначається як комплекс галузей, які обслуговують матеріальне виробництво, забезпечують виробничі умови для функціонування усіх економічних суб'єктів регіону, підвищення його ефективності.

До складу галузей виробничо-економічної інфраструктури включають: комунальні служби в частині обслуговування підприємств; транспорт і транспортну інфраструктуру; підприємства комунікаційно-інформаційного забезпечення; енергогосподарство; складське господарство, систему збуту і матеріально-технічного постачання; інші інженерні споруди та мережі; лізингові, логістичні компанії, різноманітні сервісно-супроводжувальні центри та інші організації, що обслуговують суб'єктів господарювання.

Ринково-економічна інфраструктура являє собою сукупність організаційно-правових та економічних відносин, що зв'язує ці відносини в цілісну систему державних, приватних та суспільних

інститутів і технічних засобів, які задовольняють інтереси та потреби суб'єктів ринкових відносин.

Під соціальною сферою розуміють життєве середовище, в рамках якого відбувається фізичне і духовне формування особистості. У науковій літературі й досі не існує єдиного уніфікованого визначення соціальної інфраструктури. Узагальнивши існуючі визначення цього поняття, ми розглядаємо соціальну інфраструктуру як сукупність організацій, послуг і сфер, які забезпечують сприятливі умови життєдіяльності людей на виробництві та в побуті, гармонійний розвиток кожної людини, формування фізично та інтелектуально-розвиненого, суспільно-активного індивіда.



Соціальна інфраструктура – це комплекс матеріальних об'єктів, інститутів громадянського суспільства та нематеріальних чинників (нормативно-правової бази, морально-етичних норм, суспільних цінностей, традицій, норм суспільної моралі та соціального капіталу), за допомогою яких задовольняються потреби та інтереси населення.

Більш детально соціальна інфраструктура розглянута у підрозділі 4.2.

В окремий вид регіональної інфраструктури виокремлюють адміністративну інфраструктуру регіону (інституційну інфраструктуру регіонального розвитку), що зумовлено підвищенням значення її об'єктів для утвердження регіону як повноцінного суб'єкта суспільно-політичного процесу та рівноправного суб'єкта економічних відносин.



Адміністративна інфраструктура поєднує елементи управління просторовими соціально-економічними й політичними процесами і включає органи управління різного рівня – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Адміністративна інфраструктура регіону інституційно забезпечує управління соціально-економічним розвитком регіону, регуляторну політику на його території та здійснення самоврядних функцій територіальних громад.

Більш детально адміністративна інфраструктура вивчається в курсі «Територіальна організація публічної влади» та в інших суміжних дисциплінах.

У контексті концепції сталого розвитку, яка передбачає рівноважність екологічного фактору в розвитку будь-якого територіального утворення та регіону, змін в господарському механізмі України, окремо може бути також виділена *екологічна та інноваційна інфраструктура* регіону.



Екологічна інфраструктура – це група галузей, що забезпечують раціональне використання природних ресурсів і екологічну безпеку особистості, суспільства й держави.

Екологічна інфраструктура регіону складається зі споруд і об'єктів, призначених для охорони, відтворення й поліпшення навколишнього природного середовища, нівелювання наслідків діяльності людства.



Інноваційна інфраструктура – це сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги з інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо).

Інноваційна інфраструктура регіону об'єднує організації різних видів: фірми, інвесторів, посередників, наукові та державні установи, які своєю діяльністю охоплюють увесь інноваційний цикл – від генерації науково-технічної ідеї до реалізації нововведення. Отже, інноваційна інфраструктура охоплює діяльність у рамках інноваційного процесу: наука – техніка – виробництво – споживання.

Отже, інфраструктура являє собою сукупність виробництв і видів діяльності, що надають виробничі послуги матеріальному виробництву, адміністративні та соціальні послуги населенню, ухвалюють управлінські рішення та створюючи умови для сталого розвитку територій.

Функції регіональної інфраструктури поділяються на:

- *внутрішні* – це низка соціальних та економічних функцій, які виконуються складовими регіональної інфраструктури

(забезпечення населення медичними послугами закладами охорони здоров'я, створення необхідної мережі руху товарів підприємствами ринкової інфраструктури тощо);

- *зовнішні* – це забезпечення комплексного, збалансованого розвитку регіону відповідно до його ресурсного потенціалу, спеціалізації та стратегічних пріоритетів, з урахуванням його особливостей та конкурентних переваг.

Класифікація видів інфраструктури регіону здійснюється за низкою ознак, серед яких основними є такі: галузева та секторальна ознаки; функціональність; форма власності; ієрархічність; рівень розвитку та ін.

Нормативно-правове підґрунтя та інституційні засади управління регіональною інфраструктурою

Ефективне управління інфраструктурою регіону потребує належного організаційно-правового та інституційного забезпечення. Формування та розвиток інфраструктури повинні бути як інтегрованими в цілому на загальнодержавному рівні, так і диференційованими за регіональними інфраструктурними ланками.

На законодавчому рівні – через внесення змін до Бюджетного та Податкового Кодексів щодо реформування міжбюджетних відносин та передачу повноважень на місцевий рівень на основі *принципу субсидіарності*, новий перерозподіл податкових надходжень на користь місцевих бюджетів, розширення права органів місцевого самоврядування встановлювати ставки та пільги щодо місцевих податків і зборів.

Основні напрями інфраструктурного забезпечення регіонального розвитку базуються на відповідних положеннях законів України «Про засади державної регіональної політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про державно-приватне партнерство», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України».

Сюди можна також віднести видані у 2018 році Мінрегіоном України «Методичні рекомендації щодо підготовки проектів, які фінансуватимуться за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ», «Методичні рекомендації щодо формування і реалізації стратегічних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади», низку методичних

документів, розроблених Асоціацією міст України, Програмою «U-LEAD з Європою», Проектом DOBRE.

Систему законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюють питання існування та розвитку *регіональної транспортної інфраструктури* складають Закони України «Про автомобільний транспорт», «Про транспорт», «Про міський електричний транспорт», кодекси (статути) окремих видів транспорту, Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, затверджена розпорядженням КМ України від 30.05.2018 № 430-р.

Сприяння розвитку регіональної інфраструктури з боку держави здійснюється через:

- Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР);
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення окремих заходів щодо соціально-економічного розвитку територій;
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (ОТГ);
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості;
- кошти Державного бюджету, отримані від ЄС, у межах виконання Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики, в розділі «Підтримка регіональної політики України».

ДФРР був одним із перших інноваційних механізмів розвитку інфраструктури та підвищення економічної активності у громадах, інструментом реалізації нової регіональної політики. Створення ДФРР дозволило започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі – відповідно до регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації.

З використанням досвіду фінансування проектів та використання коштів ДФРР на розвиток територій для стимулювання громад до об'єднання було ухвалено рішення про запровадження субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ (далі – інфраструктурної субвенції) – згідно ст. 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Кожного року в Державному бюджеті України передбачається відповідна сума коштів на *інфраструктурну субвенцію*, а КМУ приймає відповідну постанову, у якій визначається розмір субвенції для кожної ОТГ, що має прямі відносини з бюджетом.

Постановою КМУ від 29.01.2020 № 38 внесені зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку ОТГ, згідно яких субвенція на підтримку розвитку цих громад надається на реалізацію проектів, що сприяють формуванню та розвитку інфраструктури комунальної власності, зокрема:

- створення сучасних систем організації управління громадою – комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів;
- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо.

Розвиток інфраструктури регіону здійснюється в межах низки *галузевих програм*, таких як «Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки», «Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки», «Стратегія розвитку морських портів України до 2038 року», «Морська доктрина України до 2035 року», Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року», «Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 роки», а також стратегій розвитку областей, регіональних програм розвитку туризму, міського електротранспорту, житлового будівництва, розвитку освіти, сталої роботи житлового господарства тощо.

В умовах децентралізації особливо гостро постає питання розмежування сфер повноважень та відповідальності органів публічної влади різного рівня за утримання та розвиток інфраструктури у регіоні. Враховуючи при цьому, що частина

об'єктів належить до стратегічних державних, а їхнє утримання та відновлення має здійснюватись за рахунок коштів Державного бюджету.

Регіональна інфраструктура як об'єкт управління

Процеси розвитку регіональної інфраструктури регулюються державою через систему економічних, адміністративних і нормативно-законодавчих заходів, здійснюваних державними й регіональними установами, з метою забезпечення збалансованого розвитку регіональної інфраструктури та її адаптації до умов, що змінюються.

Регіональна інфраструктура як особливий комплексний об'єкт управління є багатогалузевою складноструктурованою системою, яка має такі особливі риси:

- її об'єкти значно різняться сферою та видом діяльності, рівнем підпорядкованості, формою власності та правовим режимом майнового стану, організаційно-правовою формою господарювання що, відповідно, потребує різних методів та інструментів управління ними;

- специфічні риси “послуги” як економічної категорії та результату господарювання породжують суттєві особливості інфраструктури як об'єкта управління, модернізації та реформування;

- на управління регіональною інфраструктурою суттєво впливає наявність в ній суб'єктів природної та штучної монополії, комерційного та некомерційного секторів, підрозділів із різним ступенем можливої конкуренції та залучення форм делегованого приватного управління;

- у її складі співіснують підгалузі, що мають різний ступінь ринкового реформування: “передовики” (банківська система, сектор малого й середнього бізнесу) межують з практично нереформованими житлово-комунальним сектором та системою соціального захисту тощо;

- провідне значення публічного сектору, особливістю механізму господарювання якого є не фінансово-економічний результат, а виробництво соціально значущих суспільних благ;

- структурно публічний сектор включає державний, комунальний та громадський підсектори, але на даному етапі за часткою підприємств та об'єктів найбільшим є комунальний.

У територіальному аспекті регіональну інфраструктуру слід розглядати як певну сукупність “місцевих інфраструктур”, кожна з яких формується на основі місцевих потреб та умов. Відповідно, система управління регіональною інфраструктурою має бути ієрархічною. *Суб’єктами* цієї системи управління є:

- місцеві органи виконавчої влади (обласна та районні місцеві державні адміністрації);
- органи місцевого самоврядування (обласна та районні ради, міські, селищні, сільські ради);
- територіальні громади;
- відповідні галузеві міністерства та інші центральні органи виконавчої влади – з питань оподаткування, стандартизації, ліцензування, галузевої, технічної та регуляторної політики.

Базові принципи сучасного управління регіональною інфраструктурою:

- принцип балансу між централізацією та децентралізацією;
- принцип виділеної компетенції;
- принцип наукової обґрунтованості;
- принцип ситуаційності;
- принцип інноваційності;
- принцип публічно-приватного партнерства.

Наразі, поняття «система управління регіональною інфраструктурою» поки не одержало чіткого визначення й наочного відображення. Проте найбільш повним, на нашу думку, є визначення, запропоноване Л.Л. Сотниченко:



Система управління регіональною інфраструктурою – це складна сукупність компонентів, що включає органи управління, цільові стратегічні плани, принципи, завдання й функції, структури, ресурси, методи, компетенції, технології й інструменти, що утворюють у їхній інтеграційній цілісності механізм впливу на інфраструктурний потенціал регіону, з метою підвищення конкурентоспроможності економіки регіону і якості життя населення.

Концептуальна модель системи управління регіональною інфраструктурою представлена на рисунку 4.1.

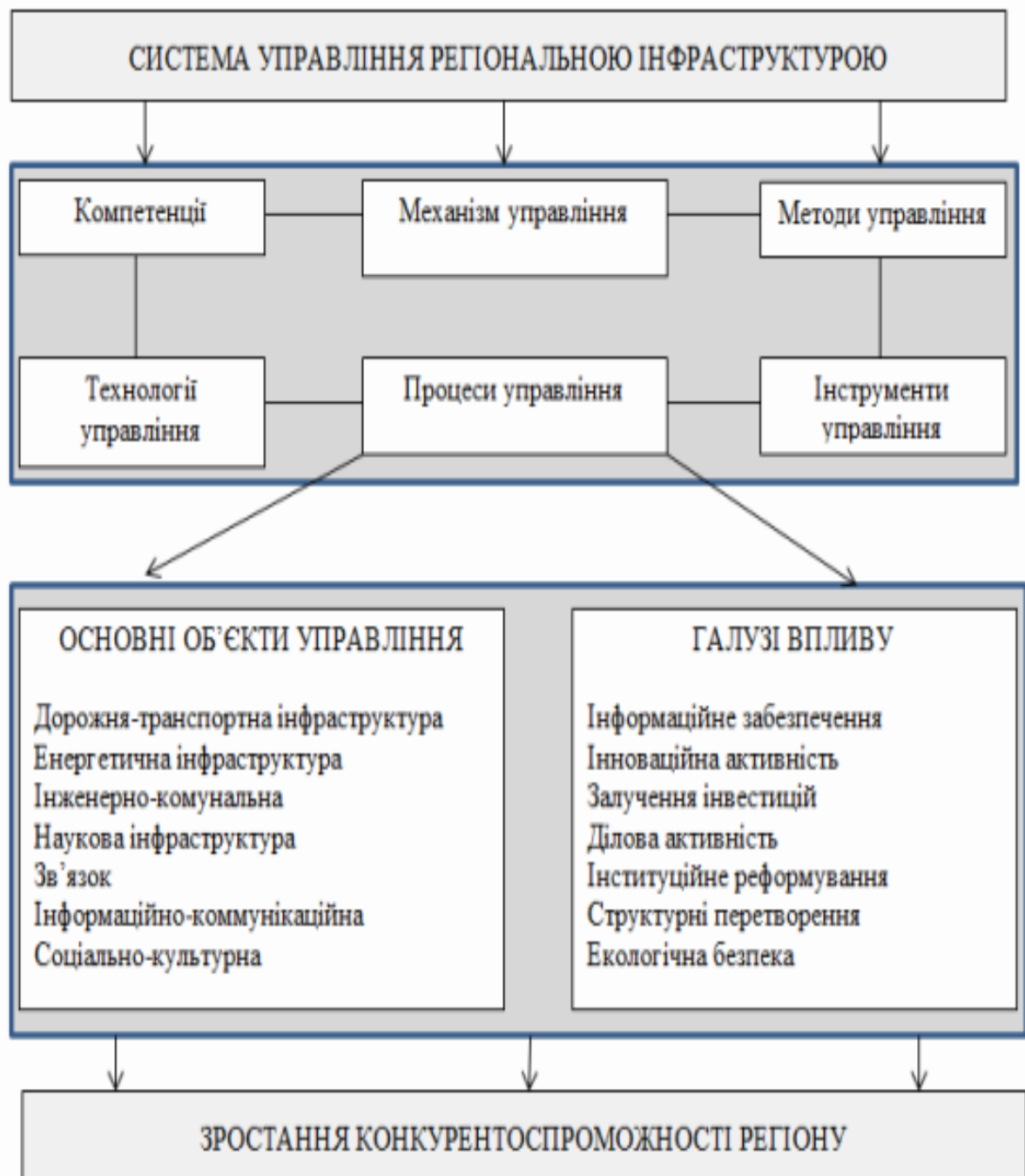


Рис. 4.1. Система управління регіональною інфраструктурою

Сучасна система управління регіональною інфраструктурою має відповідати наступним вимогам:

- проводити науково-обґрунтоване визначення цілей, регулювання і стимулювання розвитку регіону відповідно до умов господарювання і загальнодержавної соціально-економічної політики;
- забезпечувати внутрішню консолідацію, цілісність і збалансованість регіонального господарства;

- формувати адаптивність і гнучкість регіонального господарства і ефективну реалізацію його власного потенціалу;
- формувати інноваційну модель розвитку регіональної економіки;
- ефективно реалізовувати свій потенціал;
- координувати зміни структурної перебудови регіонального господарства;
- визначати стратегію розвитку регіону та організовувати виконання стратегічних планів;
- підвищувати конкурентоспроможність регіону, налагоджувати вигідне міжрегіональне співробітництво;
- активно брати участь у системі міжгосподарських зв'язків.

У підсумку розвиток кожного конкретного регіону залежить від сукупності довгострокових рішень і проектів місцевих компаній, муніципальної, регіональної і державної влади. Тому координація напрямків розвитку різних видів регіональної інфраструктури стає ключовим питанням для органів влади на всіх рівнях.

Існують такі механізми забезпечення розвитку регіональної інфраструктури:

- нормативно-правовий;
- організаційний;
- економічний;
- фінансово-інвестиційний;
- суспільно-політичний.

При розробці цільових програм і проектів розвитку регіональної інфраструктури для вдосконалення інфраструктурного забезпечення розвитку регіонів доцільно використовувати такі інноваційні інструменти управління, як *аутсорсинг*, *реінжиніринг*, *бенчмаркінг*.

Моніторинг та оцінювання інфраструктурного забезпечення регіону та стратегії розвитку регіональної інфраструктури

Існують два основні підходи до виміру стану інфраструктури: фінансовий (вартісний) та фізичний (чи натуральний). *Фінансові показники* вимірюють вкладені інвестиції та накопичений капітал у конкретних галузях інфраструктури (наприклад, вартість доріг, шкільних будівель або енергомереж).

Натуральні показники вимірюють довжину доріг з твердим покриттям, число класних кімнат у школах або кількість контейнерів,

оброблених одним портом. Оскільки єдиний натуральний індекс, що охоплює різні види інфраструктури, побудувати практично неможливо, на практиці натуральні показники використовуються при дослідженні окремих сегментів інфраструктури.

Концептуальну трирівневу модель інтегрованої оцінки рівня інфраструктурного забезпечення регіону, яка побудована на аналітично-інформаційному і організаційно-управлінському базисі та містить комбінацію основних параметрів оцінювання інфраструктурних компонент, запропоновано Івановою Н.В.

Аналітично-інформаційний базис дозволяє визначити поточний стан та оцінити рівень сформованості інфраструктури, тоді як *організаційно-управлінський* має на меті виявити передумови та особливості модернізаційних зрушень у інфраструктурному просторі регіону. Результатом комплексного оцінювання є *індекс інфраструктурного забезпечення регіону*, який дозволяє не тільки визначити поточний стан інфраструктурної сфери, але й окреслити тенденції та пріоритетні напрями модернізаційних процесів.

Математично інтегральне значення індексу інфраструктурного забезпечення регіону ($I_{ізр}$) визначається математичною моделлю такої функції:

$$I_{ізр} = F (X_{сі}, X_{рв}, X_{із}),$$

де $I_{ізр}$ – значення інтегрального виміру сукупності складових компонент інфраструктурного забезпечення регіональної господарської системи;

$X_{сі}$ – компонента комплексного виміру рівня сформованості інфраструктури регіону;

$X_{рв}$ – компонента комплексного виміру результативності впливу інфраструктури на регіональний розвиток;

$X_{із}$ – компонента комплексного виміру рівня інтеграційної здатності інфраструктури регіону.

Результатом комплексного оцінювання інфраструктурного забезпечення регіональної господарської системи є виявлення тенденцій модернізаційних процесів, притаманних окремим регіонам, а також розроблення стратегії інфраструктурного розвитку країни в умовах обраного євроінтеграційного вектору.



Під стратегією збалансованого розвитку інфраструктури регіональної економіки розуміють довгостроково визначений напрямок розвитку, заснований на сукупності систематизованих дій, що

дозволяють на основі стратегічних пріоритетів визначати найбільш прийнятні інструменти і заходи реалізації процедур, параметрів і процесів розвитку регіональної інфраструктури.

Стратегія збалансованого розвитку регіональної інфраструктури базується на двох основних положеннях: комплексному підході та застосуванні стратегічного планування і прогнозування розвитку регіональної економіки.

Науковці вважають за доцільне використання чотирьох типів стратегій, що визначають розвиток об'єктів регіональної інфраструктури:

- стратегія прийняття першочергових заходів;
- перфекціоністська стратегія;
- стратегія забезпечення державних стандартів;
- стратегія забезпечення рівних умов.



Моніторинг стану управління інфраструктурним забезпеченням регіону здійснюють з метою забезпечення органів регіонального управління, а також всіх зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність результатів в досягненні цілей та реалізації завдань механізму управління.

Іншими словами, це процес регулярного збору та фіксації даних про ключові елементи інфраструктури регіону протягом відповідного періоду для визначення проміжних та остаточних результатів, своєчасного виявлення проблем та відхилень від намічених результатів і здійснення необхідних коригувань, забезпечення ефективного використання ресурсів, мінімізації ризиків та негативних наслідків.

Йдеться про комбінацією внутрішнього моніторингу, який спрямований на перевірку ступеня просування за обраними стратегічними напрямками до головної мети управління та досягнення заданих цілей, та зовнішнього моніторингу, який передбачає збір інформації щодо ширшого контексту – змін в законодавстві країни, державної політики, ситуації в галузях та довколишніх регіонах, які мають стратегічне значення для розвитку цього регіону, тенденції та динаміка соціально-економічного розвитку регіону, інституційні зміни тощо.

Моніторингом повинні охоплюватись програми розвитку інфраструктури, інфраструктурні проекти. Звичайно, така інформація повинна бути точною.

Сьогодні як на рівні Мінінфраструктури України, так і на рівні регіонів відсутня комплексна методика оцінювання інфраструктурного забезпечення регіону. Тому актуальним є розроблений Сотниченко Л.Л. спосіб комплексної оцінки управління інфраструктурним забезпеченням регіону.

Пропонуємо здійснювати оцінку управління інфраструктурним забезпеченням регіону за секторами, які представлені на рисунку 4.2 і визначають можливості регіону здобути стійкі конкурентні позиції.



Рис. 4.2. Сектори оцінки управління розвитком інфраструктурного забезпечення конкурентоспроможності регіону

Оцінювання конкурентоспроможності регіону на основі розвитку його інфраструктури проводиться й аналізується в декількох секторах за низкою показників, що характеризують кожний із вказаних секторів.

Кількісні показники дозволяють встановити повноту використання ресурсів, які задіяні у розвитку інфраструктури регіону за всіма складовими: водний транспорт, повітряний транспорт, залізничний та автомобільний транспорт. *Якісні характеристики* визначають активність використання та якість інфраструктурного забезпечення регіону. Критерієм відбору

показників має бути широта їх охоплення, комплексність і галузева приналежність.

На рівні Мінінфраструктури України слід запровадити постійний моніторинг управління інфраструктурою. Варто розробити і підтримувати в актуальному стані методики моніторингу, виміру, оцінки й аналізу основних параметрів управління інфраструктурним забезпеченням.

§ 4.2. Управління соціальною інфраструктурою регіону

Основні складові соціальної інфраструктури наведені у таблиці 4.1.

Таблиця 4.1.

Складові соціальної інфраструктури

Соціальна інфраструктура		
Матеріальні об'єкти	Громадські суб'єкти	Нематеріальні чинники
Об'єкти соціально-вітальної інфраструктури	Політичні партії	Правові норми, нормативна база суспільного розвитку
Об'єкти соціально-побутової інфраструктури	Громадські та благодійні організації	Морально-етичні норми
Об'єкти соціально-економічної інфраструктури	Органи самоорганізації населення	Суспільні цінності
Об'єкти соціально-освітньої інфраструктури	Професійні і творчі спілки	Ідеали, національна ідея
Об'єкти соціально-культурної інфраструктури	Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	Традиції
Об'єкти соціально-комунікаційної інфраструктури	Релігійні громади	Менталітет
Об'єкти соціально-правової інфраструктури	Групи інтересів (групи тиску)	Соціальний капітал

Матеріальні об'єкти соціальної інфраструктури можна згрупувати так:

- *об'єкти соціально-вітальної інфраструктури*, діяльність яких безпосередньо пов'язана із забезпеченням життя та здоров'я людей (лікувальні, лікувально-профілактичні, оздоровчі, харчові заклади, терцентри соціального обслуговування, будинки-інтернати для ветеранів та інвалідів, продуктові магазини, аптеки, спортивні школи, спортивні клуби та ін.);

- *об'єкти соціально-побутової інфраструктури*, які забезпечують обслуговування повсякденних побутових потреб громадян, створюють відчуття комфорту (підприємства житлово-комунальних послуг, перукарні, пральні, хімчистки, майстерні з ремонту взуття, одягу, побутової техніки, СТО, автомийки, центри обслуговування мобільного зв'язку та копіювання, служби охорони та ін.)

- *об'єкти соціально-економічної інфраструктури*, які забезпечують належний рівень товарно-грошового обігу, та через які задовольняються економічні потреби населення (промтоварні магазини, торгівельні центри, ринки, страхові та банківські установи, кредитні та акціонерні товариства, фермерські господарства, приватні і сімейні підприємства та ін.);

- *об'єкти соціально-освітньої інфраструктури*, які сприяють становленню особистості, вихованню та інтелектуальному розвитку людей (дитячі дошкільні установи, школи, центри позашкільної освіти та виховання, середні спеціальні навчальні заклади, заклади вищої освіти, професійно-технічні навчальні заклади, хореографічні та художні школи, музичні школи, будинки дитячої творчості та ін.);

- *об'єкти соціально-культурної інфраструктури*, які сприяють культурному, інтелектуальному, духовному розвитку, самовираженню та самовдосконаленню громадян (театри, кінотеатри, храми, церкви, культові споруди, недільні школи при церквах, бібліотеки, розважальні центри, дискотеки, виставки, туристичні агентства, цирки, будинки культури, льодові катки, музеї, картинні галереї та ін.);

- *об'єкти соціально-комунікаційної інфраструктури*, які забезпечують громадянам можливість вільного пересування, сприяють вільному обігу товарів та інформації (система автомобільних та залізничних магістралей, повітряний, водний та міський транспорт, Інтернет, телефонний та мобільний зв'язок, поштова служба засоби масової інформації: преса, радіо, телебачення);

- *об'єкти соціально-правової інфраструктури*, які забезпечують захист прав та сприяють реалізації громадянських свобод людей (юридичні консультації, адвокатські контори, громадські приймальні, нотаріальні контори, «юридичні клініки», органи реєстрації актів громадянського стану, пункти безоплатної правової допомоги, «гарячі» телефонні лінії та ін.).

До складу *громадських суб'єктів* соціальної інфраструктури належать: політичні партії, громадські та благодійні організації, органи самоорганізації населення, професійні і творчі спілки, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, релігійні громади, групи інтересів (групи тиску). Через участь у діяльності цих суб'єктів громадяни, особи без громадянства, іноземці та інші особи можуть висловити, реалізувати та захистити свої права та інтереси.

До складу *нематеріальних чинників* соціальної інфраструктури належать правові норми та нормативна база суспільного розвитку, морально-етичні норми, суспільні цінності, ідеали, національна ідея, традиції, менталітет та соціальний капітал – усе, що на рівні суспільних цінностей, на духовному та ментальному рівні забезпечує умови для захисту прав, реалізації свобод та інтересів людини.

Сучасні процеси трансформації українського суспільства справляють значний, у тому числі негативний вплив на стан, утримання та розвиток об'єктів соціальної інфраструктури. *Основними проблемами* у цій сфері є:

- роздержавлення більшості об'єктів соціальної інфраструктури і втрата у зв'язку із цим можливості прямого впливу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на функціонування цих об'єктів;

- глибока диференціація доходів населення і зменшення у зв'язку із цим доступу людей до тих чи інших соціальних послуг;

- банкрутство і закриття значної частини підприємств, які утримували на своєму балансі об'єкти соціальної інфраструктури, передача цих об'єктів у державну та комунальну власність, перепрофілювання та продаж;

- нестача бюджетних ресурсів для належного утримання частини об'єктів соціальної інфраструктури;

- стихійне перепрофілювання, випадкове розміщення об'єктів соціальної інфраструктури без врахування реальних потреб та думки населення;

- демографічна криза, еміграційні пересування значних мас населення, що впливає на його попит та пропозицію;

- знецінення норм моралі та суспільних цінностей, зростання групового та індивідуального егоїзму.

Нормативно-правова база соціальної інфраструктури

Нормативно-правова база соціальної інфраструктури охоплює практично усі галузі права. Основою цієї бази є Конституція України, яка визначає та закріплює пріоритетність *основних прав та свобод* людини.

Ці права закріплені в статтях 23-63 Конституції, зокрема: право на вільний розвиток своєї особи (ст. 23), право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними (ст. 38), право направляти індивідуальні або колективні звернення в письмовій або усній формі до органів державної влади і місцевого самоврядування, до посадових або службових осіб (ст. 40), право на соціальний захист у разі повної або часткової втрати працездатності, безробіття, а також в старості та в інших передбачених законом випадках (ст. 46) та ін.

Отже, *основним завданням* соціальної інфраструктури є сприяти захисту та реалізації вказаних прав і свобод.

Формування, функціонування та розвиток соціальної інфраструктури, крім Основного закону, регулюється міжнародними правовими актами, обов'язковість яких в Україні визначена законодавчо, законами (загальними та спеціальними), підзаконними актами, а також локальними нормативно-правовими актами (статутами територіальних громад, регламентами органів публічної влади, положеннями, інструкціями та іншими НПА).

Роль соціальної інфраструктури у реалізації соціальної політики

Соціальна політика – це комплекс заходів державного та недержавного характеру, спрямованих на захист і реалізацію прав та свобод громадян, а також на виявлення, задоволення й узгодження потреб та інтересів осіб, соціальних груп, територіальних громад.

Основні завдання та ключові поняття, на яких базується соціальна політика, представлені на рисунку 4.3.

При виконанні завдання соціальної політики, що стосується *захисту і реалізації прав і свобод* громадян, важливо, аби ці громадяни самі мали бажання та здатність відстоювати свої права, що характеризує їхню *гідність*. Але ж при захисті і реалізації прав і свобод кожної конкретної особи треба враховувати права і свободи *інших*.

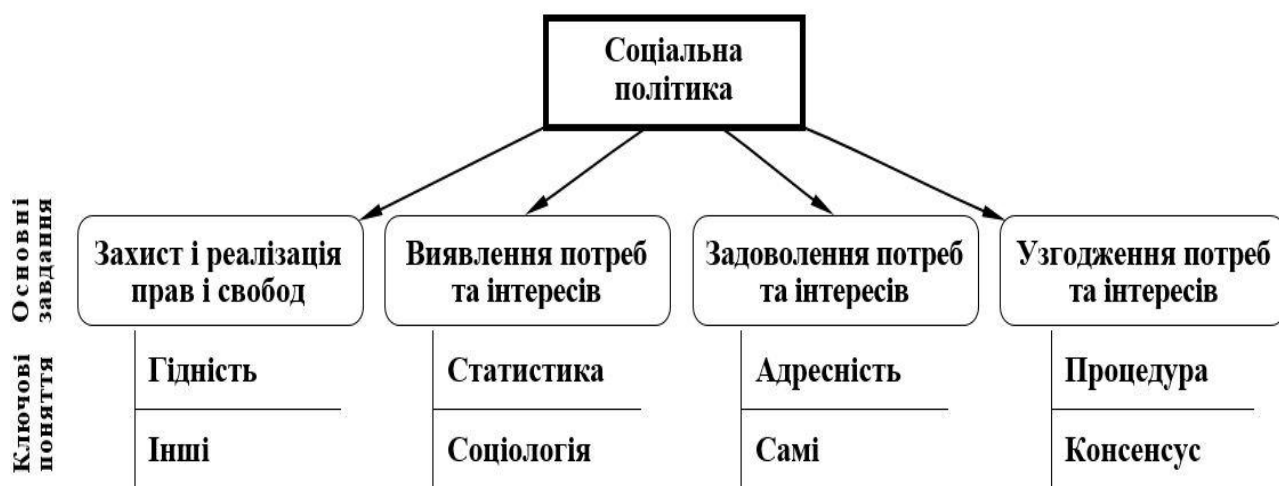


Рис. 4.3. Основні завдання та ключові поняття соціальної політики

При реалізації завдання соціальної політики щодо *виявлення потреб та інтересів* населення необхідно спиратись не тільки на *статистичні* (об'єктивні) дані, які порівнюються із соціальними нормами і стандартами, а й звертати увагу на думку людей, їхні суб'єктивні оцінки ступеня задоволення їх основних потреб та інтересів, що забезпечується засобами *соціології*.

При реалізації завдання соціальної політики щодо *задоволення* виявлених потреб та інтересів слід прагнути до максимальної *адресності* цієї діяльності, коли необхідну допомогу, підтримку, послуги отримують саме ті особи, сім'ї та соціальні групи, хто має у цьому особливу потребу.

При цьому слід створювати умови, аби представники, у першу чергу, соціально уразливих груп населення (дійсно, у межах своїх можливостей) *самі* проявляли активність у своєму життєзабезпеченні, а не чекали допомоги лише ззовні – від держави і громади.

Що стосується завдання соціальної політики щодо *узгодження потреб та інтересів* населення, то зараз, нажаль, цьому завданню приділяється недостатньо уваги з боку органів влади та й самого суспільства. Тому нерідко виникають конфліктні ситуації та конфлікти на самому різному ґрунті.

Запобігти цьому можна за допомогою грамотного, професійного застосування медіаційних *процедур*, додержання демократичних регламентів вирішення тих чи інших спірних питань, консультаціями із зацікавленими сторонами. І звичайно, успіх у попередженні та подоланні конфліктів може будуватись саме на *компромісі* сторін, здатності до якого слід привчати людей з дитинства.

До *основних функцій* соціальної політики належать: *економічна* (економічно забезпечує політичні перетворення, створює умови для реалізації практичних політичних заходів, стимулює різні види економічної діяльності); *соціальна* (створює соціально-економічні умови для збереження та розвитку «людського капіталу», забезпечує необхідний рівень життя для всіх груп населення, доступ до медичного обслуговування, освіти, культурних цінностей); *стратегічна* (створює соціально-економічні передумови для розвитку суспільства і збереження стабільності в ньому).

Соціальна політика базується на таких *принципах*: принципі соціальної справедливості, принципі соціальних гарантій, принципі соціальної компенсації, принципі соціальної солідарності, принципі індивідуальної соціальної відповідальності, принципі соціального партнерства та принципі субсидіарності.

Об'єкти соціальної політики можна розподілити на три групи: *працюючі працездатні (1), непрацюючі працездатні (2), непрацюючі непрацездатні (3)*. Кожна з цих груп потребує своїх специфічних форм і методів соціальної участі держави. Якщо для працюючих основними формами такої участі має бути створення належних умов праці та соціальне страхування, то для працездатних, але непрацюючих громадян у зв'язку із втратою ними або відсутністю роботи, актуальними є заходи, спрямовані на подолання безробіття і соціальну підтримку. Щодо непрацюючих непрацездатних громадян основною формою соціальної участі держави є соціальний захист, соціальна допомога, соціальний догляд.

Управління соціальною інфраструктурою

Система управління функціонуванням та розвитком соціальної інфраструктури побудована на принципах багаторівневого управління, яка поєднує адміністративні та функціональні, вертикальні та горизонтальні зв'язки.

Частина об'єктів соціальної інфраструктури знаходиться у віданні органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Деякі з них перебувають у подвійному підпорядкуванні: адміністративно підпорядковуються місцевим державним адміністраціям та місцевим радам, а функціонально – центральним органам виконавчої влади.

Розподіл повноважень між різними рівнями управління соціальною інфраструктурою має базуватись на *принципі субсидіарності*, який передбачає, що на якнайнижчому управлінському рівні має реалізовуватися якомога більше

повноважень за умови забезпечення їх належної ефективності. Цей принцип є одним із ключових засад Європейського Союзу.

Однією з важливих умов ефективності управління є раціональна побудова системи управління за ієрархічними рівнями. Цей раціоналізм будується на оптимальній кількості управлінських рівнів, а також на тому, що будь-які управлінські функції одного і того ж рівня не повинні дублюватись, а різних рівнів – перехресчуватись. Нижче на прикладі структури управління соціальним захистом населення (рис. 4.4.) показано розподіл суб'єктів управління по різних управлінських рівнях.

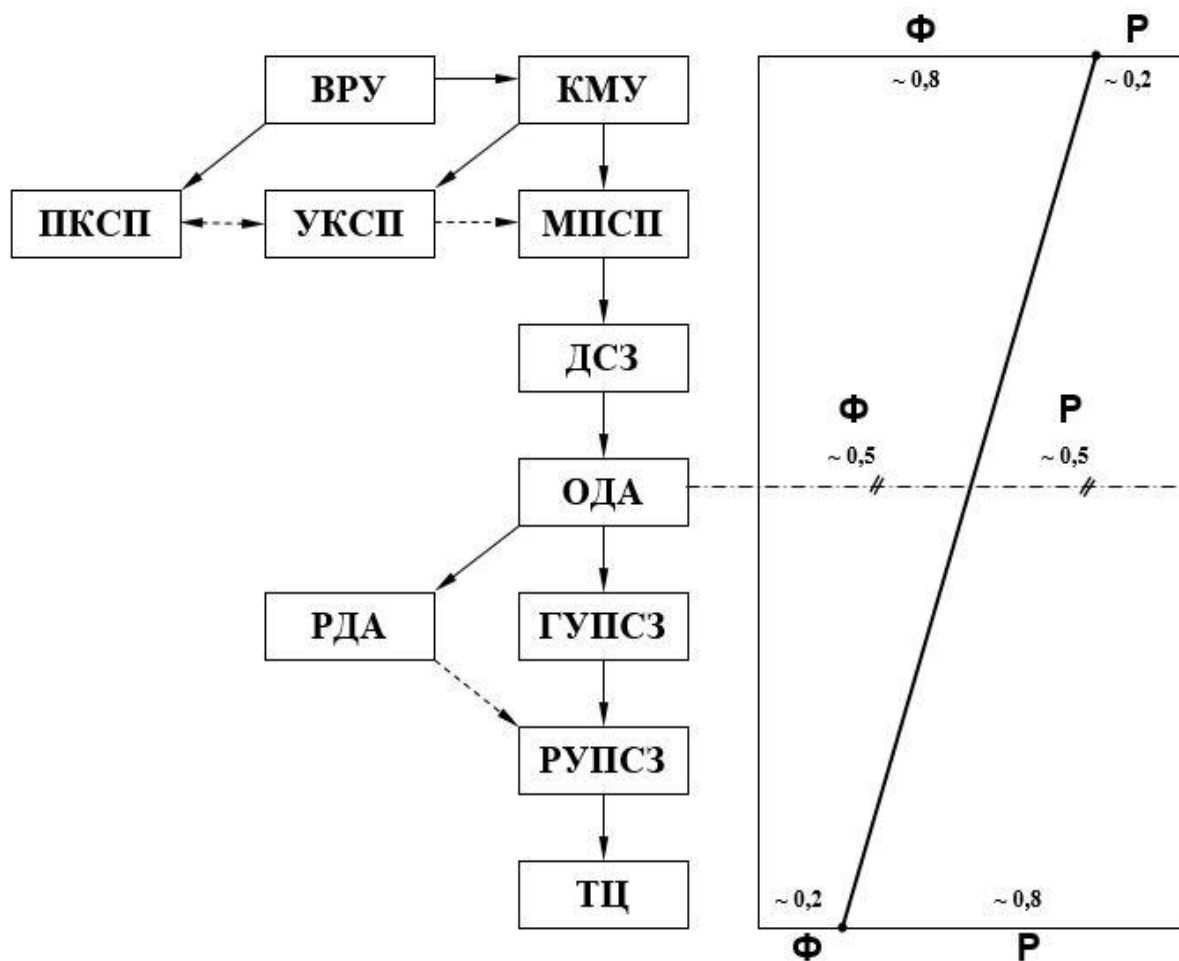


Рис. 4.4. Структура управління соціальною інфраструктурою у сфері соціального захисту населення

Умовні позначення

- ВРУ** – Верховна Рада України
- КМУ** – Кабінет Міністрів України
- ПКСП** – Парламентський комітет з соціальної політики
- УКСП** – Урядовий комітет з соціальної політики
- МСП** – Міністерство соціальної політики

ДСЗН	– Департамент з соціального захисту населення
ОДА	– Обласна державна адміністрація
ГУПСЗ	– Головне управління праці та соціального захисту
РУПСЗ	– Районне управління праці та соціального захисту
РДА	– Районна держадміністрація
ТЦ	– Територіальний центр обслуговування непрацездатних
Ф	– Формування соціальної політики
Р	– Реалізація соціальної політики

Дана система включає сім рівнів, кожен з яких наділений певними повноваженнями щодо формування (Ф) та реалізації (Р) державної політики у цій сфері. Але якщо на рівні вищих органів державної влади співвідношення формування та реалізації політики складає, умовно кажучи, 0,8 : 0,2, то на нижчому рівні – рівні безпосередніх виконавців (територіального центру обслуговування непрацездатних) це співвідношення складає приблизно 0,2 : 0,8.

Зі схеми видно, що на регіональному (обласному) рівні обсяг повноважень і функцій органів влади у сфері формування (Ф) соціальної політики приблизно дорівнює обсягу повноважень у сфері її реалізації (Р), що робить цей рівень ключовим у системі державного управління.

В умовах децентралізації та перенесення центра ваги в управлінні соціальними процесами з центрального на нижчі рівні, ступінь свободи у формуванні порядку денного на відповідній території, а отже і відповідальності переміщується на регіональний та місцевий рівні управління.

Зарубіжний досвід формування, утримання та розвитку соціальної інфраструктури

Вивчення досвіду країн Європи та Заходу в управлінні соціальним розвитком допоможе уникнути недоліків, які притаманні сучасній практиці регіонального управління в Україні. До цих *основних недоліків* належать:

- 1) фрагментарність та некомплексність у підходах до управління соціальним розвитком територій;
- 2) недостатнє розуміння необхідності перенесення пріоритетів соціального розвитку з галузевого на цілісно-територіальний;
- 3) інертність регіональних керівників у здійсненні заходів з розвитку соціальної інфраструктури на підпорядкованих територіях

(очікування державного фінансування, слабка ініціатива у залученні недержавних ресурсів).

Функціонування соціальної інфраструктури в економічно розвинутих країнах світу має свої особливості і залежить від політичної ситуації, моделі соціальної політики та економічного розвитку кожного окремого регіону. Розглянемо розвиток основних галузей соціальної інфраструктури регіонів Європи.

Торгівля. За рівнем розвитку внутрішньої торгівлі поки що існують істотні розбіжності між країнами Західної та Східної Європи. У країнах Західної Європи створена широка мережа оптової і роздрібної торгівлі. Підприємства перебувають у приватній власності, конкурують між собою, покупець має широкий вибір товарів і послуг. При цьому в ряді розвинутих країн (Німеччина, Великобританія, Франція) функціонують як великі торговельні фірми і будинки (супермаркети) світового рівня, так і безліч дрібних підприємств. У країнах Південної Європи переважає дрібна і роздрібна торговельна мережа (Іспанія, Португалія, Греція).

У більшості країн Європи, особливо на заході, важливе місце в житті населення відіграють кафе, ресторани, таверни та ін. Жителі відзначають у них різні свята, відвідують їх після роботи, у вихідні. Тут збираються товариства, клуби і навіть партії. Відвідування такого закладу доступне будь-якому громадянину.

Істотно відрізняються регіони Європи й за рівнем розвитку *систем кредитування і страхування*. У Західній Європі практично в усіх країнах вона функціонує, як добре налагоджений механізм. Водночас у таких країнах, як Німеччина, Франція, Швеція і деяких інших у цій сфері роль держави трохи вища, ніж, наприклад, у Великобританії. В усіх країнах існує широка мережа державних банків і страхових компаній. Громадяни, якщо вони унаслідок хвороби, безробіття чи старості не в змозі забезпечити себе засобами існування, одержують допомогу.

В основу *соціального забезпечення* покладено кілька принципів: принцип еквівалентності, за яким розмір допомоги залежить від розміру останньої заробітної плати; принцип солідарності, відповідно до якого розмір допомоги не залежить від величини податків, що сплачуються працівником, і внеску на соціальне страхування. Так, у Нідерландах, як і в багатьох інших країнах, існує три види страхування:

1) Соціальне страхування всіх громадян відповідно до закону про пенсії, закону про забезпечення родичів (вдів, сиріт) і закону про непрацездатність.

2) Страхування працюючих за наймом відповідно до законів про непрацездатність через хворобу, про безробіття та про лікарняний фонд.

3) Інші види забезпечення (соціальні допомоги для людей з малими доходами).

У багатьох країнах діють дошкільні заклади, що дозволяють жінкам брати участь у суспільному житті. Особлива політика допомоги здійснюється щодо біженців, етнічних меншин, політичних емігрантів, осіб з інвалідністю.

Система охорони здоров'я у всіх країнах змішана. Втручання держави виявляється у забезпеченні законодавчих заходів і створенні умов, спрямованих на попередження захворювань і нещасних випадків, надання медичної допомоги усім, хто цього потребує. Завдяки високому рівню медичного обслуговування та соціального забезпечення середня тривалість життя в більшості країн – понад 70 років. Значна частина витрат на медицину надходить із суспільних фондів. Крім того, надходять кошти від приватного медичного страхування. І нарешті, частину послуг оплачують безпосередньо громадяни, які звернулися за ними.

Система розселення, архітектура в кожній країні є результатом тривалої еволюції. У кожній з них склалася відповідна *система житлово-комунального господарства*. В Західній Європі (особливо в таких країнах, як Великобританія, Німеччина, Іспанія, Італія й ін.) велика частина населення живе в містах, в індивідуальних котеджах. За житло та його обслуговування доводиться платити до 30% заробітної плати. Однак комфортабельність житла та обслуговування при цьому значно вищі ніж, наприклад, у муніципальному житловому фонді країн Східної Європи.

Кожна країна має власну *систему освіти*. Однак можна виділити кілька типів таких систем. *Перший тип* характерний для країн Північної Європи. Тут обов'язкова 9-річна середня освіта, навчання у 2-4-річних гімназіях, після чого відкривається шлях для вступу до вузів. *Другий тип* освіти – централізована однакова система, характерна для Франції і Німеччини, а також країн Східної Європи. Така система передбачає дошкільну підготовку, обов'язкове 8-10-річне навчання (початкова і середня школи), ліцеї або гімназії, вузи. Професійно-технічну підготовку проходять у спеціальних навчальних закладах.

У вищій школі Франції переважає державний сектор освіти (університети і великі школи), у більшості державних вузів

безплатне навчання, існує державна монополія на видачу національних дипломів і присвоєння кваліфікацій. В останні десятиліття реалізується політика «професіоналізації» освіти. Для цього на базі університетів створюються «державні установи наукового, культурного і професійного характеру» (як правило, у містах із населенням не менше 100 тис.). Такі установи готують інженерів з 4-річним (звичайний рівень) і 6-річним терміном підготовки.

У Німеччині система освіти має такий вигляд: фольксшULE (восьмирічна народна школа), обершULE (десятирічна реальна школа), гімназії (до 13 років навчання). Після гімназії є можливість вступу до вищого навчального закладу.

Основними тенденціями з удосконалення системи освіти в Німеччині є: посилення ролі держави і земель, можливий перегляд безплатної освіти, посилення диференціації вузів, розвиток системи післядипломної освіти (у спеціальних коледжах при вузах, на курсах промислових компаній).

Найбільшу кількість ступенів має система освіти в Італії. Вона включає: дошкільні установи (3-5 років), початкову школу (з 6 до 11 років), нижчу школу (з 11 до 14 років), загальноосвітні та професійні навчальні заклади різного типу, ЗВО.

У Великобританії та Іспанії поряд з мережею загальноосвітніх державних шкіл функціонує мережа приватних і церковних шкіл. Далі діє система підготовчих курсів до ЗВО.

Особлива роль у системі освіти більшості країн Західної Європи відведена університетам, які є великими освітніми і науковими центрами. Світове визнання здобули університети Великобританії (Оксфорд, Кембридж), Франції (Сорбонна, Коллеж де Франс), Німеччини, Італії, Швеції та ін. У деяких університетах навчаються до 50 тис. студентів.

Європейські принципи політики щодо розвитку регіонів

В Європі вже декілька десятиліть існує феномен *регіональної політики Європейського Союзу*, головним завданням якої є соціальне зближення країн через зниження дисбалансу у рівнях розвитку цих регіонів.

У 1936 році у Великобританії було створено *Асоціацію реконструкції спеціальних територій*. Пізніше на її базі утворились індустриальні парки, які управлялись неприбутковими компаніями. Вони надавали послуги, здавали в оренду виробничі площі фірмам, яким у свою чергу були встановлені пільги.

У 1960 році у Великобританії було прийнято закон *про місцеве працевлаштування*, яким передбачалося виділення кредитів та надання грантів на розвиток виробництв у депресивних регіонах (критерій – безробіття на рівні вище 4-5%). Правила були не жорсткими, фірмам відшкодовувалося до 85% компенсацій на будівництво нових потужностей. Пізніше цей відсоток було знижено до 25%.

У Франції в період з кінця XIX по середину XX століття була надмірна централізація державного управління економічним і соціальним розвитком на збиток регіонам. Навіть основні залізниці були побудовані виключно радіально – між Парижем і регіонами. Взаємодія між регіонами була незначною (до речі, в Україні міжрегіональні зв'язки і зараз залишаються вкрай нерозвиненими).

З кінця 30-х років XX століття Франція розпочала курс на децентралізацію соціально-економічного управління. У 1949 році у складі Міністерства будівництва було створено підрозділ у справах територій, а також започатковані субсидії та пільги тим підприємствам, які переміщуються з Парижу в регіони.

У 1965 році було створено регіональні комітети економічного розвитку, які надавали консультації з економічних та соціальних питань у межах Національної програми розвитку регіонів. Ці комітети поєднували представників комерційних структур, некомерційних організацій та депутатів місцевих рад (прообраз агенцій регіонального розвитку і міжсекторного співробітництва влади, бізнесу та третього сектора). Дійсно, у законодавстві багатьох країн Європи структури, які сприяють регіональному розвитку, мають статус некомерційних організацій.

У майбутньому цей підхід себе виправдав, а створене незабаром Агентство по координації та плануванню регіонального розвитку сприяло зміні державної політики Франції у бік більшого врахування регіональних питань центральним урядом.

В арсеналі заходів, які вживають уряди західних країн для сприяння розвитку соціальної інфраструктури, є такі:

- часткове роздержавлення об'єктів соціальної інфраструктури і передача права їхнього утримання та розвитку недержавним, зокрема непідприємницьким організаціям за рахунок бюджетних та небюджетних коштів (досвід Польщі);
- всіляке сприяння створенню і діяльності приватних служб і підприємств, які надають соціальні послуги населенню, вжиття по відношенню до них системи пільг та стимулів за рахунок зниження податків, орендної плати, державних та муніципальних замовлень;

- виділення з державного та міських бюджетів певних ресурсів на розвиток відповідних територій у вигляді грантів на отримання соціального замовлення недержавними підприємствами і організаціями тощо.

Останнім часом багато країн зробило серйозні кроки в децентралізації управління соціально-економічним розвитком: у Франції створено 22 регіональних урядів, в Іспанії – 17 автономій, у Швеції – «вільна комуна». В основу усіх цих перетворень покладено *принцип субсидіарності*, коли якнайбільший обсяг повноважень ефективно реалізується на найнижчому управлінському рівні. Тобто, вищі органи переймаються розв'язанням лише тих проблем, з якими не може ефективно впоратись нижчий рівень.

У 1983 році на європейському рівні вироблено єдині критерії проблемних регіонів, зокрема:

- рівень ВВП на душу населення, нижчий за середній серед країн ЄС;
- як мінімум, 20% населення зайняті у депресивних регіонах;
- високий рівень безробіття (більше 3,5%);
- надмірна міграція.

Створено Структурні фонди, Європейський інвестиційний банк.

Маастріхтський договір про утворення Європейського Союзу (ЄС), укладений у 1991 році, містить спеціальний розділ, присвячений економічному та соціальному об'єднанню, який передбачає скоординованість діяльності різних фондів, створюваних на підтримку регіонального розвитку.

Характерними тенденціями у здійсненні регіональної політики країнами ЄС, зокрема тими, що колись належали до країн соціалістичного табору, є такі.

Польща, Угорщина, Румунія – децентралізація державного управління, збільшення числа суб'єктів регіонального розвитку. Залучення до формування та здійснення стратегії регіонального розвитку приватного та громадського секторів (через агентства регіонального розвитку).

У Болгарії акцент робиться на державному інвестуванні.

В Естонії регіональна політика тяжіє не до зрівняння, а до формування самодостатніх регіонів на базі розвитку внутрішнього потенціалу та місцевих регіональних ініціатив.

Регіональна стратегія ЄС базується на активізації «соціального капіталу» регіонів, створення загальної соціальної

інфраструктури. Це вважається більш ефективним, ніж отримання державних дотацій та гарантій на розвиток. Створюються бізнес-школи, індустріальні та технопарки, торгово-промислові палати, навчальні центри, агентства регіонального розвитку на некомерційній основі (тут лідер – Польща).

Що може запозичити Україна з цього зарубіжного досвіду?

1. Самостійність регіонів, яка зростає, слід підкріплювати законодавчо, щоб уникнути розпаду країни та ізоляції її окремих складових.

2. Немає і не може бути єдиної для усіх регіонів регіональної політики. Тип її залежить від конкретних умов та ступеня розвитку цих регіонів.

3. Треба на практиці впроваджувати принцип субсидіарності на усіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування.

4. Не слід зводити соціальну політику лише до роздержавлення соціальної інфраструктури. Треба створити розумний баланс державної, комунальної та приватної власності у сфері забезпечення потреб та інтересів населення.

5. Слід усіляко сприяти створенню недержавних науково-професійних, неполітичних органів та мозкових центрів, які органи влади мають залучати для розробки і реалізації власної політики.

6. Слід більше зусиль зосередити на розвитку внутрішнього потенціалу територій країни, ніж перерозподіляти державні ресурси на дотацію цих територій.

7. Ширше залучати небюджетні, нетрадиційні джерела ресурсів, у тому числі використовуючи запропоновану нижче соціально-активну ресурсну стратегію.

В питаннях формування європейської соціальної політики ЄС зобов'язує країни-кандидати до ЄС орієнтувати свої національні дії на зближення з соціальними стандартами, що існують в ЄС, зобов'язує прийняти законодавчі рішення, які зафіксовані в Європейській Соціальній Хартії, що охороняє основні права громадянськості. Ця Хартія надає право на працю, гідну винагороду за неї, охорону дітей і молоді, сприятливі умови праці і охорону працюючих жінок, професійні консультації і перенавчання, соціальне страхування, медичну допомогу і право користування соціальною допомогою.

Суттєву роль у соціальній сфері в багатьох країнах ЄС відіграють органи місцевого самоврядування і громадські організації, які на місцевому рівні дбають про якість суспільного життя. Роль держави в організації життя в ЄС зводиться до надання

допомоги і дотримання постулату: *«стільки громадського контролю, скільки можливо, стільки державного, скільки необхідно»*.

Одним з основних напрямків соціальної політики Євросоюзу є економічне *згуртування в регіональній політиці*. Йдеться про подолання відмінностей у стандартах якості життя між певними регіонами країн-членів, через що виникає потенційна загроза політичній та економічній стабільності ЄС. Ця загроза була визнана в преамбулі Римського Договору (1957), який спрямовував на зменшення *«розриву між різними регіонами і подолання відсталості районів, що перебувають у менш сприятливих умовах»*. Першим кроком у цьому напрямку стало створення Фонду регіонального розвитку (1975) з метою згладжування відмінностей між заможними і менш заможними регіонами.

Фінансові організації, за допомогою яких Європейський Союз намагається досягти рівності у розвитку між регіонами, вказані у ст. 130b Договору про ЄС:

- Європейський фонд сільськогосподарського управління та гарантій;
- Європейський соціальний фонд;
- Європейський фонд регіонального розвитку;
- Європейський інвестиційний банк.

Соціальна діагностика стану соціальної інфраструктури територій

Адресний характер соціального обслуговування

Адресність соціальної політики, зокрема у сфері надання соціальних послуг, забезпечується через оцінювання соціального стану кожної особи, сім'ї, соціальної групи та певної територіальної спільноти (територіальної громади, району, регіону).

Найбільш повно об'єктивний стан особи можна охарактеризувати за допомогою соціальних характеристик, до складу яких входять: *соціальний статус особи* (що по суті визначає характер і обсяг зобов'язань держави), *матеріальний стан особи* (з урахуванням матеріального стану близьких членів сім'ї), *стан здоров'я* (у тому числі, наявність хронічних захворювань, наявність розладів, ступінь рухомої активності) та *умови проживання* (рис. 4.5).

СОЦІАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ			
Соціальний статус	Матеріальна забезпеченість	Стан здоров'я	Умови проживання
Самотній	Заробітна плата	Ступінь рухомої активності	Наявність житла
Пенсіонер	Пенсія	Наявність хронічних захворювань	Самостійна квартира
Інвалід I гр.	Державні виплати та допомоги	Наявність протипоказань	Жилплоща у комунальній квартирі
Інвалід II гр.	Власні додаткові доходи	Наявність фізичних дефектів	Власний дім
Інвалід III гр.	Прибутки інших членів сім'ї	Наявність психічних розладів	Наявність гарячої води
Учасник ВВВ			Наявність зручностей
Інвалід ВВВ			Наявність телефону
Учасник БД			Пічне опалювання
«Чорнобилець»			Наявність електроплити
Багатодітна мати			Наявність газової плити
Самотня мати			Район проживання
Сирота			Поверх
Бомж			Наявність транспорту

Рис. 4.5. Соціальні характеристики для оцінки соціального стану осіб

Дані по вказаних соціальних характеристиках збирають відповідні соціальні служби (терцентри, служби у справах дітей та ін.) при розгляді питання щодо надання особі, яка звернулася по допомогу, того чи іншого виду та обсягу цієї допомоги. Частину інформації надає заявник у документах, частину же доводиться отримувати інспекторам в результаті обстеження соціальних та

матеріально-побутових умов проживання заявника, заповнюючи відповідні форми документів.

У разі, якщо виникають спірні питання щодо обґрунтованості заяви і підстав надання певної допомоги заявнику, ці питання розглядаються і вирішуються Піклувальними радами, які створюються при департаментах соціальної політики та інших соціальних підрозділах.

Одним із джерел інформації про проблеми, які турбують мешканців певної території, а отже інструментом діагностики стану цього соціального об'єкту є аналіз звернень громадян (письмових, усних та особистого прийому) та електронних петицій.

Так, наприклад, аналіз статистики звернень за десять років діяльності Вінницької міської ради з 2010 по 2019 рік свідчить, що кількість письмових та усних звернень протягом вказаного періоду невинно зростає.

Якщо у 2010 році на адресу виконавчих органів та посадових осіб Вінницької міської ради надійшло 28 262 звернення від 39 963 осіб, то у 2019 році кількість звернень склала вже 134 733 або у 4,8 рази більше, а кількість авторів звернень – 202 000 або у 5,1 рази більше.

Таке зростання кількості звернень може свідчити, у тому числі, про підвищення рівня довіри до міської влади мешканців територіальної громади, які вбачають в ній відповідального господаря, що здатний уважно вислухати і належно відреагувати на їхню скаргу або пропозицію.

Підтвердженням цього є і статистика результатів розгляду отриманих міською радою звернень. Так, якщо у 2010 році позитивно на користь громадян було вирішено 60,6% звернень то у 2019 році позитивно були вирішені вже 84,6% звернень. Крім того, знизився і невідпрацьований відсоток звернень, які залишаються на контролі на кінець року: з 4,0% у 2010 році до 2,2% у 2019 році.

Порівняння тематики письмових звернень, отриманих у паперовому та електронному вигляді, з усними зверненнями, зафіксованими під час особистого прийому керівників, свідчить про істотну відмінність пріоритетів у зверненнях.

Так, у письмових зверненнях питання, пов'язані з соціальною політикою та соціальним захистом населення, дедалі набирають більшої ваги: якщо у 2010 році ця тематика містилася у 22,0% звернень, то починаючи з 2015 року, відсоток цієї тематики зростає, і в 2018-2019 роках він сягнув майже 70-80%.

Це може свідчити про невинний процес збобіння населення, причини якого і можливості впливу на який знаходяться переважно за межами повноважень і можливостей міської влади.

Адже в інших сферах проблемних питань, по яких звертаються мешканці до міської влади і які більшою мірою належать до її компетенції, динаміка кількості таких звернень має тенденцію до зниження.

Так, за період з 2010 по 2019 рік відсоток звернень з питань комунального господарства знизився з 14,8% до 4,9%, з питань житлової політики – з 13,5% до 4,7%, з питань аграрної політики та земельних відносин – з 12,2% до 3,9%, з питань архівного відділу – з 10,5% до 3,6%.

Така динаміка зменшення частки звернень зі вказаних пріоритетних питань може свідчити, що міська влада та підпорядковані їй комунальні підприємства, заклади і установи, а також бізнес, який має діяти у створених владою умовах, забезпечують вирішення значної частини проблем у вказаних сферах.

До речі, за даними рейтингу міст України, вінничани найчастіше за мешканців інших обласних центрів звертаються до місцевої влади (до міської ради, виконкому, комунальних підприємств) свого міста, що також може свідчити про високий рівень довіри до міської влади.

На підтвердження цього дві третини опитаних вінничан вважають, що місцева влада та її службовці добре і навіть відмінно ставляться до них. Це найвищий рейтинг даної оцінки в Україні.

Державні соціальні стандарти, соціальні гарантії, норми і нормативи



Державні соціальні стандарти – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій.

Державні соціальні гарантії – це встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Соціальні норми і нормативи – це показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами.

Нормативи витрат (фінансування) – показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів.

Метою встановлення державних соціальних стандартів і нормативів є:

1) визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, передбачених Конституцією України;

2) визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації;

3) визначення та обґрунтування розмірів видатків бюджетних коштів і коштів соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери.

Класифікація соціальних нормативів здійснюється за *характером* задоволення соціальних потреб та за *рівнем* задоволення цих потреб. За першим критерієм виділяють:

1) *нормативи споживання* – розміри споживання в натуральному вираженні за певний проміжок часу (за рік, місяць, день) продуктів харчування, непродовольчих товарів поточного споживання та деяких видів послуг;

2) *нормативи забезпечення* – визначена кількість наявних в особистому споживанні предметів довгострокового користування, а також забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного обслуговування та житлово-комунальних послуг;

3) *нормативи доходу* – розмір особистого доходу громадянина або сім'ї, який гарантує їм достатній рівень задоволення потреб, що обчислюється на основі визначення вартісної величини набору нормативів споживання та забезпечення.

За другим критерієм соціальні нормативи поділяються на:

1) *нормативи раціонального споживання* – рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб;

2) *нормативи мінімального споживання* – соціально прийнятний рівень споживання продуктів харчування,

непродовольчих товарів та послуг з огляду на соціальні та фізіологічні потреби;

3) *статистичні нормативи* – нормативи, що визначаються на основі показників фактичного споживання або забезпеченості для всього населення чи його окремих соціально-демографічних груп.

Державні соціальні стандарти і нормативи, як правило, формуються, встановлюються і затверджуються в порядку, визначеному КМУ за участю та погодженням з іншими сторонами соціального партнерства (працівниками та роботодавцями).

Державні соціальні стандарти розрізняють за сферою застосування у сфері доходів населення та у сфері охорони здоров'я.

Державні соціальні нормативи розрізняють за сферою застосування: у сфері надання соціальних послуг; у сфері житлово-комунального обслуговування; у сфері транспортного обслуговування та зв'язку; у сфері забезпечення навчальними закладами; у сфері обслуговування закладами культури; у сфері обслуговування закладами фізичної культури і спорту; у сфері побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування.

Прожитковий мінімум – це вартісна величина набору продуктів харчування, достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини та збереження його здоров'я, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

На основі прожиткового мінімуму визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Прожитковий мінімум щороку (з 2000 року) затверджується ВРУ в Законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Прожитковий мінімум публікується в офіційних виданнях загальнодержавної сфери розповсюдження.

Для оцінки рівня життя в регіоні, розроблення та реалізації регіональних соціальних програм, визначення права на призначення соціальної допомоги, що фінансується за рахунок місцевих бюджетів, органами місцевого самоврядування може затверджуватися *регіональний прожитковий мінімум*, який має бути не нижчим за установлений відповідно до закону.

Прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто

належить до основних соціальних і демографічних груп населення (для дітей віком до 6 років, дітей віком від 6 до 18 років, працездатних осіб та осіб, які втратили працездатність), виходячи з наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, схвалених науково-громадською експертизою.

Набір продуктів харчування формується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, з використанням нормативів фізіологічної потреби організму людини в продуктах харчування, з урахуванням їхнього хімічного складу та енергетичної цінності, з урахуванням рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я.

Набір непродовольчих товарів формується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку, з використанням нормативів забезпечення засобами гігієни, медикаментозними засобами, засобами захисту організму людини від впливу навколишнього середовища, а також засобами для влаштування побуту.

До набору послуг включаються житлово-комунальні, транспортні, побутові послуги, послуги зв'язку, закладів культури, освіти, охорони здоров'я та інші. Набір послуг формується уповноваженими центральними органами виконавчої влади у сферах надання відповідних послуг.

Методика визначення прожиткового мінімуму затверджена наказом Мінпраці, Мінекономіки, Держкомстату від 03.02.2017 № 178/147/31.

Для спостереження за динамікою рівня життя в Україні на основі статистичних даних про рівень споживчих цін Мінпраці розраховує щомісяця фактичний розмір *прожиткового мінімуму на одну особу*, а також окремо – для тих, хто належить до основних і демографічних груп населення.

Динаміка зміни розміру прожиткового мінімуму протягом 2015-2020 років (станом на початок року) у порівнянні із темпами інфляції виглядає наступним чином (рис. 4.6.):

Як свідчать наведені дані, в 2015 році темп росту прожиткового мінімуму був нижче індексу інфляції на 12,7%, що свідчить про зниження реальних доходів населення. Починаючи з 2016 року, спостерігається тенденція до випереджаючих темпів зростання прожиткового мінімуму в порівнянні з рівнем інфляції.

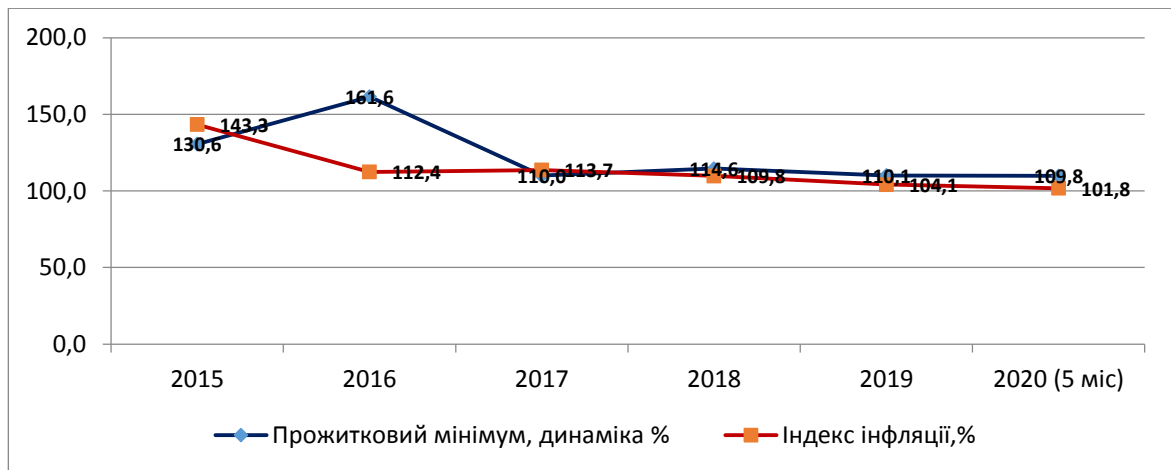


Рис. 4.6. Аналіз співвідношення прожиткового мінімуму та рівня інфляції за 2015-2020 рр.

Наказом Міністерства праці та соціальної політики від 17.06.2002 № 293 затверджено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів.

Об'єктами класифікації є державні соціальні стандарти і нормативи у сферах: 1) доходів населення; 2) соціального обслуговування; 3) житлово-комунального обслуговування; 4) транспортного обслуговування та зв'язку; 5) охорони здоров'я; 6) забезпечення навчальними закладами; 7) обслуговування закладами культури; 8) обслуговування закладами фізичної культури та спорту; 9) побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування; 10) соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей.

Оцінювання ступеня задоволення соціальних потреб та інтересів населення

На практиці основні життєві соціальні потреби людей далеко не завжди задовольняються належним чином. Якщо умовно прийняти за одиницю повне задоволення тієї чи іншої соціальної потреби, то фактична *ступінь задоволення* цієї потреби, яку позначимо як $CЗ_{сп}$, буде складати якусь певну частину від одиниці.

Повна або часткова незадоволеність певної соціальної потреби призводить до виникнення *соціальної проблеми*. А різниця між повною і фактичною ступенями задоволення цієї соціальної потреби може характеризувати *напруженість соціальної проблеми* H :

$$H = 1 - CЗ_{сп}$$

Крім напруженості, соціальну проблему можна охарактеризувати її *актуальністю* – періодом, протягом якого цю

проблему бажано розв'язати. В практиці управління соціально-економічним і культурним розвитком населених пунктів і територій плановий період розв'язання життєвих проблем складає зазвичай один або декілька років. Відповідно до цього розробляються та реалізуються короткострокові (щорічні) та середньострокові цільові програми.

Отже, *актуальність соціальної проблеми* визначається тривалістю того періоду T (у роках), за який ця проблема має бути вирішена: чим менше цей бажаний період, тим актуальність проблеми вище. Для визначення актуальності соціальної проблеми використовується формула:

$$A = 1 + 1/T$$

Інтегральною характеристикою соціальної проблеми, що поєднує в собі її напруженість та актуальність, є *пріоритетність соціальної проблеми (Π)*, яка розраховується за формулою:

$$\Pi = H \times A$$



Процес оцінювання ступеня задоволення основних життєвих потреб та інтересів населення, виявлення та оцінювання існуючих соціальних проблем як наслідок певної незадоволеності вказаних потреб та інтересів, а також аналіз причин виникнення та існування цих проблем та визначення шляхів їхнього вирішення складає сутність процедур соціальної діагностики.

Процес виявлення та розв'язання соціальних проблем у межах певної територіальної громади може відбуватися у такій послідовності:

1) Обираються *основні сфери життєзабезпечення*, по яких проводиться оцінювання ступеня задоволеності соціальних потреб населення. До таких сфер належать шкільна та дошкільна освіта, охорона здоров'я, благоустрій, транспортне сполучення, продовольче та промтоварне забезпечення, громадська безпека та ін. В кожній сфері визначаються відповідні показники, за якими оцінюється ступінь задоволення відповідної соціальної потреби через соціальну інфраструктуру.

2) Проводиться експертне / соціологічне опитування мешканців, користувачів, споживачів послуг відповідних об'єктів соціальної інфраструктури, в результаті якого акумулюються оцінки по кожному показнику і в цілому – по кожному виду соціальної потреби. На основі цього розраховується середні значення ступеня

задоволення кожної соціальної потреби і за наведеними вище формулами напруженість, актуальність та пріоритетність відповідних соціальних проблем.

За своєю напруженістю та актуальністю усі виявлені пріоритетні соціальні проблеми розділяються на три групи залежно від ступеня їхньої пріоритетності:

- *екстремальні* соціальні проблеми, які є як найбільш напруженими, так і найбільш актуальними;
- *невідкладні* соціальні проблеми, які є найбільш актуальними, але не є найбільш напруженими;
- *важливі* соціальні проблеми, які є найбільш напруженими, але не є самими актуальними.

3) Далі експертами аналізуються *причини* виникнення вказаних соціальних проблем. В результаті по кожній соціальній проблемі виявляються лімітуючі чинники, брак або надлишок яких найбільшою мірою обумовлює наявність даної проблеми. Такими чинниками можуть бути фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси, кваліфікація кадрів, відсутність досвіду вирішення подібних проблем, потенційна соціальна небезпека даної проблеми у разі тривалого затягування її вирішення, певні природні або геополітичні умови та ін.

4) По кожній пріоритетній соціальній проблемі визначаються *суб'єкти впливу*, діяльність яких безпосередньо впливає на стан даної соціальної ситуації та від діяльності яких залежить вирішення або принаймні пом'якшення соціальної проблеми. До таких суб'єктів можуть належати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, комерційні й некомерційні структури, громадяни. З їх числа виділяється суб'єкт, відповідальний за покращення стану справ у даній області соціальної сфери. Як правило, цим суб'єктом є місцевий орган влади, на який ця відповідальність покладена чинним законодавством або актом вищестоящего органу.

5) Аналізуючи пріоритетні соціальні проблеми, експерти намічають можливі *шляхи їх вирішення* та оцінюють обсяги необхідних для цього *ресурсів*. Зіставляючи ці обсяги з реальними можливостями, які має в своєму розпорядженні територіальна громада, а також враховуючи наявність в ній комерційних та некомерційних організацій, які могли би зробити свій внесок у вирішення вказаних проблем, експерти пропонують шляхи найбільш раціонального використання наявних бюджетних

ресурсів та механізми залучення у соціальну сферу додаткових небюджетних ресурсів.

6) Підсумковий перелік пріоритетних *соціальних проблем* з аналізом *причин* їхнього виникнення та наведенням головних *лімітуючих чинників і суб'єктів*, відповідальних за вирішення цих проблем, враховується при формуванні проектів цільових соціальних програм та комплексних програм соціально-економічного і культурного розвитку громади, її окремих територій і цільових соціальних груп при розподілі бюджетних та інших ресурсів.

Розв'язання соціальних проблем через соціальне проектування

Процес розв'язання соціальних проблем у напрямку більш повного задоволення соціальних потреб та інтересів населення здійснюється через створення та налагодження діяльності об'єктів соціальної інфраструктури шляхом *соціального проектування* з наступним впровадженням цих проектів у життя.

Увесь процес соціального проектування можна представити у вигляді ланцюга з декількох послідовних взаємопов'язаних етапів (рис. 4.7.).

На першому етапі – *етапі дослідження* шляхом проведення *соціальної діагностики* за об'єктивними (*статистичними*) показниками $P_{ст}$ та суб'єктивними (*соціологічними*) показниками $P_{сц}$ визначається склад і характер соціальних потреб та інтересів як усього населення певної території, так і його окремих соціальних груп, досліджується *ступінь задоволення* цих потреб та інтересів.

На підставі цього робиться *висновок про стан соціального об'єкту*, який характеризується набором певних значень соціальних показників $\Sigma (P_{ст}; P_{сц})_1$, та *наявність соціальних проблем*, які є наслідком незадоволених або неповною мірою задоволених потреб та інтересів громадян, соціальних груп, усієї територіальної громади.

Залежно від ступеня відповідності/невідповідності фактичних значень соціальних показників тим, що прийняті за норму, можна розрізняти три типи стану соціального об'єкту: *сталий стан*, коли фактичні значення соціальних показників знаходяться у межах припустимих відхилень від норми; *передкризовий стан*, коли окремі соціальні показники знаходяться за межами припустимих відхилень, і нарешті *кризовий стан*, коли фактичні значення усіх

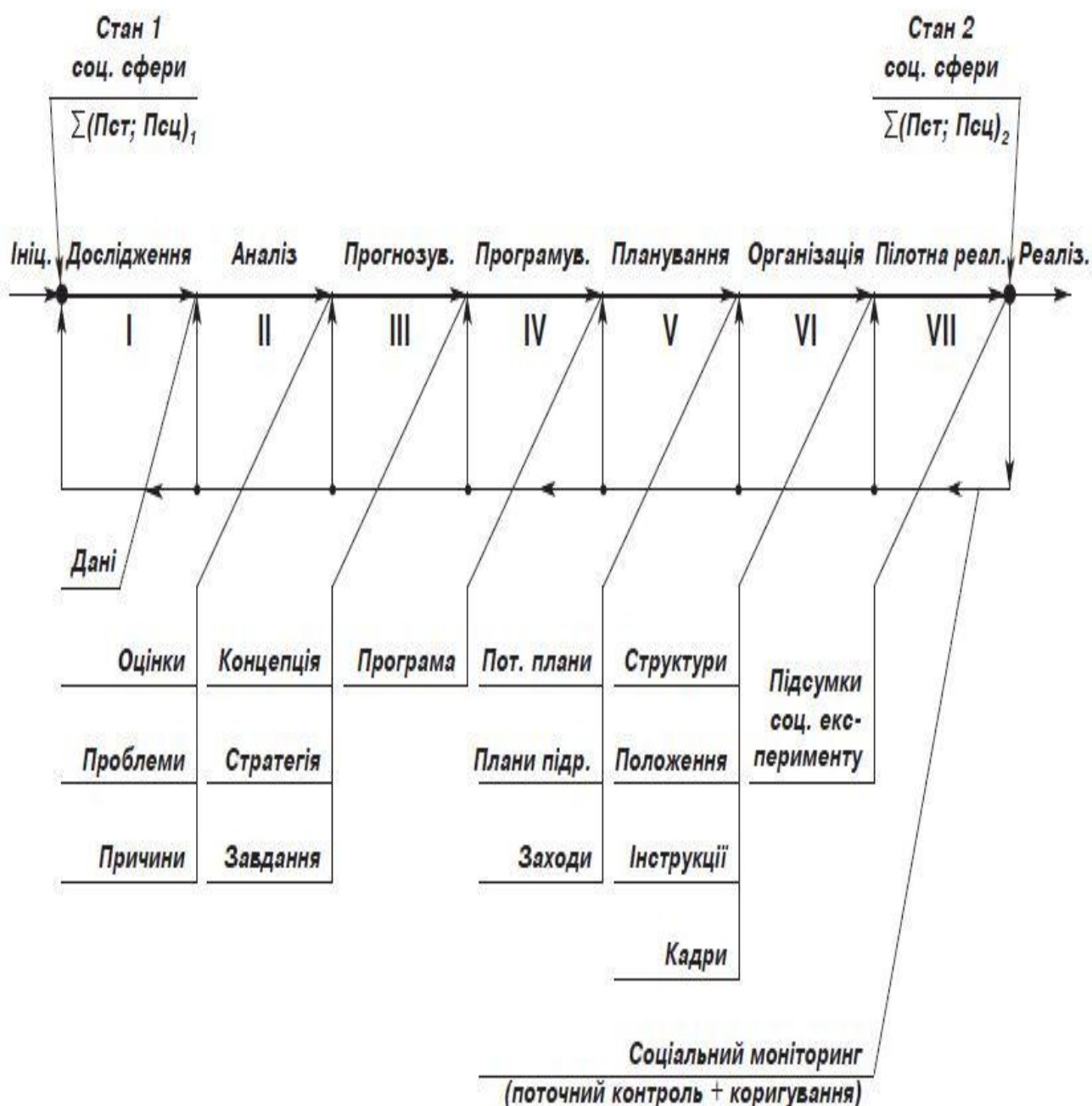


Рис. 4.7. Основні етапи соціального проектування

показників лежать за межами припустимих відхилень. Такий стан свідчить про наявність соціальної проблеми у певній області соціальної сфери.

На другому етапі – *етапі аналізу* на підставі даних статистичних та соціологічних досліджень, отриманих напередодні у ході соціальної діагностики, експертно-аналітичним шляхом визначаються *причини* виявлених соціальних проблем та *можливі шляхи їх розв'язання*, а також з'ясовуються необхідні бюджетні та небюджетні (зовнішні та внутрішні) фінансові та інші *ресурси*, які необхідні для розв'язання виявлених проблем.

На третьому етапі – *етапі прогнозування* виробляється концепція або *стратегія процесу* комплексного розв'язання виявлених соціальних проблем. Ця концепція (стратегія) слугує вихідною базою для формулювання завдання на розробку цільової соціальної програми з розв'язання вказаного комплексу соціальних проблем.

На четвертому етапі – *етапі програмування* розробляється комплекс об'єднаних у єдину *соціальну програму* взаємопов'язаних заходів, спрямованих на досягнення визначеної мети в *обґрунтовані терміни* шляхом розв'язання певних завдань силами певних виконавців із використанням наявних та залучених ресурсів. Проект такої соціальної програми розглядається та приймається органом державної влади, органом місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень згідно із порядком, зокрема встановленим законами України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та «Про державні цільові програми».

На п'ятому етапі – *етапі планування* головний виконавець, як правило, за участю співвиконавців розробляє короткотермінові (щорічні, щоквартальні) програми і плани реалізації основної програми, а кожний з відповідних підрозділів та відповідальних виконавців розробляє власні плани заходів, спрямовані на виконання завдань програми.

На шостому етапі – *етапі організації виконання* здійснюються заходи з організаційно-технологічної підготовки та забезпечення процесу виконання завдань програми шляхом утворення нових або реформування діючих управлінських структур та установ, розробки нових або удосконалення існуючих положень та інструкцій, впровадження механізмів залучення додаткових ресурсів, підготовки кадрів необхідної кваліфікації.

На сьомому етапі – *етапі пілотної апробації* проекту випробовуються прийняті рішення та відпрацьовуються запропоновані технології розв'язання соціальних проблем. При цьому ретельно відстежуються усі процедури, пов'язані із реалізацією проекту, а також визначаються нові значення соціальних показників, вжитих на першому етапі соціального проектування, які досягнуті на етапі пілотної апробації або можуть бути досягнуті при втіленні проекту у життя. Цей новий стан соціального об'єкту характеризується набором нових значень соціальних показників: $\Sigma (П_{ст}; П_{сц})_2$.

На основі зіставлення фактично досягнутих показників із тими, що були заплановані, може прийматися один з двох варіантів управлінського рішення: про коригування *процесу реалізації* проекту, або про коригування *самого проекту*. Після внесення необхідних змін у соціальний проект або у процес його реалізації відбувається *впровадження* відпрацьованого проекту у життя.

Для контролю ходу процесу соціального проектування на усіх його етапах здійснюється *соціальний моніторинг* у формі періодичного збирання, узагальнення та аналізу інформації про стан соціального об'єкту, що трансформується, зіставлення фактично виконаних завдань із запланованими з наступним вжиттям необхідних заходів для усунення можливої невідповідності. З управлінської точки зору моніторинг виконує функцію зворотного зв'язку. Процес моніторингу має бути сталим, регулярним і спроможним служити підставою для наступного обґрунтованого прийняття рішень.

Особливості функціонування соціальної інфраструктури в сучасних умовах

Визначення потреб населення ОТГ у соціальних послугах

На початку 2014 року Міністерство соціальної політики України, реалізуючи Стратегію реформування системи надання соціальних послуг, своїм наказом затвердило Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах.

Цей Порядок визначає механізм збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини населення адміністративно-територіальної одиниці з метою прийняття управлінських рішень щодо розвитку й оптимізації системи соціальних послуг та планування витрачання бюджетних коштів за напрямами діяльності.

Визначення потреб населення у соціальних послугах здійснюється шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини осіб та соціальних груп.

Система визначення потреб населення у соціальних послугах спирається на закони «Про соціальні послуги», «Про попередження насильства в сім'ї», «Про протидію торгівлі людьми», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у

виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей».

Визначення потреб населення у соціальних послугах дає можливість місцевим органам влади та іншим надавачам послуг чіткіше визначити пріоритети щодо організації надання цих послуг та розробити обґрунтовані програм розвитку системи надання соціальних послуг на певних територіях.

Визначення потенційних отримувачів соціальних послуг, суб'єктів, що надають соціальні послуги, та підсумковий аналіз здійснюють структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та структурні підрозділи з питань соціального захисту населення відповідних рад, а також центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, територіальні центри соціального обслуговування, інші соціальні служби і заклади.

Для визначення чисельності потенційних отримувачів соціальних послуг використовується інформація, отримана за результатами проведеного аналізу - звернень громадян щодо потреб у послугах та звернень громадських об'єднань, релігійних організацій до органів влади стосовно потреб у запровадженні нових послуг чи розвитку існуючих.

Збирається інформація про перелік, спеціалізацію та форми власності існуючих суб'єктів, що надають соціальні послуги на адміністративно-територіальній одиниці; послуги, що ними надаються згідно з Переліком соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, затвердженим наказом Мінсоцполітики від 03.09.2012; потужність цих суб'єктів: кількість отримувачів послуг та кількість працівників, які надають ці послуги.

Визначення *індивідуальних потреб* здійснюється постійно протягом року соціальними службами шляхом відвідання осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, або соціальної групи за місцем їх проживання/перебування та проведення комплексного обстеження та опитування.

У процесі аналізу потреби у соціальних послугах визначаються пріоритети розвитку системи надання соціальних послуг, готуються проекти плану заходів для розвитку системи надання соціальних послуг адміністративно-територіальної одиниці та місцевих програм соціально-економічного розвитку.

Механізми взаємодії органів публічної влади з недержавними суб'єктами та надавачами соціальних послуг

Форми участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення

Теорія і практика державотворення виробили багато форм залучення громадськості до процесів прийняття публічно-управлінських рішень. Разом із тим, само поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії часто трактується по-різному.

Наприклад, у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» (2017) термін «громадськість» визначено як «одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи». У наказі Мінприроди України від 18.12.2003 № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» під громадськістю розуміється «одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою».



Пропонуємо під громадськістю розуміти соціально активних людей, які безпосередньо або через інститути громадянського суспільства беруть участь у суспільному житті і для яких характерно активне вираження своєї громадянської позиції, пріоритет суспільних інтересів перед індивідуальними, орієнтація на колективну діяльність та відповідальне ставлення до своїх дій.

Окремих осіб, активістів, які не входять до складу інститутів громадянського суспільства (ІГС) або діють не від їхнього імені, вважаємо представниками «необ'єднаної громадськості».

Представників громадськості, які беруть участь у вирішенні місцевих питань у складі ІГС або від їхнього імені, вважаємо представниками «об'єднаної громадськості».

Серед форм безпосередньої участі мешканців (необ'єднаної громадськості) у формуванні та реалізації місцевої політики можна назвати: місцеві вибори; місцеві референдуми; консультативні опитування; загальні збори та конференції; індивідуальні та колективні звернення; електронні петиції; громадське обговорення; громадські слухання; місцеві ініціативи; публічні консультації;

масові мирні акції; волонтерство; толоки; робота у складі колегіальних органів, створених при органах публічної влади; участь у роботі органів публічної влади та інші форми безпосередньої участі.

Представники *об'єднаної громадськості* здійснюють захист своїх прав, реалізацію свобод, задоволення потреб та інтересів – як своїх, так і соціальних груп, від імені яких вони виступають, – через створення та діяльність таких ІГС: громадські та благодійні організації; органи самоорганізації населення (ОСН); об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ); релігійні організації; профспілкові, творчі організації; громадські ради та інші консультативно-дорадчі органи, що діють при органах влади; інші громадські утворення.

Вказані ІГС беруть участь в управлінні через громадську експертизу, соціальне замовлення, механізми публічно-приватного партнерства, спільні акції з владою та інші *форми владно-громадської взаємодії*.

Залежно від віку, дієздатності, громадянства, місця проживання, права власності, приналежності до певної територіальної громади представники громадськості можуть брати участь у згаданих формах з *вирішальним або дорадчим голосом*.

Наприклад, у загальних зборах або конференціях членів територіальної громади за місцем проживання, які регулюються Постановою ВРУ 1993 року № 3748-XII та Статутом ТГ, з правом *вирішального голосу* мають право брати члени територіальної громади (ТГ), які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території.

У роботі таких зборів, конференцій з правом *дорадчого голосу* можуть брати участь депутати, представники органів публічної влади, трудових колективів, громадських об'єднань, які *не проживають* на відповідній території. В деяких статутах ТГ передбачена також участь у загальних зборах, конференціях з правом дорадчого голосу осіб, які не досягли 18-річного віку, але мешкають на відповідній території і беруть активну участь у житті мікрогромади.

Аналогічно у діяльності громадських та благодійних організацій, ОСНів, громадських рад із правом дорадчого голосу можуть брати участь особи молодшого віку.

Активістам, які тільки опановують премудрості громадської діяльності, та широкій громадськості рекомендується скористатись посібником, випущеним на основі співпраці Одеського

регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України з ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» [28], де міститься детальний опис основних форм громадської участі.

Стимулювання участі недержавних суб'єктів у вирішенні пріоритетних проблем територій

В умовах, коли значна частина об'єктів соціальної інфраструктури не належить до державної чи комунальної власності територіальних громад, виникає питання, як забезпечити надання доступних та якісних послуг на базі цих об'єктів в межах повноважень і зобов'язань органів місцевого самоврядування.

Іншими словами, як стимулювати участь недержавних суб'єктів (комерційні структури та некомерційні організації) у вирішенні пріоритетних проблем територіальних громад.

Одеський інститут соціальних технологій розробив *систему стимулювання участі* комерційних і некомерційних суб'єктів у розв'язанні пріоритетних соціальних проблем та у соціально-економічному і культурному розвитку територій. Основною складовою цієї системи (наведена у Додатку Г) є заснований на нормах чинного законодавства комплекс механізмів такого стимулювання.

Наведені форми стимулювання пропонується використовувати при розробці та реалізації цільових програм і програм соціально-економічного розвитку територій, що забезпечить залучення у соціальну сферу додаткові матеріальні та нематеріальні ресурси для вирішення пріоритетних проблем.

Механізми міжсекторної взаємодії

Серед форм міжсекторної взаємодії органів публічної влади, комерційних та некомерційних суб'єктів можна виділити механізми соціального та муніципального замовлення, місцеві гранти та різні форми державно-приватного партнерства (ДПП).



Соціальне замовлення – це комплекс заходів організаційно-правового характеру з розробки та реалізації соціальних проектів силами некомерційних організації за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі.

Механізм соціального замовлення вперше в Україні був розроблений і впроваджений у практику місцевого самоврядування у 2000 році в Одесі, після чого цей досвід було поширено і адаптовано у більше ніж 20 містах України. За статистикою, обсяг позабюджетних коштів, які виконавці соціального замовлення додатково залучають у соціальну сферу, приблизно у 4 рази перевищує обсяг виділених бюджетних ресурсів.

Нормативно-правовою базою соціального замовлення є: Закон України «Про соціальні послуги»; Постанова КМУ «Деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення»; Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» та інші акти законодавства.

На рівні місцевого самоврядування застосування механізму соціального замовлення має регулюватись Положенням про соціальне замовлення, яке затверджується місцевою радою разом із комплектом технологічних документів, як це має місце, наприклад, у місті Одесі.

До складу НКО, які можуть брати участь у конкурсі соціальних проектів та отримати статус виконавців соцзамовлення, слід включати громадські та благодійні організації, які офіційно діють на території громади, а також ОСН, зареєстровані в установленому порядку і наділені правом юридичної особи.

Крім того, механізм соціального замовлення передбачає певні преференції і для комерційних структур, які беруть участь у реалізації проектів.

Разом із прийняттям програми соціально-економічного та культурного розвитку місцева рада приймає програму розв'язання пріоритетних соціальних проблем громади із використанням механізму соціального замовлення, яка містить перелік пріоритетних соціальних проблем для розв'язання, основні вимоги до соціальних проектів та обсяги їх фінансування, що виділяються з місцевого бюджету.

Принциповою відмінністю механізму соціального замовлення від усіх інших форм міжсекторної владно-громадської співпраці можна вважати те, що цей механізм побудований на засадах стратегічного планування і використовує при цьому технологію соціального проектування, яка забезпечує цілеспрямований поетапний вплив виконавця соціального замовлення на стан цільової групи. Отже, цей механізм гармонійно вписується у систему

Програмно-цільового методу формування та виконання бюджету, який впроваджено в Україні.

Надання *муніципальних грантів* організаціям третього сектору за рахунок місцевих бюджетів є по суті спрощеним варіантом соціального замовлення і здійснюється на критеріальній основі. Коли місцева влада через бюджетні програми фінансово підтримує певні НКО, які відповідають встановленим на місцях критеріям соціальної спрямованості – такі, як організації ветеранів, інвалідів, багатодітних та ін. При цьому соціальні контракти з такими організаціями не укладаються. Планування та звітність таких організацій за здійснену діяльність є спрощеним.

Муніципальне замовлення – це договір, укладений органом місцевого самоврядування в режимі тендерних торгів з фізичними або юридичними особами з метою забезпечення потреб членів ТГ, передбачених у витратах місцевого бюджету. Тендерні торги здійснюються відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі». Виконавцем муніципальних замовлень може бути юридична або фізична особа, яка пропонує найбільш вигідні для ТГ умови, причому не тільки за ознакою найменшої ціни.

Державно-приватне партнерство (ДПП) є формою співпраці органів влади з інвесторами на регіональному та місцевому рівні через залучення їхніх ресурсів за умови збереження контролю над соціальними об'єктами.

ДПП здійснюється у формі: контрактів, оренди, лізингу, побудові державно-приватних компаній, концесій, а також шляхом створення міжсекторних організаційних мереж, різних рад, форумів, асоціацій тощо.

В Україні напрацьовано достатньо розгалужену нормативно-правову базу ДПП, основою якої є Закон «Про державно-приватне партнерство». Серед підзаконних актів слід згадати постанови КМУ «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства», «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» та розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки».

Правові засади регулювання відносин в системі ДПП з метою підвищення ефективності використання державного та комунального майна визначаються Господарським кодексом України та Законом України «Про концесії».

Інша форма співпраці – спільна діяльність регулюється, в основному, Законом «Про режим іноземного інвестування»,

відповідно до якого іноземні інвестори мають право укладати договори про спільну інвестиційну діяльність (спільне виробництво тощо), не пов'язану із створенням юридичної особи. Відповідно до Цивільного кодексу України, за договором про спільну діяльність сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти на основі об'єднання вкладів (просте товариство) або без об'єднання вкладів.

В Україні станом на 01.01.2020, за даними Мінекономіки, на засадах ДПП було укладено 187 договорів, з яких реалізується 52 договори (34 – договорів концесії, 16 – договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 135 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 18 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) [30]. До речі, у 2014 році в Європі у проекти ДПП було залучено 18,7 млрд євро.

Шляхи удосконалення управління соціальною інфраструктурою регіону в умовах демократизації влади та євроінтеграції України

Основні напрямки та принципи розвитку соціальної інфраструктури

Процеси децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, які відбуваються разом із багатьма іншими галузевими реформами, базуються на євроінтеграційних прагненнях України та впровадженні європейських норм демократизації влади.

За цих умов управління соціальною інфраструктурою пропонується удосконалювати по трьох основних напрямках: модернізація публічного управління галуззю, розвиток громадської суб'єктності та налагодження владно-громадської співпраці.

Модернізація системи публічного управління розвитком соціальної інфраструктури має рухатись у напрямку демократизації управління – шляхом підвищення відкритості та прозорості управлінських рішень, належного реагування на звернення і запити громадян, консультації із зацікавленими особами з суспільно значущих питань. Розподіл управлінських повноважень між рівнями управління має відбуватись на принципах субсидіарності.

Оптимізація структур органів управління та управлінських процедур має відбуватись на принципах соціальної стандартизації і впровадження комплексних систем управління якістю. При цьому безперервно має проводитись робота з підвищення професійного рівня, підвищення соціальної культури і освіченості керівників та службовців органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, депутатів усіх рівнів – на принципах персональної та колективної відповідальності за стан справ і розв'язання соціальних проблем суспільства.

Розвиток громадської суб'єктності має йти у напрямку підвищення рівня громадянської самосвідомості та самоорганізації населення, запровадження механізмів участі громадськості у прийнятті та реалізації рішень органів публічної влади, створення та налагодження системної роботи ІГС із включенням їх у процес сталого розвитку громад. Підвищенню спроможності ІГС сприятиме створення мереж та налагодження міжрегіонального співробітництва між ними на принципах спеціалізації та кооперування між територіями.

Необхідно ширше залучати ІГС до процесів соціальної діагностики та соціального моніторингу з виявлення та оцінювання пріоритетних соціальних проблем територій, слід сприяти розвитку різних форм само- і взаємодопомоги.

Удосконалення взаємодії влади і громади має відбуватись на основі розумного балансу державної, комунальної та недержавної власності об'єктів соціальної інфраструктури. Розвиток взаємодії між органами публічної влади і представниками громадськості має відбуватись на принципах міжсекторного партнерства між державним, комерційним та некомерційним секторами. Участь громадськості у спільному із органами влади розвитку територій має відбуватись на основі впровадження і поширення механізмів громадського бюджету, соціального замовлення, соціального інвестування, реалізація органами влади соціально активної ресурсної стратегії шляхом залучення додаткових зовнішніх та генерування додаткових внутрішніх ресурсів,.

Соціально-активна ресурсна стратегія

Проблема ресурсів є основною практично в усіх сферах людської діяльності. Причому йдеться не тільки про фінансові, а й про матеріально-технічні, фізичні, інтелектуальні, духовні, інформаційні та інші види ресурсів.

Аналіз бюджетного покриття соціальних потреб населення України свідчить, що ці потреби, навіть якщо розраховувати по мінімуму, задовольняються лише частково. Наприклад, прожитковий мінімум на 01.01.2020 складав 3 584,4 грн, а середній по країні розмір пенсій – 3 064,0 або 85 % від нього.

Для належного ресурсного забезпечення соціальної сфери пропонується скористатися практичним досвідом з розробки і реалізації *соціально активної ресурсної стратегії* діяльності органів

публічної влади, набутим в ході проведеного в місті Одесі соціального експерименту фахівцями Одеського інституту соціальних технологій. Цей досвід дозволяє виділити такі основні складові соціально-активної ресурсної стратегії (рис. 4.8.).



Рис. 4.8. Основні складові соціально-активної ресурсної стратегії

Основні заходи з реалізації соціально-активної ресурсної стратегії можна згрупувати по трьох головних напрямках.

Перший напрям – це максимально раціональне використання ресурсів, що є у розпорядженні органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. До цих ресурсів належать кошти державного і місцевого бюджетів, кошти цільових фондів. Реалізація цього напрямку здійснюється шляхом: обґрунтованого перерозподілу

бюджетних доходів на користь соціально-захисної сфери, першочергового фінансування вирішення проблем периферійних територій у складі ОТГ, застосування єдиних по галузях і адаптованих до місцевих умов соціальних норм і нормативів, раціоналізації та оптимізації функцій і структури соціальних служб, максимально економним використанням бюджетних та інших ресурсів, що є у розпорядженні органів влади.

Другий напрям соціально-активної ресурсної стратегії полягає в активному залученні додаткових *зовнішніх ресурсів*. Цей напрям охоплює діяльність по залученню спонсорських, благодійних внесків, гуманітарної і науково-технічної допомоги від юридичних і фізичних осіб як в межах нашої країни, так і з-за кордону, залучення коштів донорських міжнародних організацій у вигляді грантів на реалізацію соціальних проектів і соціальних програм.

Третій напрям соціально-активної ресурсної стратегії пов'язаний з генеруванням *додаткових внутрішніх ресурсів* самими громадами і соціальними групами, в першу чергу тими, хто потребує соціальної підтримки. Цей напрям реалізується шляхом розвитку в соціально уразливих груп населення навичок самодопомоги і соціального самозахисту, сприяння їх соціальної адаптації, особистій та суспільній самореалізації, духовному й інтелектуальному розвитку, а також підвищенню ділової і громадської активності, організацією соціальної взаємодопомоги. Сюди ж відноситься і залучення власних ресурсів громадських і благодійних організацій, включаючи безкоштовну працю на волонтерських засадах з наданням соціальних послуг потребуючим їх громадянам. Сутність даного напрямку ресурсної стратегії можна висловити формулою: *перетворення тих, хто потребує допомоги, з об'єктів у суб'єкти соціальної політики*.

Усі існуючі види ресурсів можна умовно розділити на дві групи: *непоправні* і *надолужувані*. До *непоправних* належать фінансові, натуральні, матеріально-технічні. *Надолужуваними* є фізичні, інтелектуальні, організаційні, духовні ресурси. Причому ресурси цієї групи мають властивість не зменшуватись, а нарощуватись по мірі їх використання.

Щоб витрачання бюджетних ресурсів було раціональним, воно повинне бути максимально *адресним*. А це можливо лише на основі максимально повної та об'єктивної оцінки соціального стану тих категорій населення, які є споживачами бюджетних коштів. Для цих категорій населення разом з аналізом статистичних даних слід в режимі *моніторингу* проводити регулярні соціологічні дослідження

для з'ясування ступеня задоволеності основних соціальних потреб жителів і визначення шляхів її підвищення.

Необхідною базою для адресного здійснення соціальної політики є *соціальна паспортизація* територій, яку слід проводити на основі об'єктивної оцінки соціального і матеріально-побутового стану громадян за допомогою *системи соціальних характеристик* (див. вище). Об'єктивно складений і підтримуваний в актуальному стані соціальний паспорт служить основою для визначення соціальних пріоритетів, для розробки соціальних прогнозів та соціальних програм.

Практичне залучення додаткових ресурсів в соціальну сферу можливо на основі розширення *соціального партнерства* між органами публічної влади та комерційними і некомерційними структурами. Тут одним з основних завдань державних і муніципальних служб є *координація і сприяння* діяльності благодійних фондів, громадських і релігійних організацій, які беруть участь в розв'язанні соціальних проблем. Ця координація може здійснюватися шляхом створення *асоціацій* та інших форм об'єднання юридичних і фізичних осіб з укладенням двосторонніх і багатосторонніх договорів про співпрацю.

Одним із шляхів вирішення проблеми акумуляції небюджетних коштів і спрямування їх на вирішення соціально значущих проблем може бути створення недержавних *Фондів соціального інвестування*, яких чимало в розвинених країнах.

Важливою складовою системи, яка спонукає недержавних суб'єктів соціальної політики вкладати різні види своїх ресурсів у здійснення соціальних програм, є використання *механізмів стимулювання цих суб'єктів*. Йдеться про повне або часткове звільнення їх від сплати місцевих податків і зборів, частини державних податків, що поступають до місцевого бюджету, про зниження розмірів оплати за оренду займаних приміщень та інші форми стимулювання, про що більш детально повідомлялось вище.

§ 4.3. Управління комунікаційним забезпеченням регіону

Термін «транспорт» (від лат. *transporto* – переносити, переміщати, перевозити) в загальному розумінні означає переміщення людей і вантажів.

Виділяють такі види транспорту за середовищем переміщення: *наземний* (автомобільний, залізничний, трубопровідний), *водний*

(морський і річковий транспорт) і *повітряний* (всі засоби повітроплавання).

За призначенням транспорт може бути: 1) загального користування (що обслуговує сферу обігу продуктів, товарів і населення); 2) незагального користування (промисловий транспорт); 3) особистого користування (транспорт, що належить приватним власникам).

Транспортну систему держави утворює об'єднана транспортними центрами й вузлами *дорожня мережа* разом з портами, рухомим складом, складськими та іншими господарствами. В Україні на 10 тис. км² території припадає 372 км залізничних колій, 78 км – внутрішньо водних і 2 800 км автомобільних шляхів з твердим покриттям. Найбільше вантажів і пасажирів перевозять залізничний та автомобільний види транспорту.

Залізничний транспорт має найвищий рівень розвитку в Україні. Він займає перше місце за вантажообігом (36%) і друге місце (після автомобільного) – за пасажирообігом. Довжина залізничних доріг в Україні становить близько 23 тис. км, з яких 2/3 електрифіковані.



Територією України проходять 3 залізничні транспортні коридори:

- **Коридор № 3: Берлін – Аахен – Кельн – Дрезден – Вроцлав – Катовіце – Краків – Львів – Київ;**
 - **Коридор № 5: Венеція – Трієст/Копер – Любляна – Марибор – Будапешт – Ужгород – Львів – Київ;**
 - **Коридор № 9: Гельсінкі – Выборг – Санкт-Петербург – Псков – Москва – Калінінград – Київ – Любашівка/Роздільна – Кишинів – Бухарест – Димитровград – Александруполіс.**
-

Через українські порти Ізмаїл і Рені здійснюється взаємодія з пан'європейським *коридором № 7*, який проходить річкою Дунай. Довжина мережі залізничних транзитних коридорів в Україні складає 3 162 км. Це, головним чином, двоколіїні електрифіковані колії, які характеризуються високим рівнем використання технічних засобів, обладнані автоблокуванням магістралі. Окрім того, розвиваються перевезення по МТК ТРАСЕКА (Європа – Кавказ – Азія).

Автомобільний транспорт утримує перше місце за перевезенням пасажирів і друге – за вантажообігом. За густотою автодоріг (280 км на 1 000 км²) з твердим покриттям Україна займає перше місце серед країн СНД. Протяжність автошляхів – майже 170

тис. км (з яких 155 тис. км доріг має тверде покриття), хоча якість багатьох з них за європейськими стандартами незадовільна.

Високі ціни на бензин роблять автотранспорт одним з найдорожчих видів транспорту. Крім перевезення вантажів і пасажирів, автомобільний транспорт виконує багато інших функцій: забезпечує роботу швидкої медичної допомоги, пожежної охорони, органів громадського правопорядку тощо.

Велике значення автотранспорт має для обслуговування агропромислового комплексу та доставки вантажів і пасажирів у важкодоступні райони. У перевезеннях вантажів важливого значення набуває спеціальний автомобільний транспорт, контейнерний, рефрижераторний та інші. Важливими транспортними вузлами є більшість обласних і багато районних центрів.

Найважливіші автомагістралі: Одеса-Київ-Чернігів, Харків-Донбас, Дніпро-Петровськ-Запоріжжя, Запоріжжя-Севастополь, Львів-Київ, Харків-Київ, Полтава-Кишинів. Автомобільний транспорт України поступово інтегрується у високорозвинену європейську комунікаційну систему, до якої його буде залучено після введення в дію транс'європейської автостради Київ-Мадрид.

Визначну роль у вітчизняних перевезеннях виконує *водний транспорт*. Сьогодні з огляду на значне моральне старіння і фізичне зношення більшості суден (понад 15 років), а також їх малотонажність серйозно постало завдання оновлення флоту. Його вирішення можливе шляхом налагодження випуску суден різного призначення на заводах у Миколаєві та Херсоні за можливої участі судноремонтних заводів та реструктуризації суднобудівної галузі.

За дванадцять місяців 2019 року морські порти України обробили 11 850 суден, у тому числі 8 212 суден – порти Одеської області.

У 2019 році чотири порти Півдня України: Південний, Миколаїв, Чорноморськ та Ольвія – вийшли на максимальний обсяг перевалки з моменту свого заснування. Причому зростання перевалки спостерігалось за усіма напрямками: експорт, імпорт, транзит, внутрішні перевезення.

Лідерами за обсягом перевалки вантажів у 2019 році в Одеській області традиційно були три порти: Південний – 53,9 млн т (+ 26,1%), Чорноморськ – 26,2 млн т (+21,4%), Одеса – 25,3 млн т (+16,8%).

Однак сьогодні вже недостатньо швидко та якісно перевалювати вантажі в портах. Перш за все, необхідно забезпечити своєчасну доставку цих вантажів до кінцевого місця призначення, що можливо лише шляхом тісної взаємодії морського, залізничного

та автомобільного видів транспорту. Проявом такої співпраці є організація контрейлерних, контейнерних, мультимодальних та інтермодальних перевезень.

Авіаційний транспорт – один з наймолодших видів сполучення. Його перевагами є швидкість, цілорічність функціонування, можливість доставки вантажів у важкодоступні райони. Авіатранспортом здійснюють переважну більшість трансконтинентальних пасажироперевезень та перевезень товарів з невеликим строком зберігання на значні відстані.

Недоліки авіаційного транспорту: велика собівартість та істотна залежність від природних умов, погоди. У транспортному пасажиро- та вантажообігу його частка менша за 1%. Важливого значення набувають польоти до Китаю, Японії, Індії. Повітряний транспорт України об'єднаний в авіалінії України, до яких належать майже 30 авіазагонів, 100 аеродромів, а також підприємства з ремонту авіатехніки, приватні авіалінії. Найбільші міста України мають по два аеропорти: в Києві – це “Бориспіль” і “Київ” (Жуляни), в Одесі – “Центральний” і “Застава”. Повітряними воротами столиці України є Бориспільський аеропорт.

Україна виступає найбільшим у світі транзитером нафти та природного газу. Систему трубопровідного транспорту України становлять *магістральний та промисловий* трубопровідний транспорт. Через територію України проходять 22 магістральні газопроводи, 15 з яких виходить за межі України, та 12 основних нафтопроводів. Але значне фізичне старіння цього господарства становить велику небезпеку трубопровідному транспорту. Сьогодні потребують діагностики та заміни сотні кілометрів магістральних трубопроводів і десятки газоперекачувальних станцій.

Ефективність використання транспорту залежить не тільки від технічного стану рухомого складу (автомобілів та причепів до них, локомотивів та вантажних і пасажирських вагонів, суден для транспортування вантажів та пасажирів та ін.), але й транспортної інфраструктури (зокрема, автомобільних і залізничних шляхів, трубопроводів та компресорних систем).



Транспортна інфраструктура регіону – це транспортна система, яка включає усі види транспорту з усіма їх складовими та ланками, а також іншими обслуговуючими елементами інфраструктури, що діють у сфері переміщення вантажів і людей (рис. 4.9).

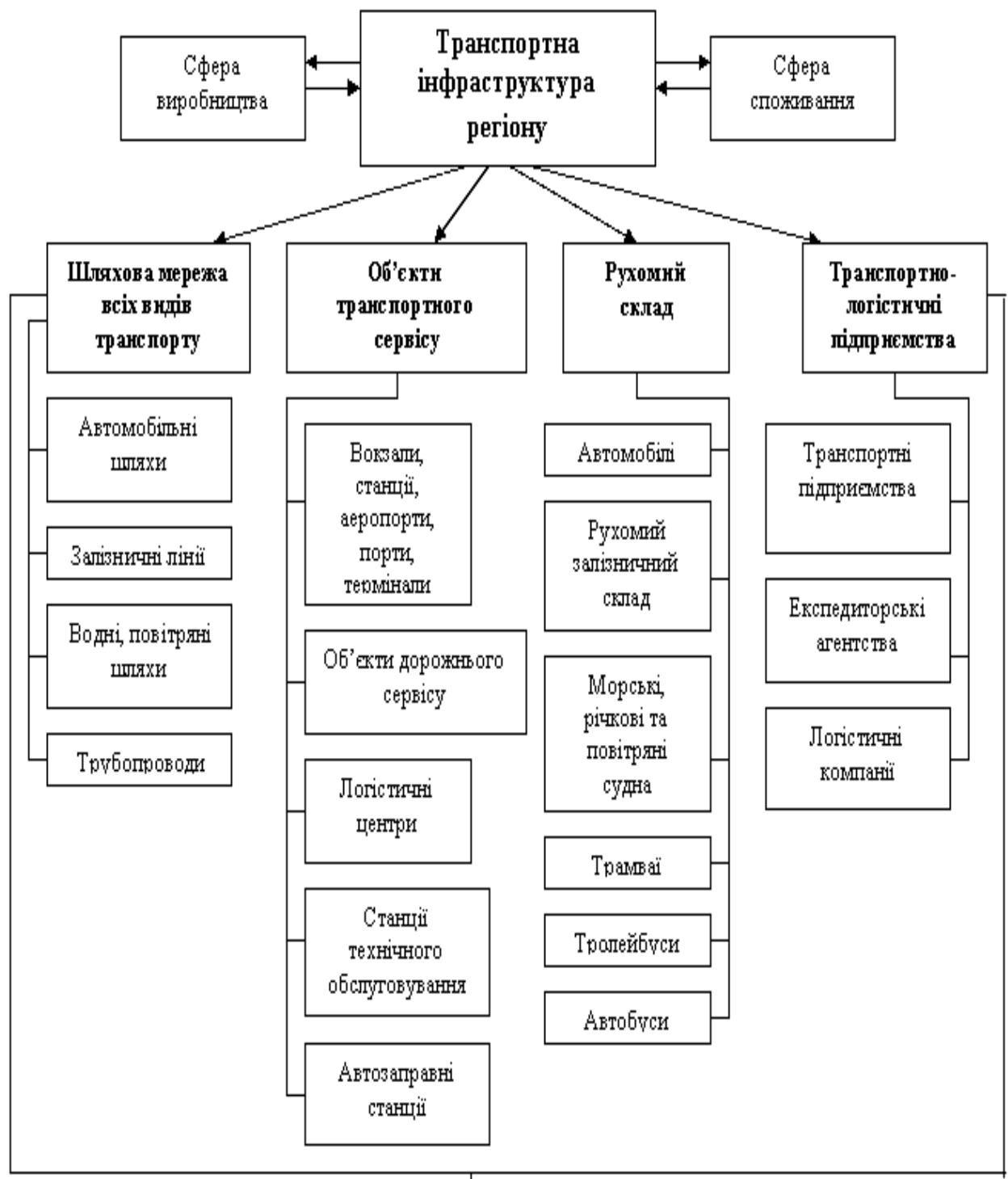


Рис. 4.9. Основні елементи транспортної інфраструктури регіону

Головними завданнями транспортної інфраструктури регіону є висока швидкість перевезень, безпека руху, збереження вантажів, нарощування обсягів транзитних перевезень, оптимізація надання транспортних послуг. Важливою властивістю транспортної інфраструктури регіону є те, що з одного боку, вона є частиною

народногосподарської інфраструктури, а з іншого – це частина великого багатогалузевого транспортного комплексу регіону.

Наявність розвинутої транспортно-логістичної інфраструктури є однією з визначальних умов ефективного функціонування транспортно-логістичної системи регіонального розвитку, оскільки вона виступає тим об'єднуючим «каркасом», що робить можливим переміщення пасажирів і вантажів, забезпечує ефективні постачальницько-збутові, науково-виробничі та соціальні комунікації між суб'єктами економічної діяльності.

Транспортно-логістична інфраструктура також виступає важливим чинником інвестиційного клімату та соціально-економічного розвитку територій, визначаючи мобільність, динамізм соціально-економічних процесів та створюючи додаткові переваги для розвитку всіх видів бізнесу.



Інфраструктура транспортно-логістичної діяльності регіону – це комплексна система технічного, організаційно-економічного та інформаційно-комунікаційного забезпечення процесу реалізації транспортно-логістичних послуг, сконцентрованих у даному регіоні.

Відсутність сьогодні у деяких регіонах якісної інформаційно-комунікаційної складової, тобто мереж телефонного, мобільного та Інтернет-зв'язку суттєво ускладнює логістичний процес, оскільки більшість логістичних систем використовують інтегроване програмне забезпечення, яке дозволяє оптимізувати логістичні потоки та змінити їх відповідно до потреб як виробника, так і клієнта.



Транспортний кластер: це об'єднання географічно близьких, взаємодіючих і взаємодоповнюючих транспортних компаній та пов'язаних із ними сервісних організацій у межах єдиного ланцюга, що тісно співпрацюють із науковими, навчальними закладами та органами влади з метою здійснення транспортних послуг на високому рівні.

В основу транспортного кластеру покладене формування транспортно-логістичної системи, а центром такого кластера може бути транспортно-логістичний центр. Стратегічною метою транспортного кластера є забезпечення розвитку всіх учасників транспортного процесу, зокрема транспортно-логістичної

інфраструктури, для комплексного обслуговування транспортних перевезень, в тому числі транзитних. Спеціалізація транспортного кластера залежить від наявних та розвинених у регіоні видів транспорту, а також від міжрегіональної співпраці.

Підприємства регіону або регіонів, об'єднавшись у кластер, одержують можливість ефективніше відстоювати свої інтереси на рівні місцевих органів влади, а також брати участь у великих інвестиційних проектах.

Транспортний кластер складається з підприємств транспортного комплексу; підприємств транспортно-логістичної інфраструктури; підприємств сервісного обслуговування; організацій фінансового сектору економіки; органів законодавчої і виконавчої влади різних рівнів, що координують інтереси кластера на регіональному та державному рівнях; науково-дослідних організацій та навчальних закладів, що проводять дослідження, перевірку стандартів, підготовку спеціалістів. Діяльність підприємств транспортного кластера може бути безпосередньо пов'язана з підприємствами інших кластерів (рис. 4.10).

Управління формуванням транспортного кластера має відбуватися на регіональному (обласному) рівні, підтримуватись галузевими органами управління і мати комплексний характер.

Для визначення центру кластера необхідно визначити провідний вид транспорту в регіоні. При цьому варто врахувати: залежність формування транспортної інфраструктури від географічних особливостей регіону; соціальну складова функціонування галузі, що вимагає врахування соціального ефекту під час прийняття управлінських рішень; відомчу приналежність об'єктів транспортної інфраструктури (що зазвичай ускладнює процес управління нею, координацію її експлуатації, розвиток і фінансування); високу капітало- та фондоемність транспортних об'єктів, тривалі терміни їх створення; державне регулювання інвестиційних процесів, пов'язаних із розвитком транспортної інфраструктури; системний характер та взаємозамінність складових.

Прикладом сучасних підходів до організації комплексного транспортного забезпечення перевезень є транспортна інфраструктурна компанія ТІС – найбільша в Одеському регіоні, яка володіє та керує всією обслуговуючою інфраструктурою 5 портових терміналів і має власну залізничну станцію.

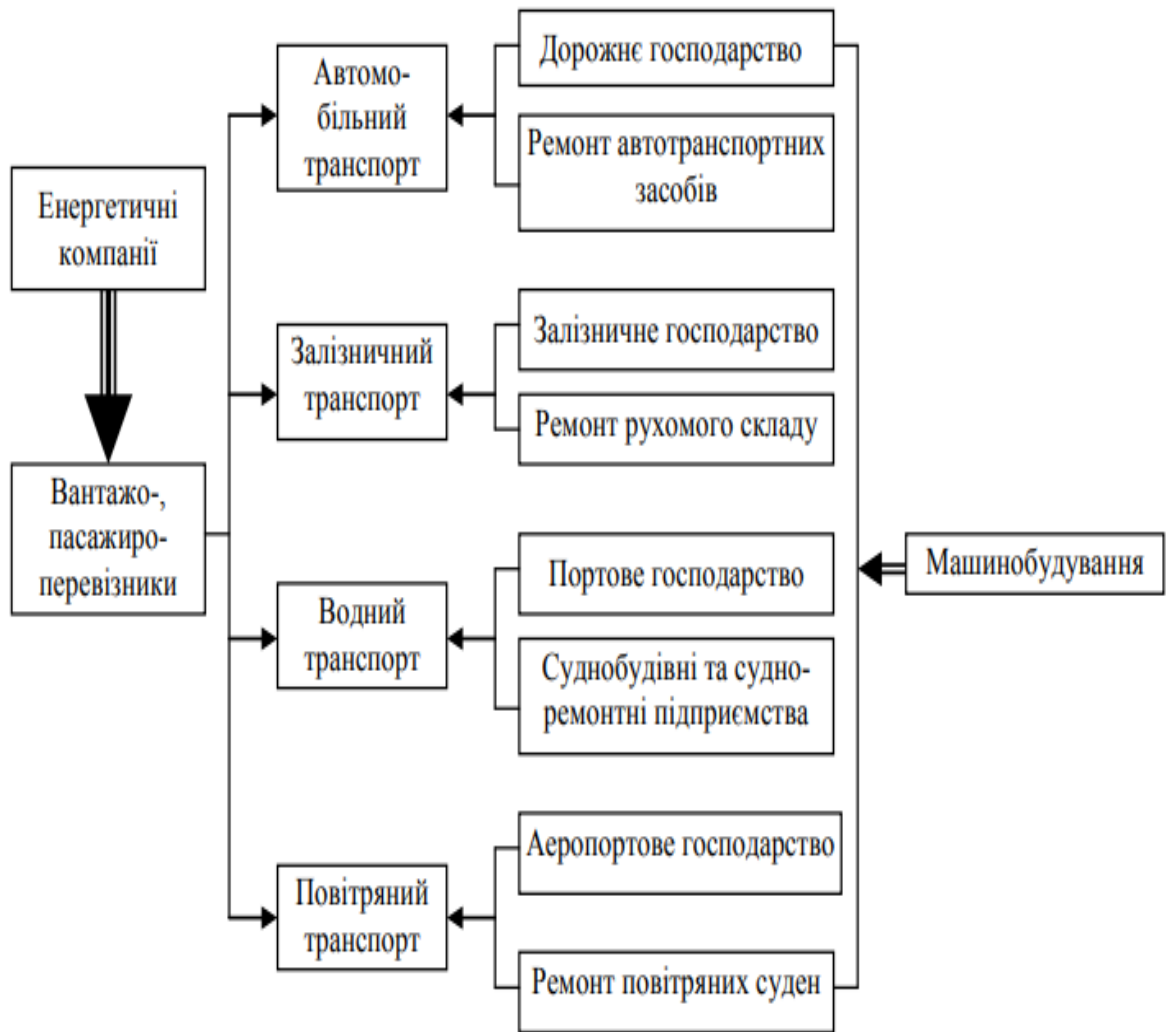


Рис. 4.10. Концептуальна схема функціонування транспортного кластера

ТІС розташована на березі Малого Аджалицького лиману, в 27 км на схід від Одеси. Забезпечує доступ до міжнародних ринків виробництва і споживання зерна, добрив, вугілля, руди, товарів народного споживання для сотень мільйонів людей. Близько 700 суднозаходів на рік пов'язують ТІС з більш ніж 1 500 портами усього світу.

ТІС є одним з найбільш глибоководних портів України – глибина причалів біля терміналів становить від 15 до 16 м. Це забезпечує максимальний розмір вантажних партій і мінімальні фрахтові витрати. Загальна довжина 8 причалів ТІС перевищує 1 800 м з перспективою розширення ще на 1 500 м.

ТІС є одним з найбільших платників податків регіону: в 2016 році компанії групи сукупно перерахували до бюджету понад 1 млрд гривень. ТІС створив близько 4 тис. робочих місць, що забезпечує зайнятість понад 20 тис. осіб на підприємствах, які надають

допоміжні та супутні послуги в суміжних галузях. Загальні інвестиції групи ТІС в активи за період роботи перевищили 550 млн дол.

На території ТІС в єдиній з портом митній зоні працює індустріальний парк – унікальний для України і всього Чорного моря промислово-логістичний кластер з найбільшим контейнерним терміналом. Цей комплекс призначений як для національних виробників, хто бажає оптимізувати логістику поставки товарів на експорт, так і для зарубіжних виробників, які хочуть створити виробничі потужності в Україні.

Індустріальний парк заснований на філософії інтеграції виробництва, логістики та допоміжних функцій і території найбільшого контейнерного терміналу в Україні. Розвинута інфраструктура, підтримка підприємств в отриманні необхідних дозволів, а також митна зона з контейнерним терміналом ТІС – це об'єктивні переваги проекту «I-PARK».

Компанія ТІС також реалізує інфраструктурні проєкти, які сприяють розвитку регіону, підвищують його конкурентоспроможність. Це, зокрема, припортовий рефрижераторний комплекс площею до 20 тис. кв.м. з універсальними холодильними камерами; автомобільний компаунд-комплекс для зберігання автомобілів площею до 200 тис. кв.м.; спеціалізований вантажний комплекс «Місце доставки – Визирка» з єдиним офісом, операційним залом, доглядовими рампами на 12 постановочних місць для автотранспорту, вагами, навантажувачами і спецтехнікою для обробки будь-якого вантажу, що прибув автотранспортом [29].

Внутрішні та зовнішні комунікації у системі управління регіоном

Розв'язання внутрішніх та зовнішніх завдань регіонального управління вимагає створення такої інформаційно-комунікаційної інфраструктури, що забезпечить необхідні і достатні дані про об'єкти управління в регіоні з розподілом по видам інформації, яка буде юридично правомірна, повна, достовірна, актуальна тощо.

Обсяг інформації, що характеризує кількісний та якісний стан складових інфраструктури регіону, сягає тисяч показників – її збирають, обробляють та нагромаджують різні галузеві органи управління. До того ж кожен з органів управління висуває свої специфічні вимоги до рівня узагальнення, просторової прив'язки, терміну актуалізації, стандартів оброблення та зберігання даних. Як наслідок, нагромаджується величезний обсяг інформації про певні сфери регіонального життя, яка погано координується між собою, є

фрагментарною, не дає повного уявлення про регіон взагалі. В цих умовах нагальною необхідністю регіонального управління є належний розвиток комунікацій на базі інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).



»Комунікація» (лат. *communication* – роблю загальним, зв'язую, спілкуюся, раджусь з кимось). Це основа управління єдиним соціально-економічним комплексом регіону, що забезпечує інтеграцію експертної, аналітичної, інформаційної, прогностичної роботи всіх органів публічної влади, що діють в регіоні та забезпечують управління його розвитком.

Якісний обмін інформацією – невід'ємна частина всіх основних видів управлінської діяльності. У ході обміну сторони відіграють активну роль: одна – надає інформацію, інша – її сприймає.

Комунікації здійснюються між рівнями і підрозділами як всередині органу або системи органів управління (вертикальні висхідні та низхідні, горизонтальні), між керівником і підлеглими, між окремими особами всередині установи, а також між установою і зовнішнім середовищем.

Комунікації – це процес обміну інформацією, де обидві сторони відіграють активну роль.

В обміні інформацією розрізняють чотири складові:

- *відправник* – особа, що є джерелом інформації;
- *відомості* – інформація на певному носії;
- *канал* – засіб передачі інформації;
- *отримувач* – особа, якій ця інформація призначена і яка її інтерпретує.

Інститути (органи) публічного управління – обласні державні адміністрації, місцеві ради, інші місцеві і регіональні органи влади, так само як і органи центральної влади, є відправниками і реципієнтами управлінської комунікації. Ролі відправника і реципієнта не завжди чітко визначені. Залежно від характеру спілкування відправником у комунікаційному процесі можуть бути як органи публічного управління, так і зовнішні отримувачі й відправники.

Зовнішню комунікацію у публічному управлінні відображає комунікаційна схема американського математика К. Шеннона (рис. 4.11.).



Рис. 4.11. Зовнішня комунікація в публічному управлінні

Кожне повідомлення є основою комунікаційних відносин. Воно має основну мету – інформувати, мотивувати, пропонувати, переконувати, застерігати тощо. Комунікаційні канали визначають форму комунікації. Основною передумовою дієвості повідомлення є вибір такого каналу комунікації, який є доступним і зручним для всіх учасників комунікаційного процесу, а саме повідомлення має бути зрозумілим і доступним для цільової аудиторії.

Інформаційні перешкоди зазвичай справляють негативний вплив на передачу інформаційного повідомлення, зокрема, заважають безпосередньо реципієнту, знижуючи його увагу до вмісту повідомлення. Незалежно від форми комунікації, інформаційні перешкоди негативно впливають на якість і ефективність комунікаційної взаємодії між відправником та реципієнтом.

Зворотний зв'язок являє собою повідомлення, що рухається у зворотному напрямку, тобто до відправника початкового повідомлення. Зворотний зв'язок – це інформація, яка отримується організацією у відповідь на її поведінку, і може бути використана для коригування її майбутньої поведінки для досягнення необхідного результату діяльності. Відповідальний управлінець повинен приділяти особливу увагу зворотному зв'язку і вміти отримувати оцінку якості й користі своєї діяльності у зв'язках з реципієнтами.

Е-врядування є найбільш ефективним засобом покращення взаємодії між різними органами і посадовими особами публічної влади. Використання Інтернету забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади між собою.

У складі електронного урядування на місцевому рівні можна виділити такі три ключові сфери: *електронну адміністрацію, електронні послуги та електронну демократію.*



Е-врядування – форма організації державного управління з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу публічної влади, орієнтованої на задоволення потреб громадян, забезпечення соціально-економічного розвитку держави та добробуту населення.

Правовою основою розбудови е-урядування на рівні регіону є закони України «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», «Про електронні довірчі послуги», постанови Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 644 «Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації», розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.02.2001 № 54-р «Про затвердження державних замовників регіональних програм і проектів інформатизації», від 16.11.2016 № 918-р «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні», від 20.09.2017 № 649-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні».

Інституалізації зв'язків органів публічної влади із громадськістю сприяють такі НПА, як Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», укази Президента «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади», «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», Постанова Кабінету Міністрів «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». Важливим етапом на шляху інформаційної відкритості влади є ухвалення у 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації» і нової редакції Закону «Про інформацію».

Варто згадати і регіональні програми інформатизації: регіональна програма інформатизації Одеської області на 2018-2020 роки «Електронна Одещина», регіональна програма інформатизації на 2020-2022 роки „Електронна Дніпропетровщина”, регіональна Програми інформатизації «Електронна Вінниччина» на 2019-2021 роки.

В системі е-врядування основним видом взаємодії є електронний документообіг, тобто, обмін документами в електронному вигляді. Електронний документ – це документ,

інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа.

Питання формування і модернізації управлінської структури для реалізації комплексного механізму процесу впровадження е-урядування на регіональному рівні залишаються вкрай актуальними. Адже зараз на регіональному рівні у різних областях відсутні типові структурні підрозділи (департаменти, управління, відділи, сектори), які б координували процес розвитку і впровадження е-урядування.

Утворення у складі кожної облдержадміністрації департаменту розвитку електронного урядування сприятиме покращенню управлінських зв'язків між національним і регіональними рівнями управління.



Електронне урядування на місцевому рівні – це форма організації публічного управління, за якого відбувається активна взаємодія місцевих органів влади між собою, з жителями, бізнесом, некомерційними організаціями за допомогою ІКТ.

Упроваджуючи електронне урядування на місцевому рівні, необхідно враховувати переваги для ключових суб'єктів цих відносин – органів публічної влади, громадян, суб'єктів секторів бізнесу й некомерційних організацій. Усі вони повинні взаємодіяти між собою, а система електронного урядування повинна бути спрямована на досягнення й задоволення інтересів кожного з них.

Для реалізації системи електронного урядування на місцевому рівні необхідні конкретні об'єктивні взаємопов'язані передумови (економічні, організаційні, технологічні, кадрові та правові), які забезпечуються в межах єдиної дієвої публічної політики. При цьому слід дотримуватись таких базових принципів, як: прозорість і підзвітність, системна організація інформаційно-технологічного середовища, орієнтація на громадян, ефективність, координація процесів інформатизації, зручність і простота використання, безпека, масштабність рішень, а також принцип першої особи.

Зокрема, перевагами впровадження електронного урядування є:

- для місцевих органів публічної влади – підвищити оперативність, ефективність своєї діяльності, якість надання адміністративних послуг та залучити громадян до вирішення питань місцевого значення;

- для бізнесу та некомерційних організацій – мати через мережу спрощений доступ до місцевих органів публічної влади та співпрацювати з ними;

- для жителів – мати доступ до публічної інформації та отримувати адміністративні послуги через мережу, брати участь у формуванні й реалізації публічної політики.

В умовах тотальної інформатизації суспільства значної популярності серед Інтернет-користувачів набувають *соціальні мережі* як один із зручних засобів масової комунікації. До беззаперечних їх переваг можна віднести розширення соціальних зв'язків, можливості пошуку інформації та впливу на аудиторію, формування громадської думки та побудови корпоративного або персонального бренда.

Веб-сайти урядових і муніципальних структур та соціальні мережі можуть стати ефективним інструментом зв'язків з громадськістю, виступаючи платформою для розміщення різноманітних інформаційно-комунікаційних матеріалів: відео (відеозвернення керівників, конференції, роз'яснювальні фільми про політику і дії влади), FAQ (Frequently Asked Questions – PR-жанр питань-відповідей, що має значний ефект переконання), інфографіки (статистичні дані у зручному для споживача форматі), публікацій щодо урядової політики (тематичні буклети, статті, навчальні матеріали для шкіл та ВНЗ), тематичних вікторин, конкурсів тощо.

В системі електронного урядування регіонального рівня основою для управління територіальним розвитком регіону можуть бути геоінформаційні системи (ГІС-технології). Головною задачею геоінформаційної підтримки процесів управління регіоном є створення системи комплексного управління еколого-економічною складовою територіального розвитку за допомогою ГІС-технологій та засобів дистанційного зонування території, що дає можливість створити основу для уніфікації інформації різних міністерств і відомств.

Стрімкий розвиток ІКТ обумовив введення в широкий обіг такого поняття як «електронний регіон», «розумний регіон».



»Електронний регіон» – це єдина інфраструктура автоматизованої інформаційної системи міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування області з громадянами та суб'єктами

господарювання на основі активного використання ІКТ для досягнення високих стандартів якості надання електронних адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади для громадян та суб'єктів господарювання.

Електронне урядування тісно пов'язано з таким явищем, як *електронна демократія*, що віддзеркалює можливість кожного брати участь у формуванні та реалізації публічної політики, прийнятті та реалізації рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою (органами влади) та громадянами.

Електронна демократія тісно пов'язана з належним врядуванням, що є ефективним, результативним, учасницьким, прозорим та підзвітним демократичним здійсненням влади в електронній формі.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації», кожен вид участі у політиці може бути досягнутий через е-демократію: надання інформації, комунікація, консультації, обговорення, взаємодія, делегування, спільна розробка та прийняття рішень.

Організація інформаційних матеріалів на Web-сайтах органів публічної влади

Сьогодні ключову роль у цифровій взаємодії органів влади і суспільства відіграють різні web-сервіси органів публічної влади, які виконують функцію інформування суспільства про діяльність цих органів, спрощують доступ громадян до відкритих даних та адміністративних послуг.

В Україні вимоги до офіційних веб-сайтів органів публічної влади визначено постановою КМУ і спільним наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України.

Перелік обов'язкових інтерактивних засобів включає: адресу електронної пошти для здійснення запиту; гостьову книгу; поштовий сервіс для зареєстрованих користувачів (електронні розсилки); електронну форму для заповнення звернень; форум; розділ «Питання-відповіді» (публікуються всі запитання і відповіді); розділ «Про що нас найчастіше запитують» (публікуються лише окремі питання та відповіді); розділ «Електронна громадська приймальня» (режим роботи «питання-

відповідь»); розділ «Гаряча лінія» (пряме спілкування); соціологічне опитування відвідувачів сайту про його роботу; Інтернет-конференцію (режим онлайн-спілкування).

Розпорядженням КМУ «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» «Електронну громадську приймальню» визнано обов'язковим засобом комунікації.

Проте на регіональному та місцевому рівнях в органах публічної влади часто формально підходять до інформаційного наповнення та актуалізації сайтів: часто відсутній зручний інтерфейс, немає ефективної внутрішньої пошукової системи, що надзвичайно ускладнює доступ до суспільно важливої інформації. Крім того, часто викладений матеріал є неповним відповідно до заявленої категорії інформації – коли позначена на веб-сайті категорія не підкріплюється інформацією або ж повною мірою їй не відповідає.

Так, здійснюючи на регіональному рівні громадський супровід реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, Всеукраїнська асоціація сприяння самоорганізації населення на чолі коаліції громадських організацій провела аналіз офіційних сайтів облрад, Київської міської ради, ОДА та КМДА.

Оцінювання здійснювалось за 25 показниками, які характеризували повноту та актуальність інформації, зручність користування сайтами, можливість інтерактивної взаємодії з відвідувачами сайтів та ін.

За підсумками експертного оцінювання, *найвищі суми балів* за 100-бальною шкалою у рейтингу сайтів обласних та Київської міської державних адміністрацій набрали сайти КМДА (85), Рівненської (84) та Сумської (82) ОДА.

Найнижчі суми балів отримали сайти Харківської (40), Волинської (37), Закарпатської (32) та Київської ОДА (30).

Найгірше на сайтах ОДА та КМДА відображені такі питання:

- можливість оцінити роботу ОДА, КМДА через сайт;
- наявність можливості подачі через сайт електронних петицій і взагалі наявність електронного ресурсу для подачі петицій;
- проведення на сайті опитування громадської думки з найбільш актуальних питань;

- можливість зареєструватись на сайті на особистий прийом до керівництва ОДА, КМДА та керівників структурних підрозділів.



За результатами оцінювання сайтів регіональних органів публічної влади, виявлено недостатній рівень інформаційного та організаційного забезпечення роботи сайтів, які не надають належної можливості для участі громадськості в управлінні місцевими справами.

Ця ситуація є характерною й для інших органів влади і потребує невідкладного вжиття належних заходів на державному рівні для приведення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади у відповідність державній політиці у цій сфері.



Завдання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність та зміст поняття “регіональна інфраструктура”.
2. Вкажіть, які функції виконує регіональна інфраструктура.
3. Які є складові регіональної інфраструктури?
4. Назвіть основні особливості регіональної інфраструктури як об’єкта управління.
5. Які види діяльності включають у виробничо-економічну інфраструктуру регіону?
6. Охарактеризуйте інноваційні методи управління інфраструктурою регіону.
7. За якими показникам здійснюється оцінювання управління розвитком інфраструктурного забезпечення регіону?
8. На чому має базуватись стратегія збалансованого розвитку інфраструктурного комплексу регіону?
9. На яких принципах здійснюється сучасне управління регіональною інфраструктурою?
10. Назвіть сучасні інструменти управління регіональною інфраструктурою.
11. З якою метою здійснюється моніторинг стану управління інфраструктурним забезпеченням регіону?
12. Які складові входять до поняття «соціальна інфраструктура»?
13. На чому будуються основні підходи до прогнозування розвитку соціальної інфраструктури?
14. Що таке соціальні стандарти, соціальні норми і нормативи?
15. Чим визначається і як забезпечується адресність у реалізації соціальних заходів?

16. Що таке соціальна паспортизація території?
17. Назвіть основні соціальні характеристики, за допомогою яких визначається соціальний стан найбільш уразливих верств населення?
18. Що таке соціальне замовлення і в яких випадках його доцільно використовувати?
19. Охарактеризуйте роль громадських організацій та органів самоорганізації населення у функціонуванні та розвитку соціальної інфраструктури.
20. Які є форми залучення некомерційних організацій і комерційних структур до участі у функціонуванні та розвитку об'єктів соціальної інфраструктури?
21. Що таке кластерний підхід до комплексного сталого розвитку населених пунктів і територій?
22. Якими є головні пріоритети та шляхи розвитку соціальної інфраструктури країни та регіону?
23. Які є джерела додаткових ресурсів для розвитку соціальної інфраструктури?
24. Охарактеризуйте основні види транспорту в Україні. Вкажіть значення транспортної мережі для соціально-економічного розвитку регіону.
25. Якими є складові та основні особливості транспортної інфраструктури регіону як об'єкта управління.
26. Назвіть перевагами транспортних кластерів для вдосконалення інфраструктурного забезпечення розвитку регіонів.
27. Назвіть основні складові комунікації в регіональному управлінні.
28. Охарактеризуйте зворотній зв'язок у комунікації органів публічної влади з громадськістю.
29. Які переваги для ключових суб'єктів надає електронне урядування на регіональному рівні.
30. Назвіть основні проблеми організації інформаційних матеріалів на Web-сайтах органів публічної влади регіонального рівня та шляхи їх вирішення.



Рекомендовані джерела

1. Башук А. І. Інтернет-комунікації як важливий напрям зв'язків з громадськістю органів державної влади та місцевого самоврядування / А. І. Башук // Інформаційне суспільство. – 2015. – Вип. 21. – С. 36-43. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/is_2015_21_8.
2. Білецький Б. О. Розподілена обробка інформації і ГІС-технології в системі електронного урядування регіонального рівня / Б. О. Білецький, В. С. Хомініч // Математичні машини і системи. – 2014. – № 3. – С. 39-47. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/MMS_2014_3_6

3. Бортник Н.П., Єсімов С.С. Роль правового регулювання в розвитку транспортної інфраструктури України щодо Асоціації з європейським союзом на прикладі з західного регіону / Н.П. Бортник, С.С. Єсімов // 2016. – № 845. – С. 34-39. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_7

4. Взаємодія влади та громадськості у процесі європейської інтеграції / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу: file:///C:/Users/User/Downloads/gromad_EC_1.pdf

5. Вознюк М.А. Сучасні підходи до трактування поняття інноваційна інфраструктура та її роль у формуванні моделі інноваційного розвитку регіону / М. А. Вознюк // Вісник Ун-ту банківської справи Нац. банку України. – 2014. – Вип. 2 (20). – С. 96-101: <http://dspace.ubs.edu.ua/jspui/handle/123456789/502>

6. Державне та регіональне управління : навч. посіб. / О.Ю. Бобровська, Дзб Т. О. Савостенко, О. Ю. Матвеева, В. К. Лебедева. – 2-ге вид., доповн. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 160 с.

7. Державно-приватне партнерство в Україні : підручник / М.М. Іжа, Т.І. Пахомова, Н.В. Піроженко, С.А. Попов та ін.: За заг. ред. Т.І. Пахомової та А.С. Крупника. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 240 с.

8. Деякі питання надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення: постанова КМУ від 01.06.2020 № 450. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/450-2020-%D0%BF#n146>

9. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства від 11.04.2011 № 384. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF>

10. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. / Н.М. Драгомирецька, К.С. Кандагура, А.В. Букач. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017 – 180 с. – Режим доступу: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_26_02_18-2.pdf

11. Дурман М. О. Субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад як інструмент впровадження нової регіональної політики / М. О. Дурман, О. Л. Дурман. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2018. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_15

12. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – К., 2017. Частина 7: Розвиток електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях / [С. А. Чукут]. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. – 72 с.

13. Європейська соціальна Хартія (переглянута). Страсбург, 03.05.1996. Ратифіковано із заявами Законом від 14.09.2006 № 137-V. ВВР, 2006, № 43, ст. 418: ред. від 07.09.2016. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

14. Жовнірчик Я. Ф., Марценюк А. П. Електронне врядування та електронний документообіг у процесі прийняття управлінських рішень [Електронний ресурс] / Я. Ф. Жовнірчик, А. П. Марценюк // Публічне управління та регіональний розвиток. – 2019. – № 6. – С. 802-823. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2019_6_7
15. Іванов С.В. Транспортно-логістичні кластери в контексті розвитку транспортної системи України та окремо взятого економічного району / С.В. Іванов // Економічний вісник Донбасу. – 2018. – № 1(51). – Режим доступу: <file:///C:/Users/User/Downloads/11.pdf>
16. Іванова Н.В. Методолого-організаційні аспекти модернізації виробничої інфраструктури регіонального простору / Н.В. Іванова // Сталий розвиток економіки. – 2015. – № 4 (29). – С. 95-102. – Режим доступу: [file:///C:/Users/User/Downloads/sre_2015_4_15%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/sre_2015_4_15%20(1).pdf)
17. Іванова Н.В. Методологічні засади забезпечення модернізації інфраструктурної сфери регіональної економіки в умовах євроінтеграції: автореф. дис...д-ра. екон. наук: : 08.00.05. Чернігів, 2016. – 41 с.
18. Інфраструктурне забезпечення розвитку транспортної системи регіону: колективна монографія [Текст] / [І.В. Заблудська, І.Р. Бузько, О.О. Зеленко, І.О. Хорошилова]. – Северодонецьк: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2016. – 193 с. – Режим доступу: <file:///C:/Users/User/Downloads/maket.pdf>
19. Іщенко О.А. Методичні підходи до оцінювання інфраструктурного забезпечення транспортно-логістичних систем / О.А. Іщенко // Збірник наукових праць Економічний аналіз. – Том 28. – № 4. – 2018. – С. 313-320. – Режим доступу: <file:///C:/Users/User/Downloads/1647-6565657156-1-PB.pdf>
20. Кондаков К. Г. Удосконалення комплексного механізму державного управління процесом впровадження е-урядування на регіональному рівні / К. Г. Кондаков, З. О. Надюк // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 37-38. – С. 76-83. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplur_2016_37-38_13
21. Крупник А.С. Соціальне замовлення: конспект вигод і план дій. - Біла Церка. – 2018. – 19 с. . – Режим доступу: https://oistkp.blogspot.com/2018/05/blog-post_36.html
22. Лифар В.В. Організаційно-правові аспекти формування транспортного кластера в регіоні / В.В. Лифар // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2014. – № 2. – Режим доступу: <file:///C:/Users/User/Desktop/КАФЕДРА%20%20ПУ%20та%20Р/Підручни%20Регіональне%20управління/Т%20кластери%20трансмс%2>
23. Морські порти України та Одеської області: підсумки 2019 року. – Режим доступу: <https://morhoz.odessa.gov.ua/morski-porty-ukrayiny-ta-odeskoyi-oblasti-pidsumky-2019-roku/>

24. Музиченко-Козловська, О. В. Соціально-економічний розвиток регіону : підручник / О. В. Музиченко-Козловська, А. В. Симака, І. А. Франів. - Львів : Новий світ-2000, 2019. – 192 с.

25. Олійник Д.І. Інноваційний розвиток територіальних громад в умовах четвертої технологічної революції: пріоритети та перспективи : аналіт. доповідь / Д. І. Олійник. – К. : НІСД, 2018. – 52 с. – Режим доступу: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Olijnik_cite-1c05d.pdf

26. Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії : організ.-метод. реком. / А.С. Крупник. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 214 с. – Режим доступу: http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_29_08_17.pdf, <https://drive.google.com/drive/u/o/folders/oB9q6YWX3K5wramFkSU82T1lGdGM>

27. Планування соціально-економічного розвитку регіонів: сучасні засади та галузеві особливості: монографія [О.В. Голинська, А.Й. Мусійовський, Г.О. Панченко, Н.В. Піроженко, Л.Л. Приходченко] за заг. ред. Л.Л. Приходченко. – Одеса. Бондаренко. М.О. 2019. – 464 с.

28. Посібник із визначення потреб населення об'єднаної територіальної громади у соціальних послугах / Практичні рекомендації. – Київ, 2019. – 72 с.

29. Приліпко С. М. Міжнародний досвід публічного управління інфраструктурними проектами на державному і місцевому рівнях на основі укладення концесійних договорів. Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2019, № 12. – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1534> (дата звернення: 22.06.2020). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.12.2

30. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Л.Л. Приходченко – Одеса: Оптимум, 2009. – 300 с.

31. Про впровадження соціально-педагогічної послуги «Університет третього віку»: наказ Мінсоцполітики від 25 серпня 2011 року № 326. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0326739-11>

32. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III: ред. від 10.06.2018. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

33. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

34. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

35. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму: наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної

служби статистики України від 03.02.2017 № 178/147/31. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0281-17#Text>

36. Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати: наказ Міністерства соціальної політики України від 03.09.2012 № 537. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12#n13>

37. Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах: наказ Міністерства соціальної політики України від 20.01.2014 № 28. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0253-14#Text>

38. Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади: наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25.11.2020 № 327/225. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1021-02#Text>.

39. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF#Text>

40. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII (в редакції від 19.09.2019 № 114-IX. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

41. Про режим іноземного інвестування: Закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80>

42. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 4607. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

43. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки: розпорядження КМУ від 14.08.2013 № 739. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>

44. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.

45. Рудченко О.Ю., Поліщук О.М. Механізм державного регулювання розвитку транспортної інфраструктури мегаполісів / О.Ю. Рудченко, О.М. Поліщук // Університетські наукові записки. – 2017. – № 61. – С. 93-100. – Режим доступу: <file:///C:/Users/User/Downloads/1682.pdf>

46. Сментина Н. В., Клевцевич Н. А. Управління інфраструктурними проектами: навчальний посібник. – Одеса: ОНЕУ, 2016. – 193 с.

47. Сотниченко Л.Л. Моніторинг та оцінка як головні інструменти механізму управління розвитком регіональної інфраструктури / Л. Л. Сотниченко // Економіка та держава. – 2015. – № 11. – С. 60-64. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2015_11_17

48. Сотниченко Л.Л. Методичні підходи щодо регіонального управління розвитком інфраструктури / Л. Л. Сотниченко // Економіка та держава. – 2014. – № 12. – С. 59-64. – Режим доступу: http://www.economy.in.ua/pdf/12_2014/14.pdf

49. Соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: оцінювання та забезпечення / Аналітичний звіт за підсумками дослідження / Крупник А.С., Голинська О.В., Саханенко С.Є. та ін. / ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». – 2017. – Режим доступу: https://drive.google.com/file/d/oB9Z_D4vHVHefS2ozRjJEWTRDUTg/view

50. Стан та шляхи належної реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на регіональному рівні : аналіт. звіт / А. С. Крупник [та ін.]. – Одеса : ОПІДУ НАДУ, 2018. – 133 с. – Режим доступу : <https://drive.google.com/drive/u/o/folders/1ETfSj9LKKUN8uMtcCI1ulYWakH6I2Fo>.

51. Стройко Т.В. Інноваційне оновлення регіональної транспортної інфраструктури на принципах реінжинірингу / Т. В. Стройко, В. В. Бондар // Вісник Приазовського державного технічного університету : зб. наукових праць / ДВНЗ «ПДТУ». – Маріуполь, 2017. – Вип. 33. – С. 296–302. – (Серія : Економічні науки). – Режим доступу: <http://eir.pstu.edu/bitstream/handle/123456789/15897/41.pdf?sequence=1>

52. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора): Рішення ЄС CRIS: 013/024-517. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_019

53. Управлінські інновації: соціально-економічний аспект : монографія / за ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петрое, Л. І. Федулової. - Київ : НАДУ, 2018. - 304 с.

54. Шевчук І.Б. Комунікативні можливості регіональних органів влади у соціальних мережах / І. Б. Шевчук // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Вип. 30 (1). – С. 173-177. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bses_2018_30%281%29__39

55. Шосте всеукраїнське муніципальне опитування 25 січня – 17 лютого 2020 р. / Center for Insights Survey Research: – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/sixth_municipal_survey_february_2020_ukr_final.pdf. – С. 127.

56. Ясенецький В. Бенчмаркінг розвитку ринкової інфраструктури: регіональний аспект / В. Ясенецький // Науковий вісник. – 2015. – Вип. 15 «Демократичне врядування». – Режим доступу: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Jasenetskyj.pdf

РОЗДІЛ 5.

МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Мета – ознайомлення з теоретичними засадами здійснення моніторингу та оцінювання в регіональному управлінні публічного управління, засадами аналітичного оцінювання економічності, ефективності та результативності адміністративної діяльності в органах публічної влади і розуміння необхідності їх запровадження в управлінську практику.

Навчальні цілі:

- формування системи знань з основ теорії, методології та практики моніторингу та оцінювання адміністративної діяльності та уявлення про її значення в процесі реформування регіонального управління;
- удосконалення знань щодо специфіки та підходів до проведення моніторингу та оцінювання в різних країнах світу, загального напрямку і тенденцій становлення нової форми контролю в Україні;
- вміння застосовувати сучасний теоретико-методологічний інструментарій для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі реформування системи регіонального управління, здійснення оцінювання ефективності адміністративної діяльності, розроблення, надання і реалізації конкретних заходів щодо їх розв'язання.

Результати навчання/комунікації:

Після вивчення навчальної дисципліни слухачі мають *володіти* глибокими знаннями з основ теорії, методології та практики моніторингу та оцінювання адміністративної діяльності. А саме, мати:

- демонструвати наявність концептуальних та методологічних знань щодо різних підходів до проведення моніторингу та оцінювання в різних країнах світу, загального напрямку і тенденцій становлення нової форми контролю в Україні;
- бути спроможними здійснювати аналіз та застосовувати методики оцінювання економічності, ефективності, результативності адміністративної діяльності.



Ключові слова: контроль, моніторинг, оцінювання, моніторинг і оцінювання (MiO), система моніторингу, система оцінювання, аудит, адміністративна діяльність, аудит адміністративної діяльності (ААД), оцінка, методологія ААД та оцінювання, регіональне управління, регіональний розвиток, публічне управління, органи публічної влади, програми, проекти, стратегії, концепції економічності, ефективності і результативності, проблеми, модель «Внесок – продукт», джерела і методи збирання даних.

План викладу:

5.1. Засади здійснення моніторингу та оцінювання в регіональному управлінні.

5.2. Теорія та практика застосування моніторингу та оцінювання в регіональному управлінні.

5.3. Методологія здійснення оцінювання ефективності адміністративної діяльності.

§ 5.1. Засади здійснення моніторингу та оцінювання в регіональному управлінні.

Оцінка ефективності та результативності публічного сектору – це один із інструментів, який використовується для впровадження різноманітних змін, проведення реформування системи публічного управління у різних країнах світу. Досвід демократичних країн з розвиненою ринковою економікою переконливо свідчить: жодна з них не змогла успішно вирішити завдання реформування та модернізації системи публічного управління, підвищення ефективності її функціонування без створення дієвої системи контролю за діяльністю політиків та чиновників усіх рівнів, за процесом реалізації державних програм та політик, витрачанням бюджетних коштів тощо. За результатами здійснення контролю населення переконується у законності, результативності та ефективності використання державних ресурсів, отримує впевненість у тому, що інтереси кожного платника податку надійно захищені. Водночас, контроль з боку держави й суспільства спонукає до підвищення відповідальності органів публічної влади перед суспільством і громадянами за прийняття і шляхи реалізації рішень, за отримані наслідки.



Коли б люди були ангелами, їм не потрібен був би ніякий уряд. Коли б людьми керували ангели, то ніякий зовнішній або внутрішній контроль над урядом був би не потрібний. При створенні влади, за якої одні люди управляють іншими, велика проблема полягає в тому, що перш за все, треба дати можливість уряду контролювати тих, ким він управляє, далі – повинен бути його обов'язок контролювати самого себе.

Дж. Медісон

Нагальність запровадження різноманітних форм та методів контролю зумовлена потребою надання населенню впевненості щодо захисту інтересів кожного платника податку, переконання у законності, ефективності та результативності використання державних ресурсів. Адже він є джерелом інформації про соціальні процеси для адаптації програм і моделей або їх вибору щодо подальшого розвитку. В той же час, використовується як засіб виявлення оптимальності поставлених завдань, ступінь пізнання об'єктивних законів та вибраних напрямів розвитку.



Серед сучасних форм та методів контролю науковцями прийнято розрізняти:

- **внутрішній контроль;**
- **внутрішній аудит;**
- **контролінг;**
- **оцінювання;**
- **система моніторингу;**
- **аудит ефективності (аудит використання державних ресурсів, аудит трудових ресурсів, регулятивний та операційний аудит);**
- **аудит адміністративної діяльності**

Діяльність контролюючих органів приносить державі прямий та непрямий зиск за рахунок: повернення неправомірно використаних матеріальних і фінансових ресурсів; запобігання незаконній діяльності; своєчасне коригування за результатами його проведення з метою виправлення або поліпшення ситуації у певній організації чи галузі.

Разом з тим, управлінська діяльність є складною та різноманітною, масштабною та оперативною, відтак, контрольно-наглядові функції здійснити у повному обсязі практично неможливо. Це зумовлює можливість його здійснення лише за

основними, найважливішими сторонами управління (елементами управлінської діяльності, конкретними управлінськими рішеннями та діями, актами поведінки, суб'єктами управління тощо), які є істотними і впливають на рівень та якість системи публічного управління в цілому.

Стосовно внутрішнього контролю, то під ним прийнято розуміти інструмент правління, що дає змогу керівництву органів публічної влади і комунального сектору перевірити стан виконання покладених функцій. Тобто,



внутрішній контроль - це управлінський контроль, який допомагає керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі.

Метою внутрішнього контролю є забезпечення достатньої впевненості щодо досягнення наступних базових цілей: достовірності та правдивості інформації; виконання правил, планів, процедур, законів, положень та контрактів; забезпечення захисту активів; економного та ефективного використання ресурсів; досягнення поставлених цілей діяльності та окремих програм.

Система внутрішнього контролю є не тільки важливим компонентом управління, а й основою для безпечної та стабільної діяльності організації. Відтак, це може:

- допомогти забезпечити досягнення мети та цілей;
- мати надійну фінансову та управлінську звітність;
- забезпечити відповідність законам та положенням, а також інструкціям, планам, внутрішнім планам та процедурам;
- зменшити ризик неочікуваних збитків або нанесення шкоди репутації органам влади.

На відміну від внутрішнього контролю, під внутрішнім аудитом зазвичай розуміють діяльність з надання незалежних та об'єктивних гарантій (забезпечення впевненості в межах розумного у досягненні органами державного і комунального сектору мети та функціонуванні системи управління у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності) і консультацій. Його метою є надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення ефективності процесів управління, сприяння досягненню мети такими органами.



внутрішній аудит – це діяльність з незалежного, об'єктивного засвідчення та надання рекомендацій, що допомагає організації у вдосконаленні своєї діяльності, досягненні цілей шляхом застосування систематичних та регламентованих підходів до оцінки та підвищення ефективності процесів управління ризиками, контролю та корпоративного управління.

Принципово новий підхід до реформування системи публічного управління на шляху його демократизації передбачає поєднання різних методів контролю, формуючи новий управлінський підхід до здійснення контрольно-наглядових функцій. Мова про контролінгову діяльність, запровадження якої сприятиме запобіганню появи проблем у майбутньому. Адже:



контролінг – це спосіб здійснення управлінської діяльності методом нелінійного мислення, спрямованого в майбутнє потенційно існуючої реальності з метою своєчасного виявлення та ліквідації причин виникнення проблем на шляху досягнення поставлених цілей.

Потреба в проведенні моніторингу виникає у зв'язку з необхідністю інформаційної підтримки процесу прийняття управлінських рішень, що вказує на нерозривний його зв'язок з управлінням. Перевірка відповідності фактичного стану досліджуваних процесів очікуваням, яка відбувається в процесі проведення моніторингу, також споріднює його з функцією контролю. В цілому маємо зазначити, що необхідність запровадження моніторингу в діяльності органів публічної влади обумовлюється тим, що це:



-
- створення єдиного шляху до забезпечення належного рівня фінансової дисципліни в державі;
 - обов'язкова умова прийняття нових членів у Європейський Союз;
 - фундамент співпраці із зарубіжними партнерами (програми, проекти..);
 - одна із складових запровадження інструментів та технологій NPM (новий публічний менеджмент), СУЯ (система управління якістю), ААД (аудит адміністративної діяльності).
-

Вперше термін «моніторинг» використано на Стокгольмській конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем довкілля, яка проходила 5 - 16 червня 1972 р.



«моніторинг» (англ. *monitoring*, лат. *monitor* – спостережний) – «сканування подій», процес систематичного збору й аналізу кількісної та якісної інформації щодо виконання проектів, заходів і програм.

Моніторинг, як безупинне спостереження за ресурсами, процесами та результатами, має:

- **цілком визначену мету,**
- **алгоритм функціонування,**
- **принципи побудови,**
- **критерії оцінки,**
- **методи і технології.**

Моніторинг здійснюється з метою забезпечення відповідності реалізації проектів чи програм попередньо затвердженим передумовам та цілям, а також управління інформацією щодо надання допомоги в процесі прийняття рішення. Моніторинг як явище характеризується: динамічністю; постійністю та сталістю; наявністю показників та індикаторів; здійсненням прогностичної функції; орієнтованістю тощо.

Прийнято розрізняти:

- **тотальний моніторинг** є інформаційно-аналітичною базою для здійснення державного впливу на регіони в масштабі країни і виявлення тих частин території держави, що потенційно загрожують стати проблемними регіонами.
- **проблемно-орієнтований моніторинг** служить для відслідкування тенденцій розвитку ситуації в проблемному регіоні, щодо якого здійснюється обмежена у часі селективна підтримка з боку держави.

Крім того, прийнято описувати моніторинг у трьох вимірах: 1) формат самомоніторингу річного робочого плану та управлінської інформаційної системи (MIS – management information system); 2) ранньої ідентифікації проблем; 3) допущень, що знаходяться поза контролем проектного менеджера, у формі подій, умов або рішень, які теж мають піддаватися моніторингу.



Форми проведення моніторингу:

- **внутрішній моніторинг;**
- **зовнішній моніторинг;**
- **змішаний моніторинг.**

Два основних типи моніторингу: ситуації та процесу.

Основним завданням моніторингу в публічному управлінні є аналіз якості діяльності органів влади та реалізації національних проектів, аналіз та прогноз основних загроз суспільному розвитку, аналіз відповідності проектів нормативно-правових актів, соціальних проектів та програм інтересам громадян, збирання інформації щодо політичних та соціально-економічних процесів як в окремих регіонах, так і в країні загалом, розробка на основі отриманої інформації комплексу засобів для запобігання кризам тощо.

Останнім часом функціональні завдання моніторингу розширюються, відбувається його змістове збагачення порівняно з початковою формою – *спостереженням* – процесом фіксації фактичних даних про зміни в часі та просторі певних показників досліджуваних процесів.

Додатково до функцій спостереження, відслідковування сучасний моніторинг виконує:

- *аналітичну функцію*, що здійснюється на основі постійного відстеження, спостереження за об'єктом моніторингу, аналізу його стану, який включає вимірювання і зіставлення реальних результатів функціонування об'єкта із заданими цілями, стандартами, еталонами й нормами;
- *діагностичну функцію*, що дає змогу одержати цілісну інформацію про причини певного стану об'єкта моніторингу;
- *прогностичну функцію*, що полягає в обґрунтуванні припущень про можливі зміни у стані об'єкта моніторингу;
- *організаційно-управлінську*, що передбачає контроль за станом об'єкта моніторингу й підготовку рекомендацій для прийняття коригуючих управлінських рішень.

Разом з тим спостереження й моніторинг залишаються тісно пов'язані одне з одним. По-перше, функцію спостереження можна вважати незалежною від функції моніторингу, але ж при цьому він цілком базується на спостереженні. По-друге, функцію моніторингу так само можна вважати незалежною від функції прийняття рішень, але ефективність виконання останньої сповна використовує результати, отримані в процесі здійснення моніторингу.

Проводиться моніторинг з урахуванням низки спеціально розроблених принципів, які відображають теоретичні засади організації моніторингових досліджень і практичний досвід:

Основними принципами моніторингу є:



- **оперативність та відповідність поставленим завданням;**
 - **цілісність та науковість;**
 - **точність, системність та детальність інформації, її обов'язкова детальна та глибока перевірка;**
 - **конфіденційність джерел інформації;**
 - **об'єктивність;**
 - **прогностичність.**
-

Давайте конкретизуємо їх. Так, *цільове призначення* – передбачає одержання необхідної й достатньої інформації виходячи з поставленої мети та завдань. Неупередженість у збиранні, оцінюванні та інтерпретації отриманих даних забезпечується *об'єктивністю зібраної інформації*, яка повинна надійти користувачу якомога швидше, інакше вона перестане відображати реальний стан об'єкта моніторингу. До того ж, обов'язковою є вимога *порівняння даних* – можливість порівняння отриманих даних з іншими даними, зібраними за широким набором ознак. Вона зумовлена тим, що відстеження результатів функціонування системи припускає не тільки констатацію її стану, а й вивчення змін, які в ній відбуваються. Можливість порівняння з'являється тільки тоді, коли вивчається один і той самий об'єкт на основі однакових емпіричних показників. У зв'язку з цим, важливого значення набуває дотримання *точності* – відображені інформацією параметри об'єкта моніторингу повинні максимально бути наближені до дійсних значень цих параметрів.

Крім того, *адекватність* – надає змогу вивчати об'єкт моніторингу з урахуванням постійної зміни зовнішніх умов. Реалізація цього принципу передбачає оцінювання впливу різних зовнішніх чинників на об'єкт моніторингу. Щодо *прогностичності*, то це означає, що одержані результати повинні давати змогу прогнозувати майбутній стан об'єкта, можливі зміни в шляхах досягнення поставлених цілей.



класичний приклад моніторингу містить наступні складові елементи:

- спостереження,
 - аналіз,
 - корекція,
 - контроль,
 - елементи прямого та зворотного зв'язку,
 - аналіз минулих вчинків/ситуацій,
 - планування майбутнього, як найближчого, так і далекого
-

Моніторинг як діяльність передбачає «реконструкцію» управлінських заходів, тобто припущень про те, яких результатів та показників необхідно досягти. Разом з тим, він включає: вибір емпіричних перевірок певного етапу управлінських дій; збирання та аналіз даних; додавання критеріїв та стандартів управлінської діяльності; аналіз проведеного спостереження та відпрацювання управлінських рішень.

Якщо ж розглядати моніторинг як багатофункціональну цільову інформаційну систему, то вона включатиме:

- біоекологічний моніторинг;
- геосистемний (природно-господарський) моніторинг;
- біосферний (геологічного середовища) моніторинг.

Таким чином, моніторинг можна розглядати як процес, діяльність, процедуру чи інноваційну технологію. В будь-якому разі він є потужним інструментом аналізу впливів та відносин в системі публічного управління.



Моніторинг є багатоцільовою інформаційною системою, що характеризується цільовим спрямуванням, будується за відповідним алгоритмом, проводиться систематично та має чітко визначене

завдання передусім прикладного характеру.

Основні процеси моніторингу:

- збір інформації,
 - її аналіз,
 - розповсюдження,
 - накопичення,
 - зберігання та переробка інформації;
 - інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації стратегій розвитку.
-

Відтак, моніторинг базується на використанні даних:

- статистики (фінансової, митної, податкової, даних міграційних служб та служб зайнятості тощо);
- інформаційних матеріалах анкетувань та соціологічних опитувань;
- картографічних, ілюстраційних, історичних та інших матеріалах.

Моніторинг широко використовується в різних галузях діяльності. Об'єктні сфери, де видається доцільним його застосування, є: економіка, охорона довкілля, соціологія, сфера освіти, фондовий ринок, банківська сфера, державне управління, місцеве самоврядування тощо. Наприклад, використання моніторингу в управлінні розвитком регіону (міста) спрямовується на вирішення таких завдань, як:

- контроль виконання програм за контрольними датами загалом і за окремими заходами;
- оцінювання ступеня досягнення головної мети і цілей стратегічного плану, розподілу ресурсів;
- уточнення і коригування переліку передбачуваних заходів;
- аналіз зовнішнього середовища розвитку регіону (міста);
- аналіз ефективності реалізації запланованих заходів;
- оцінювання виконання бюджету і забезпеченості фінансовими та іншими видами ресурсів тощо.

У регіональному управлінні основними напрямками діяльності є: спостереження за діями, явищами, що відбуваються внаслідок прийнятих рішень; аналіз та оцінка фактичного стану; моделювання ситуації та визначення тенденцій майбутнього.



Регіональний моніторинг – це спеціально організована і постійно діюча система статистичної звітності, збору та аналізу статистичної інформації, здійснення альтернативних інформаційних заходів (проведення соціологічних досліджень, вивчення звітів вітчизняних і зарубіжних аналітиків тощо) і діагностики стану та тенденцій розвитку регіонів.

Множина здійснюваних функцій системою моніторингу представлена у вигляді взаємопов'язаної сукупності послідовних етапів і становить інформаційну технологію моніторингу. Основними її етапами (фазами) є: стеження – оцінювання –

прогнозування – рішення. На кожному з етапів моніторингу виконуються окремі види робіт, основними з яких є такі:

- визначення цілей і завдань;
- підготовка плану та графіків проведення;
- розробка інструментарію;
- проведення дослідження;
- обробка, аналіз та узагальнення отриманих результатів;
- підготовка звіту й рекомендацій виходячи з аналізу стану та динаміки розвитку об'єкта;
- надання результатів користувачам або передача їх в базу даних.

Функціонування системи моніторингу може відбуватися в різних режимах, що зумовлює існування різних його видів. За масштабами дослідження виділяють глобальний (під моніторинг підпадають усі процеси в системі) та локальний (досліджується частина процесів). З огляду на глибину дослідження моніторинг може бути поверхневим (досліджуються загальні тенденції зміни процесів), опосередкованим (досліджуються опосередковані показники) і глибинним (досліджуються всі параметри процесу). За частотою проведення моніторингу буває постійним (проводиться безперервно) і періодичним (є сукупністю дискретних, повторюваних у часі з певною частотою діагностичних процедур).

Специфічним видом моніторингу публічного управління є *моніторинг майбутнього*, який є, по суті, прогнозуванням майбутнього стану інформаційного простору. Основне завдання моніторингу майбутнього – визначити, які теми будуть в інформаційному просторі у той чи інший день у майбутньому. При цьому необхідно враховувати, що інформаційний простір має циклічний характер (існують тижневі, місячні, річні цикли). Наприклад, по понеділках, як правило, домінує тематика обласних та міських тем, під час сесії Верховної Ради – парламентські теми тощо. В регіональному інформаційному просторі можна нарахувати від 50 до 120 тем, що повторюються щорічно. При цьому вони домінують протягом одного дня. Таким чином, фактично на кожний день припадає одна домінуюча тема, яку можна передбачити завчасно.

Що стосується оцінювання, то науковці пропонують під ним розуміти систематичну оцінку операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних

стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики. За такого підходу акценти робляться на:

- систематичності – оцінювання проводиться у суворому порядку, згідно з певними правилами;
- спрямованості на результат – вимірювання ефективності та результативності програми;
- стандартизованості – порівняння зібраних даних із цілями програми;
- меті оцінювання – вдосконалення програми.

В той же час, оцінювання пропонують визначати як ретельну ретроспективну оцінку вартості, цінності, ціни управління, продукту, та результату урядового втручання, яка націлена на виконання ролі у майбутніх практичних умовах. Тобто, мається на увазі одна із сутнісних характеристик оцінювання – визначення ефективності, результативності чи продуктивності здійсненої діяльності щодо врахування негараздів та внесення відповідних коригуючи змін у майбутньому.



Оцінювання (англ. *evaluation*) – систематичний процес порівняння діяльності і/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. Може бути:

- зовнішнім та внутрішнім,
- кількісним та якісним,
- формувальним та підсумковим,
- орієнтованим на цілі, рішення, клієнта, практичне використання тощо.

Оцінювання – процес, що потребує постійного удосконалення через специфічність призначення: здатність отримувати об’єктивну інформацію, за допомогою якої простежувати рівень розвитку об’єкта оцінювання, визначати напрямки покращення існуючого стану і вносити корективи, як у діяльність, так і безпосередньо в саму систему оцінювання щодо критеріїв та показників. Його застосування допомагає поліпшити якість, прозорість діяльності влади, оскільки отримані результати завжди доступні широкому колу громадськості. Важко переоцінити важливість проведення систематичного оцінювання і для бюджетного процесу, який можна

значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

З позицій формальної логіки всі дії щодо якісної та кількісної характеристики діяльності називають оцінюванням, сам же результат дії – оцінкою. Оцінювання вимагає встановлення певних відносин між суб'єктом (персоналом) і об'єктом оцінки (діяльності органу влади чи його структурного підрозділу).



В системі органів публічної влади оцінювання є: аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передачу інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов.

Оцінювання має бути систематичним і об'єктивним, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми.

З часу появи перших досліджень і до нинішнього часу відбулися якісні зміни у змістовному наповненні оцінювання. Фактично, ми можемо говорити про наступні етапи розвитку:

- здійснення широкомасштабних досліджень, які будувалися на вірі в міцний причинно-наслідковий зв'язок між програмою та її результатом, з наголосом на експериментальних методах, великих вибірках, збору емпіричних даних (узагальнена, стандартизована та технічно достовірна інформація), які мали надати міцне підґрунтя для планування;

- наголошення на якісних методах досліджень, акцентуванні на унікальності кожної програми, що призводило до сприйняття соціальних програм як складних явищ, які мобілізують людську діяльність та значні людські ресурси, під впливом складних політичних та суспільних чинників, з врахуванням місцевих особливостей та проблем (їх недоліком була нездатність здійснювати прості та достовірні узагальнення даних);

- розуміння необхідності практичного використання результатів оцінювання з метою отримання очікуваного ефекту, що призвело до фокусуванні на практичному застосуванні результатів оцінювання, а не методах дослідження;

- подальша демократизація суспільства зумовила потребу в проведенні оцінювання ефективності та результативності

діяльності урядів, яку можна оцінити з точки зору досягнення поставлених цілей, а також її впливу на інші політики або суспільство в цілому (також і сама система уряду могла бути об'єктом оцінювання).

Слід зазначити, що остання хвиля *оцінювання* призвела до умовного його поділу на *технічне та політичне*. Так, технічне оцінювання стосується визначення рівня ефективності, з якою уряд досягає встановлених цілей, тому увагу сфокусовано, в першу чергу, на конкретних результатах діяльності уряду (політиках та програмах у певних сферах), а вже потім на віддалених ефектах. Щодо політичного, де предметом вивчення є сутність політики (центральної політичної проблеми, навколо яких ведуться політичні дебати), а не технічні питання ефективності досягнення встановлених цілей, то цікавить – наскільки добре уряд виконує свої функції в ключових сферах діяльності.

Практично, технічне оцінювання акцентує увагу на результатах роботи різних типів урядів, що існують у світі, у порівнянні із технічними стандартами, які можна застосувати до всіх типів режимів, незалежно від того, якими є їх структури, інституції та цілі: тривалість уряду в часі; довіра населення; здатність реагувати на зміну політичної ситуації; дотримання громадського порядку. Щодо політичного оцінювання систем, то тут мова йде радше про те, «як» політична система повинна приймати рішення, ніж «які» рішення. При цьому вивчається сутність політики, а не технічні питання ефективності досягнення встановлених цілей.



Основними моделями оцінювання ефективності і результативності діяльності, реалізації програм і проектів, є:

- **кількісне:** особлива увага звертається на **числове вимірювання результатів, ефект програми, порівняння таких вимірів між різними програмами та, в кінцевому підсумку, узагальнення числових вимірів;**

- **якісне:** наголос робиться на **детальному описі вражень та глибшому розумінні, яке виникає при зустрічах з учасниками програми, а його метою є розуміння, а не точне вимірювання параметрів;**

- **формувальне,** яке відбувається під час виконання політики /програми і включає **аналіз ступеню до якого програма виконується, та умови, які сприяють її успішному виконанню;**



• підсумкове проводиться на етапі результату, впливу/ефекту і стосується визначення наскільки політика/програма фактично вплинула на проблеми, які вона повинна була вирішити.

Проведення оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади є тим методологічним інструментом, грамотне застосування якого свідчить про демократичність процесу прийняття управлінських рішень, прискорення процесу побудови громадянського суспільства. Відтак, методологію оцінювання складатиме система знань про методи оцінювання процесів та/чи результатів адміністративної діяльності, що ґрунтується на етичних та методологічних принципах (їх обов'язковість або рекомендаційний характер регламентується конкретними стандартами (нормативами).



Таким чином, методологічним підґрунтям проведення оцінювання в публічному управлінні є система знань про методи оцінювання та їх використання, основу якої складають:

- діяльнісний (процесний) та інституціональний підходи;
- кількісний, якісний та порівняльний методи;
- фундаментальні принципи: конкретності, об'єктивності, системності, комплексності, доповнюваності внутрішнього і зовнішнього оцінювання, єдності процесів оцінювання, контролю і планування, ін.

Так, етичними, у відповідності із міжнародними стандартами визнаються наступні принципи: чесність, об'єктивність, конфіденційність, професійна поведінка та професійні норми. Стосовно методологічних принципів оцінювання, то ними є:

- планування аудиту;
- обґрунтованість оцінки значущості аудиторських доказів, а також систем внутрішнього контролю;
- доцільність вибору методики і техніки аудиту, визначення критеріїв суттєвості й достовірності;
- дотримання методики оцінки ризику та вибіркової перевірки даних;
- аналіз інформації та формування висновків;
- відповідальність за зроблений висновок;
- дотримання порядку документального оформлення;
- взаємодія аудиторів;

- обґрунтування використання результатів роботи іншого аудитора або спеціаліста іншої галузі;
- повне інформування клієнта;
- контроль якості роботи аудитора.

При оцінюванні порівнюються: цілі, що відображені у публічно-управлінських рішеннях, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними потребами; цілі публічного управління – з отриманими результатами; результати управління – із суспільними потребами; суспільні затрати на публічне управління із запланованими ресурсами; можливості, закладені в управлінському потенціалі суб'єкта управління, зі ступенем їх використання.



Складовими оцінювання є:

- **підготовка та планування, яке охоплює визначення проблеми, формулювання запитань, вибір методу, визначення вимірів, визначення стратегії збирання даних, визначення стратегії аналізу даних;**
 - **виконання оцінювання (збирання даних та їх підготовку, аналіз та тлумачення; звітування та використання результатів оцінювання).**
-

Оцінювання діяльності органів управління різними суб'єктами має здійснюватися з різних позицій:

- *потреб держави*, де акцент робиться на оцінці результатів співвіднесених із бюджетними витратами (зазвичай, ресурси людські (інтелектуальні), часові, інформаційні до уваги не беруться) та отримання соціального ефекту, що позначається на підвищенні якості життя населення;
- *споживачів послуг*, оцінка ґрунтується на ступеню задоволеності від споживання отриманого продукту, відтак, акцент на отриманих конкретних результатах, які є наслідками діяльності органів публічної влади;
- *державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування*, які від імені держави (територіальної громади) надають громадянам послуги, однак, в основі оцінки ефективності діяльності органів влади яких буде ступінь досягнення особистісно значимих цілей, завдань та потреб;
- *керівників структурних підрозділів органів публічної влади*, з точки зору досягнення результатів діяльності, важливості

їх покращення/ удосконалення, зокрема, через методи управління підлеглими;

- керівників органів публічної влади на місцевому, регіональному та державному рівні, коли важливими є кількісні та якісні показники, які характеризують обсяги наданих послуг, масштаби проведеної роботи та вплив отриманих результатів діяльності на розвиток та функціонування відповідної території.

З однієї сторони, це обумовлює диференційований підхід як безпосередньо до оцінки діяльності, так і отриманих соціальних наслідків діяльності органів публічної влади. З іншої, має бути основою комплексного аналізу ступеню реалізації інтересів всіх названих груп, на основі якого і можна визначати ефективність системи публічного управління, за умови вирішення проблеми збалансування чи узгодження інтересів, їх оптимального поєднання.

Внаслідок запровадження процедур/систем оцінювання в діяльність органів влади відбуватиметься виявлення додаткових можливостей щодо економного використання наявних ресурсів; впливу отриманих результатів на систему мотивації, а відтак і зростання відповідальності персоналу; підвищення якості надання послуг, і в цілому ефективності діяльності. Разом з тим, слід чітко усвідомлювати і появу проблемних питань, ігнорування якими може звести нанівець всі позитиви. А саме: відсутність розуміння у персоналу як цілей та значення оцінювання, так і практичних навичок та знання щодо доцільності його проведення; суб'єктивне сприйняття керівниками оцінювання як додаткової бюрократичної процедури (матиме ще й додаткову звітну форму), впевненість у «всезнайстві» щодо підпорядкованого структурного підрозділу та очікування негативних наслідків від його проведення.



Відмінність між оцінюванням та іншими видами контрольної та дослідницької діяльності полягає в тому, що при оцінюванні відбувається вимірювання результатів та їх співставлення із цілями, що надає змогу побачити наскільки ефективною та результативною є політика або програма. Моніторинг подібний до процесу оцінювання, але менш формальний і є, фактично, системою спостереження за станом справ. Від наукового дослідження оцінювання відрізняється тим, що оцінювання спрямоване на практичне використання результатів, здійснюється у руслі певної політики або програми і обмежене певними формальними умовами.

І моніторинг, і оцінювання мають низку спільних загальних завдань. А саме:

- планування цілей стратегії, враховуючи потреби бенефіціарів, регіону в цілому, загальнодержавні інтереси;
- коригування змісту стратегії – уточнення цілей, переорієнтація на досягнення реалістичних результатів;
- активізація роботи по виконанню стратегії (експертиза ефективності організації впровадження, залучення до роботи нових виконавців);
- аналіз причин невдач, які виникають під час впровадження;
- забезпечення фінансування;
- врахування помилок і недоліків під час розроблення інших стратегій;
- інформування громадськості щодо процесу реалізації та результатів стратегії;
- інформування осіб і організацій, які приймають рішення;
- аналіз розбіжностей у позиціях, які виникають у виконавців під час реалізації стратегії.

Однак, при цьому слід зазначити, що і науковці, і практики вказують на специфічні завдання, притаманні саме моніторингу. Мова про обов'язковість здійснення наступних кроків:

- визначення стану досягнення запланованих цілей (очікуваних результатів);
- уточнення чи перегляд переліку робіт і ресурсного забезпечення проекту з метою уточнення плану виконання або перепланування проекту;
- вимірювання та уточнення основних показників;
- відслідковування змін у значимому середовищі проекту, включно з нормативно-правовою базою;
- перевірка стану фінансування проекту та ефективність використання коштів;
- підготовка звіту для громадськості.



Відмінні характеристики моніторингу та оцінювання
Моніторинг: проводиться постійно; надає інформацію про проблеми у впровадженні; фактичні результати діяльності порівнюються із запланованими; одержана інформація використовується для покращення управлінської діяльності.

Оцінювання: проводиться на ключових етапах впровадження; пояснює причини виникнення проблем і пропонує шляхи їх розв'язання; аналізує причини досягнення / не досягнення запланованих результатів; одержана інформація може бути використана не лише для покращення поточної діяльності, але й для уточнення планів на майбутнє.

Відповідно до специфіки досліджуваних процесів, загальних закономірностей проведення моніторингових досліджень, а також умов, у яких він проводиться (зауважимо, моніторинг завжди орієнтовано на конкретну об'єктну сфери, під якою розуміється спостережуваний процес), вибудовується конкретна система. Типова структура системи моніторингу відображає виконуваним ним завдання і включає такі складові:

- блок спостереження;
- блок оцінки фактичного стану;
- блок прогнозу;
- блок оцінки прогнозного стану;
- блок інтерпретації отриманих результатів.



Система моніторингу:

Система, яка уможливорює отримання, зберігання, обробку й представлення даних виконаної програми. Архітектура системи повинна враховувати необхідність періодичної розробки звітів щодо поступу впровадження стратегії, а також доступу до інформації з боку інституцій, що провадять процеси моніторингу та оцінювання, та громадськості.

Система моніторингу створюється для виконання наступних завдань:

- формулювання цілей (результатів), яких потрібно досягти;
- вибір показників для обраних цілей;
- збір базових значень показників;
- визначення планових значень показників;
- систематичний збір даних для простеження прогресу у просуванні до планових значень показників;
- аналіз даних та їх звітування.

Складовими системи моніторингу є відповідна організаційна структура, людські ресурси та система збору інформації, її використання, що діє за умови внесення до неї поточних

перевірених даних. Для цього створюється *моніторинговий комітет*, що охоплює всі рівні управління, оскільки його завданням є не тільки періодична оцінка просування у досягненні конкретних цілей, а й затвердження додаткової програми та поправок до неї, внесення змін, які є необхідними для покращення управління сприяння.

Періодичність здійснення моніторингу програм та проєктів, в першу чергу, залежить від визначених вимог вищого рівня органів влади, періодичності державної статистики (для показників, збір даних для яких здійснюється в рамках планових державних статистичних спостережень), управлінської звітності. А також ресурсного забезпечення моніторингу (зокрема, для показників, дані яких збираються в результаті опитування громадської думки, бенефіціарів).

Для оптимізації проведення моніторингу періодичність цього процесу може визначатися за двома параметрами:

- щодо показників, визначених вищим рівнем органу влади – відповідно до його вимог
- щодо інших показників – відповідно до ресурсів виконавців програми.

Для кількісних показників визначаються планові значення на передбачуваний період реалізації програми та проведення моніторингу

Система моніторингу як один із етапів реалізації будь-якої програми, потребує відповідно діючої інформаційної системи (інформації щодо кількісних цілей, етапу фактичного виконання програми чи проєкту, оцінки впливу виконання стратегії на розвиток регіону) гармонізації законодавчої системи. Вона вимагає великих затрат часу та праці, тим більше, що виникають проблеми із збором фактичних показників, які під час досить важко оцінити, бо вони не піддаються вимірюванню, недостатнім є зв'язок отриманих результатів із фінансуванням. Відтак, практика показує, що ефективність моніторингу забезпечується систематичністю проведених заходів, за умови використання як офіційної обов'язкових системи звітності, так і інших менш офіційних засобів передачі інформації.

Що стосується системи оцінювання, то вона включає:

- мету,
- цілі,
- засоби,

- процес і результат реалізації функцій керуючої підсистеми, що були спрямовані на розв'язання завдань із досягнення бажаного суспільно корисного результату.

В основу системи оцінювання покладено процеси: по'язані із розробкою критеріїв, підготовкою та впровадженням системи виміру; управління на основі критеріїв, тобто практична діяльність; управління самою системою оцінювання.



Програма оцінки ефективності для управлінь та агентств (США) включає:

- залучення персоналу, керівників, депутатів та громадян як зацікавлених осіб;
 - створення критеріїв ефективності згідно з місією, цілями та завданнями;
 - врахування важливості лідерства для підтримки критеріїв ефективності;
 - зв'язок з іншими урядовими процесами (стратегічне планування, бюджет тощо);
 - використання критеріїв ефективності лише стосовно чинних даних та системи їх збору;
 - підхід повторювання для того, щоб критерії базувалися лише на досвіді та користі;
 - обмежування кількості критеріїв для групи основних індикаторів;
 - надання переваги заохочувальним заходам.
-

Адекватно застосовані системи моніторингу та оцінювання надають змогу прискорювати процес створення продукту, досягати запланованих результатів із найменшими витратами. Тобто, сприяють:



- своєчасному оцінюванню ефективності та результативності управлінської діяльності, здатності приймати рішення, адекватні об'єктивним потребам (запобігання суб'єктивізму);
 - оцінюванню адміністративної діяльності не за статистичними показниками, а за параметрами якості життя;
 - моделюванню та прогнозуванню ситуацій і тенденцій у майбутньому та ін.
-

§ 5.2. Теорія та практика застосування моніторингу і оцінювання в регіональному управлінні.

У системі функціонування механізмів управління регіональним та місцевим розвитком моніторинг посідає одне з чільних місць. Це обумовлено тим, що сучасна система моніторингу соціально-економічного розвитку та оцінювання реалізації програм і стратегій покликана виконувати життєво важливу роль для місцевих та регіональних органів влади. Адже на підставі отриманих даних відбувається процес аналізу, оцінювання, прогнозування, узагальнення і подання інформації у належній формі, результати якого стають основою для прийняття обґрунтованих оперативних рішень у межах компетенції. Тобто, дані раціонально організованого соціально-економічного моніторингу є своєрідною інформаційною «сировиною», необхідною для прийняття рішень на різних рівнях системи публічного управління, громадського життя.



Типи моніторингу та оцінювання на регіональному рівні:

- **моніторинг тенденцій соціально-економічного розвитку регіону;**
- **моніторинг і оцінювання реалізації цілей регіональних стратегій розвитку;**
- **моніторинг і оцінювання програм та проектів.**

Система моніторингу регіональних стратегій включає наступні складові: моніторинг фінансування заходів стратегії / програм (моніторинг внесків); моніторинг реалізації заходів (моніторинг продуктів); моніторинг результатуючих показників (моніторинг результатів і впливу); моніторинг громадської думки щодо процесу та результатів реалізації стратегії.

У світовій практиці моніторинг і оцінювання звичайно регулюються саме законами про стратегічне планування. На часі в Україні відсутній закон, який би комплексно регламентував моніторинг і оцінювання у сфері публічного управління. Так, Закон України «Про державне стратегічне планування» і досі залишається проєктом, хоча неодноразові спроби його прийняття робилися двічі ще з 2009 року. Стосовно наявних нормативно-правових актів, то прийнятий ще у 2004 році Закон України «Про державні цільові програми» не містить згадок про моніторинг і оцінку.



Стаття 13 «Контроль за виконанням державної цільової програми» визначила наступне: «Контроль за виконанням державної цільової програми здійснюється з метою: забезпечення виконання заходів та завдань програми в установлені строки; досягнення передбачених цільових показників програми; забезпечення використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів за призначенням». Тобто, Закон «Про державні цільові програми» передбачає лише контроль за виконанням державних цільових програм, але не їх моніторинг і оцінку.

Прийнятий у 2015 році Закон України «Про засади державної регіональної політики» запровадив поняття моніторингу і оцінки: «моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики - періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями». Разом з тим, таке розуміння МіО є дуже вузьким і не відповідає сучасним вимогам. Ситуацію дещо поліпшило запровадження щорічних індикаторів оцінки стратегічних цілей державної регіональної політики до 2020 року та приведення системи моніторингу і оцінки зазначеної стратегії у відповідність з вимогами зазначеного закону. Зокрема, індикатори, на досягнення прогнозованих значень яких спрямована стратегія, узгоджені з основними прогнозними макропоказниками економічного і соціального розвитку країни на 2017 – 2020 роки та цільовими показниками, що складають основу Національної доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна».

Моніторинг та оцінка результативності реалізації стратегії проводяться Міністерством розвитку громад та територій України із залученням громадських об'єднань та наукових установ, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування відповідно до Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених стратегії і плану заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931. Відтак, прийняття таких змін певною мірою сприяло

вдосконаленню системи моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначеної стратегії з метою забезпечення своєчасного виявлення проблем розвитку регіонів та причин їх виникнення, підвищення ефективності управлінських рішень центральних та регіональних органів виконавчої влади у сфері регіонального розвитку.

Таким чином, законодавча база і методика в Україні є лише для моніторингу і оцінки державної регіональної політики. Проте нормативно-правові акти у сфері МіО державної регіональної політики недосконалі і вимагають суттєвих змін і доповнень, що потребує конкретизації і доповнення в частині регулювання моніторингу і оцінки. Моніторинг і оцінювання обласних стратегій розвитку здійснюється відповідно до документів центральних органів влади. Якість системи МіО обласних стратегій розвитку, як правило, не дозволяє здійснювати ефективне управління процесом виконання цих документів. Відповідно, виникає нагальна потреба розглянути теоретичні засади та практичні рекомендації щодо методики здійснення МіО в регіональному управлінні.



Характерною особливістю моніторингу як інструменту/процедури чи технології є його універсальність: він здійснюється за узагальненим алгоритмом у будь-якій сфері публічного управління з урахуванням її специфіки.

Алгоритм здійснення моніторингу публічного управління має такі складові: визначення мети та завдань моніторингу, об'єкта дослідження; збирання фактичного матеріалу щодо стану об'єкта управління; оцінка та аналіз зібраних матеріалів; висновки щодо стану об'єкта управління; прогноз та рекомендації з приводу вирішення поставленого завдання. А його результатом, як цілісного наукового комплексу інформаційно-аналітичних та прогностичних методів дослідження, є науково обґрунтовані методичні рекомендації з удосконалення відповідного сегмента системи публічного управління.

З методологічної точки зору здійснення моніторингу передбачає виконання таких основних етапів:

- визначення тих, хто здійснюватиме моніторинг та якими будуть механізми його застосування;
- встановлення стандартів і норм для забезпечення об'єктивності оцінок;

- визначення правильності виконання робіт, передбачених планами різного типу;
- порівняння досягнутих параметрів робіт із встановленими стандартами та нормами;
- прийняття коригуючих заходів.



Основні питання, на які повинна дати відповідь система моніторингу:

- **Які дані збираються ? (джерело даних)**
 - **Як часто і коли збираються дані ? (періодичність моніторингу)**
 - **Як збираються дані ? (методологія)**
 - **Хто збирає дані ?**
 - **Хто аналізує дані ?**
 - **Для кого збираються дані ?**
-

На етапі розробки стратегії діяльність у сфері МіО, зокрема - її логічної моделі, формується оперативний план моніторингу, оскільки показники як основні елементи моніторингу повинні відображати прогрес у досягненні запланованих результатів різного рівня: продуктів, результатів та впливу. Він потребує чіткого встановлення показників для моніторингу (базові та планові значення), відповідно до яких формується перелік джерел даних та визначається доцільність застосування тих чи інших методів їх аналізу. Затим встановлюється періодичність збору даних та відповідальні за здійснення цієї діяльності, а також керівний органу моніторингу, спільно з яким визначаються процедури залучення інших органів влади, зацікавлених сторін та громадськості до процесу моніторингу.



Призначення «індикаторів», «критеріїв», «показників» полягає в тому, що вони:

- **не тільки допомагають складні процеси зробити простими,**
 - **але й надають змогу порівнювати отримані результати у часі.**
-

Зазвичай, під індикатором розуміють прилад, пристрій, елемент, який відображає перебіг процесу або стан об'єкта спостереження, його кількісні та якісні характеристики у формі, зручній для сприйняття людиною. Щодо систем обробки

інформації, то це елемент даних, який запитується для з'ясування – чи задовольняється певна умова в процесі виконання машинної програми.



Індикатори – елемент даних, що містить кількісні та якісні характеристики процесу або стану об'єкта оцінювання;

Критерії – ознака чи сукупність ознак, на основі яких «оцінюється факт, визначення, класифікація, мірило», вони надають підставу для здійснення оцінки показників, характеризують якість, за допомогою яких явища, процеси, дії можна відрізнати чи порівнювати між собою

Показники – це згруповані певним чином дані, за допомогою яких можна оцінити судження про ключові аспекти функціонування систем (управлінських, економічних, соціальних тощо), вони розкривають міру якостей, їх кількісні параметри

Критерії та показники моніторингу та оцінювання поділяються на: загальні (характерні для всіх держслужбовців) та спеціальні (залежать від особливостей роботи публічного сектору). Вони є досить гнучкими і залежать:

- від обраної моделі проведення оцінювання (досягнення цілі (результативності);
- орієнтованості на клієнта чи зацікавлені сторони, методики аудиту адміністративної діяльності);
- від визначеного об'єкту дослідження.

Зазначені критерії та показники пов'язуються з конкретною діяльністю та очікуваними результатами: якість, кількість, своєчасність результатів роботи; продемонстровані державним службовцем/посадовою особою місцевого самоврядування поведінка, вміння, навички та компетентність, рівень знань, етичні стандарти або інтегровані показники діяльності. Такий поділ обумовлюється тим, що пересічний громадянин оцінює діяльність органів влади через призму результативності вирішення його щоденних проблем. Відтак, зручність, час очікування, етичність поведінки – це все ті показники, які дають можливість вимірювати ступінь задоволення від отриманої послуги.

Разом з тим, базовими /основоположними критеріями будь-якого оцінювання (незалежно від мети та цілей проведення) слід визнати ті критерії, які логічно впливають із фундаментальних принципів концепції демократичного врядування і складають

основу забезпечення системи публічного управління. Зокрема, рівень і стан законності виступають головними критеріями: оцінки свободи і реалізації прав громадян, а також реальної можливості використовувати та виконувати комплекс покладених обов'язків; утворення й існування громадянського суспільства; забезпечення демократії; науково обґрунтованої побудови та діяльності органів влади.

На основі критерію оптимальності при прийнятті управлінського рішення здійснюється вибір найкращого із запропонованих варіантів, для цього застосовується принцип співставлення, їх порівняльна оцінка. Також, слід вказати і на ступінь забезпечення потреб, який виступає критерієм оцінки діяльності підвладних органів управління

Реалізація на практиці принципів прозорості та відкритості призводить до зменшення кількості скарг, запитів, інших звернень громадян, що переадресовуються вищими органами державної влади для виконання за належністю; окремих доручень та завдань вищих органів державної влади, керівників міністерств, відомств, органів з питань інформування громадськості про роботу державних органів. Крім того, показниками відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади є процедури прийняття конкретних управлінських рішень тощо; кількість публікацій в засобах масової інформації стосовно «закритості» роботи державних органів, окремих керівників, інших посадових осіб.

Загальновідомо, що ефективність публічного управління зумовлює політичні, економічні та соціальні ефекти, визначає ступінь розвитку суспільства, безпосередньо впливає на ступінь задоволення потреб, інтересів та цілей конкретної особи тощо. Водночас, визначити результати публічного управління й оцінити їх, навіть за наявності достовірних даних і чіткої методики розрахунку й порівняння показників, релевантних критеріїв, дуже складно через специфічність управлінської діяльності. У зв'язку з цим, США, Канада, Швеція, Великобританія, фактично, всі країни, що входять до складу всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) впродовж десятка років використовують цілісну систему критеріїв для оцінки діяльності органів влади, підґрунтя якої на державному рівні складають обов'язкові програми забезпечення їх підтримки. Стосовно Європейських систем управління, то з успіхом застосовуються системи забезпечення та оцінювання якості – TQM (Total Quality

Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та інші.



В Інституті урбаністики США з часом від показників витрат та обсягу виконаних робіт перейшли до опитування населення стосовно задоволення отриманими послугами, для чого розробляють і застосовують множину критеріїв результативності та ефективності. Зокрема, для оцінки ефективності пожежної служби застосовується 18 критеріїв, кожний з яких відповідає своїй підцілі. Служба державного менеджменту ОЕСР, висвітлюючи досвід різних країн – членів ОЕСР в частині організації управління в державному секторі, акцентує увагу на якості надання послуг (в контексті покращення їх стандартів), пропонуючи при оцінюванні застосовувати такі критерії як своєчасність, точність, доступність та відповідність.

При наданні такої послуги як водопостачання, в країнах-членах Організації економічного співробітництва і розвитку враховуються такі показники:

- **поточні витрати на обробку води (продуктивність обробки води);**
- **поточні витрати на водопостачання (продуктивність водопостачання);**
- **приблизні втрати води (% води, котрий не обраховується);**
- **результати проб, тестування (результати тестів обробки води, обладнання та системи водопостачання);**
- **кількість поломок по всіх напрямках постачання води по км. труб;**
- **мінімізація втрат води;**
- **ефективність: вода збережена, безпечна та відповідає вимогам.**

В економічних розрахунках, зазвичай, використовують різні показники ефективності/продуктивності, серед них чільне місце посідають саме фінансові, які є найпростішими за доступом до інформації та простотою методики розрахунків. Однак, істотним недоліком є те, що фінансові показники не можуть надати повної інформації про усі напрямки діяльності органів публічної влади: нагадаємо, продуктом їх діяльності є надані послуги або прийняті управлінські рішення, серед яких фінансова складова відіграє

важливу роль, однак не поглинає всієї повноти розпорядчо-виконавчих функцій тощо.

У більшості зарубіжних країн основою для оцінювання соціально-економічних результатів діяльності публічного сектору формують показники ефективності та результативності. Сама система оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів має бути побудована таким чином, аби показники надавали можливість отримати комплексну оцінку ефективності функціонування органів публічної влади.

Для цього у міжнародній практиці вироблено спеціальну аналітичну методику оцінки ефективності діяльності державних органів, що отримала назву «функціональний огляд» (*functional review*). Разом з тим, у Франції вже понад 70 років використовується подібний інструмент – *tableau de bord* (Tb) для вибору, документування та інтерпретації об'єднаних причинно-наслідковими зв'язками фінансових та не фінансових показників.



Перевагами даного інструменту є здатність об'єднати в одній структурі стратегічні та операційні показники, передбачати багаторівневу деталізацію цілей з допомогою конкретних показників та високий рівень узгодження визначених заходів для досягнення цільових показників, ітеративний характер формування, відсутність чіткої структурованості.

Основу *tableau de bord* складають дві категорії показників:

- цільові (визначаються керівниками вищого рівня управління відповідно до обраних стратегій розвитку);***
- функціональні (характеризуються деталізацією на усіх рівнях управління, відсутністю чіткої структурованості, оцінка їх сукупності показує, які складові позитивно/негативно позначилися на досягненні цільових показників).***

В Україні спроби оцінити діяльність органів публічної влади робилися неодноразово, свідченням чого є Розпорядження Кабінету Міністрів «Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів» з відповідним додатком щодо показників статистичної звітності економічного і соціального розвитку, на основі яких має проводитися оцінювання роботи.

Причому, під час оцінювання роботи враховується ефективність організації, участі та презентації інвестиційних проектів на вітчизняних і міжнародних форумах, виставках та ярмарках.

Також Міністерством фінансів України було видано наказ «Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм». Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» було визначено кількісні та якісні показники, що характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю, надають можливість здійснювати оцінку використання коштів під час виконання бюджетної програми. Передбачалось, що їх застосування надасть змогу чітко показувати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті. А також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів. Відповідно, на допомогу практикам було розроблено методи обліку ефективності (продуктивності) програм та визначено їх відповідність вимогам.

Алгоритм при розробці критеріїв оцінювання має складатися із наступних етапів:

- визначення рівнів (високий, середній, низький чи оптимальний, припустимий, неприпустимий тощо), на яких має здійснюватися оцінювання, оскільки кожний з них передбачає відмінності у показниках;
- відпрацювання набору показників, що в сукупності характеризують рівень розвитку оцінюваної якості, параметра, результату;
- ранжування показників та оцінювання факторів їх вагомості;
- застосування показників.

При цьому методологічною вимогою є дотримання наступного правила: кожний із критеріїв оцінки має бути представлений як сукупність під критеріїв більш низького рівня, а вони, у свою чергу, у вигляді сукупності під критеріїв ще нижчого рівня. Цей процес повторюють доти, поки не з'являється можливість визначити для кожного з критеріїв і під критеріїв одного чи кількох показників

оцінки, значення яких визначають за допомогою вимірювальної методики.

Також зіставлення в різних параметрах показників має стати основою для розроблення критеріїв оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів як при складанні бюджету, так і за його виконання. Крім того, для всіх місцевих програм слід визначати індивідуальні показники (критерії) ефективності, оскільки кожна з них має свою мету, завдання і, відповідно, свої, лише їй властиві показники затрат, тобто визначати узагальнені критерії ефективності використання коштів місцевих бюджетів неможливо.



Для забезпечення мотивації органів виконавчої влади та окремих державних службовців у забезпеченні очікуваного результату найефективнішим способом, слід встановити залежність між трьома елементами управління:

- **цільми та завданнями структурного підрозділу мають бути формалізовані у вигляді показників результативності;**
- **поточною роботою, тобто процедурами, що виконуються підрозділами та окремими державними службовцями (регламентація діяльності);**
- **ресурсами всіх видів, що є в розпорядженні органу влади.**

У зв'язку з цим виникають питання співвідношення к олективної та індивідуальної діяльності (варто стимулювати структурний підрозділ в цілому чи все-таки індивідуально кожного), впливу на систему стимулів, зв'язки бюджетування та ступінь досягнення результатів. Адже державні службовці дуже добре усвідомлюють, що сьогодні незалежно від того, які показники вони запланують і в якому вигляді представлять їх вищестоящому керівництву, це ніяким чином не позначиться на їхньому кар'єрному зростанні чи рівні матеріальної винагороди.

Суто економічними критеріями (фінанси, час, люди тощо), які придатні для оцінки матеріального виробництва, вирішити проблему оцінки ефективності діяльності структурного підрозділу, і отримати чітку відповідь: чи виправдані понесені витрати на реалізацію програм, проектів, прийняття управлінських рішень, і врешті-решт, задоволення громадян від наданих послуг – неможливо.



Ефективність діяльності слід аналізувати тоді, коли чітко визначені:

- **компетенція управлінця (особистості), органу;**
- **відповідні кваліфікаційні характеристики й ознаки;**
- **ступінь правомірності, законності рішень, що приймаються;**
- **реальність (об'єктивність) управлінських дій;**
- **ступінь зв'язків управління (органу) з громадськістю;**
- **рівень соціального престижу управління (органу);**
- **ступінь об'єктивності і потреби управлінської інформації;**
- **морально-ідеологічний вплив управлінської діяльності на громадськість, на зовнішнє середовище.**

Перераховані критерії, як правило, беруться у сукупності, у поєднанні і в цілому мають дати відповідь на запитання, у який спосіб, якою мірою результати публічного управління впливають на економіку, соціальний стан, духовне життя як окремої людини, так і регіону, а відтак і всього суспільства. Саме тому зрозуміло, що оцінку діяльності установи, підприємства, органу, як і держави загалом, дають люди, групи, спільноти. Рівень довіри громадськості до органів державної влади та місцевого самоврядування в ідеалі міг би бути показником ефективності функціонування системи публічного управління, однак на практиці він не завжди є визначальним. Щонайперше, це суб'єктивний і ситуативний фактор, по-друге, в нашій країні, як і в ряді інших, підчас спрацьовує традиційно вибір від противного – негативні оцінки об'єктивно визначають майбутні дії.

Що стосується добору показників для здійснення моніторингу, то практикою публічного управління накопичено певний досвід, аналіз якого надає змогу встановити певні вимоги. Це загальні вимоги щодо добору показників моніторингу, які, в свою чергу, доповнюються методологічними – збір даних для показників забезпечується системою державної статистики або впровадження їх збору за невеликих витрат ресурсів. При цьому дані для показників мають бути: доступними, аби їх можна було періодично визначати, через короткі проміжки часу; вимірюваними, тобто бути вираженими у звичайних чи бінарних числах або відсотках; репрезентативними для певного комплексу соціально-економічних явищ; зрозумілими та однозначними у тлумаченні, оскільки

служать основою для аналізу та прийняття рішень. Крім того, доцільним є поєднання різних груп показників, зокрема:

- кількісних: дані державної статистики, адміністративної звітності, які акумулюються підрозділами органів влади; опитування цільових груп тощо;
- якісних: фокус-групи; глибинні інтерв'ю; метод Дельфі; проведення форумів / дискусійних груп та ін.



Вимоги щодо добору показників моніторингу:

- **один і той самий показник може використовуватись моніторингу декількох цілей;**
 - **серед показників виділяються, так звані, ключові показники, які можуть бути використані для порівняння з іншими проектами.**
-

Як і будь-яка діяльність, проведення оцінювання першочергово потребує формування відповідної структури, оскільки це полегшує розуміння обсягів функцій, що треба виконати. Зокрема, це стосується визначення основних питань і параметрів оцінювання; орієнтованих етапів оцінювання і їх завдань; організаційної структури оцінювання; завдань внутрішнього і зовнішнього оцінювання; форм оприлюднення результатів оцінювання для громадськості.

Таким чином, проведення *попереднього оцінювання (експертизи)* відбувається на етапі обговорення проєкту, під час якого оцінюється відповідність та гіпотетичні результати. При цьому під *відповідністю розуміється* сумісність завдань стратегії з державними та пріоритетами території / громади, спрямованістю на вирішення та задоволення реальних проблем і потреб розвитку території. Стосовно *результативності*, то мається на увазі рівень досягнення та реалізації визначених завдань та заходів стратегії, її наслідки та вплив на становище бенефіціарів, території в цілому.

Етап реалізації стратегії включає в себе наступні складові:

- проведення моніторингу реалізації стратегії;
- підготовку звіту про результати моніторингу з рекомендаціями, в яких вносяться пропозиції щодо можливого коригування: переліку та змісту заходів, їх ресурсного забезпечення; переліку очікуваних результатів;
- оприлюднення результатів моніторингу.

Разом з тим слід зазначити, що під час діяльності іноді виникає потреба у проведенні *проміжного оцінювання*. Це

відбувається у випадках виникнення суттєвих соціально-економічних змін у зовнішньому середовищі або ж виявлення значних відхилень від запланованих значень показників результатів, виявлених у процесі моніторингу.

Етап після завершення реалізації стратегії містить підготовку звіту за результатами моніторингу та проведення підсумкового оцінювання (через певний проміжок часу після завершення періоду реалізації, коли вже можна визначити результати і вплив). При цьому збираються та аналізуються дані щодо результативності, ефективності, сталості та впливу.



Підготовка підсумкового звіту про результати оцінювання, складовою частиною якого є рекомендації для керівництва органу влади, в яких пропонується:

- **перелік і зміст заходів, які необхідно вжити для покращення відповідності, результативності, ефективності, сталості, та їх ресурсного забезпечення**
 - **пріоритетів майбутніх стратегій (у випадку підсумкового оцінювання).**
-

Підсумковий звіт – це не просто зведення внутрішніх робочих записів, а найважливіший документ. Він має бути написаний у такий спосіб, який відповідає специфіці осіб або організацій, для яких він призначений, тобто цільових груп. Стандартна структура, яка може бути використана для підготовки звіту, має наступні складові:

- **резюме** (не більше 1 сторінки, пишеться зазвичай вже після того, як звіт підготовлений, містить найважливіші аспекти здійснення МіО);
- **вступ**, у якому обґрунтовується важливість та необхідність, причини проведення МіО;
- **структура**: надає змогу побачити, яким чином була організована діяльність, містить масштаб і методи збору даних;
- **опис об'єкта МіО**: подає інформацію щодо історії створення, цілей та функцій організації, законодавства, правил та інструкцій, організаційної структури та ін.;
- **результати**, де викладаються власні спостереження, отримані в процесі збирання даних, проведення МіО;
- **висновки** (присвячений висновкам, зроблених виконавцями):

- *рекомендації*: формулюються необхідні дії, які мають надати змогу покращити подальшу діяльність;
- *додатки*: подаються детальніші описи та факти.

Під час написання звіту слід чітко усвідомлювати: для кого пишеться звіт? Чи доступною є мова викладання? Скільки описів є необхідними? Чи є можливість розташувати складні, деталізовані та технічні описи в додатках?



В Аудиторських стандартах INTOSAI від 1992 року зазначено: «На завершення кожного аудиту аудитори мають підготувати відповідним чином письмовий виклад своїх думок, або звіт, виклавши свої результати у відповідній формі: зміст його має бути легко зрозумілим і вільним від двозначностей та нечіткості, включати тільки ту інформацію, яка забезпечена компетентними і надійними свідоцтвами аудиту, незалежна, об'єктивна, справедлива та конструктивна».

Для покращення якості (та й читабельності звіту також) варто скористатися наступними прийомами:

- позбутися зайвої інформації;
- уникати технічних термінів або незрозумілих слів;
- використовувати короткі та зрозумілі заголовки;
- використовувати таблиці, діаграми, графіки для презентації даних;
- подавати список умовних скорочень.

Крім того, результати МіО мають подаватися у такий спосіб, який ускладнює або унеможлиблює ідентифікацію інформації з конкретною особою. В цілому, якість звіту можна також оцінити за низкою наступних критеріїв: об'єктивність, неупередженість; структурованість; наочність; своєчасність; достовірність і надійність; завершеність; доступність.

Система моніторингу як один із етапів реалізації будь-якої програми чи проекту, потребує відповідно діючої інформаційної системи (інформації щодо кількісних цілей, етапу фактичного виконання програми чи проекту, оцінки впливу виконання стратегії на розвиток регіону) гармонізації законодавчої системи.



Елементи інформаційної системи – інформація про:

- *заплановані завдання, заходи програми;*
 - *показники їх реалізації;*
-

-
- **періодичність проведення моніторингу;**
 - **джерела даних для показників МіО;**
 - **базові, прогностні та фактичні дані показників;**
 - **порівняння прогностних та фактичних даних;**
 - **порівняння базових та фактичних даних;**
 - **внесення змін у прогностні дані;**
 - **виконавців заходів програми.**
-

Функціонування інформаційної системи вимагає великих затрат часу та праці, оскільки недостатнім є зв'язок отриманих результатів із фінансуванням, виникають проблеми із збором фактичних показників вхідних ресурсів та кінцевих, конкретних результатів, ефекту, бо вони не піддаються вимірюванню. Однак, важливість показників для проведення моніторингу важко переоцінити, адже вони вкрай необхідні для систем контролю та оцінки успішності реалізації програми або проекту, перевірки рівня їх відповідності цілям розвитку, що спрямовані на їх досягнення.



Основні питання щодо показників моніторингу, на які необхідно дати відповідь при формуванні системи моніторингу:

- **Якими є джерела даних ?**
 - **Якими є методи збору даних ?**
 - **Хто буде збирати дані ?**
 - **З якою періодичністю ці дані будуть збиратися ?**
 - **Якою є вартість (які ресурси потрібно використати) збору даних ?**
 - **Хто буде аналізувати дані готувати звіт ?**
 - **Для кого цей звіт буде готуватися ?**
 - **Хто буде використовувати дані ?**
 - **Які дані і як будуть оприлюднюватися перед громадськістю ?**
-

Джерелами даних для моніторингу та оцінювання слугує як державна статистика, так і статистичні спостереження, виконані на замовлення виконавця програми. Також це є управлінська звітність місцевих органів державної виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Важливе значення має опитування громадської думки, зокрема бенефіціарів програми, проведених у формі анкетування, телефонного, електронного чи усного опитування.

При цьому практикуються: фокус-групи, проведені з представниками підприємців; глибинні інтерв'ю; форуми чи дискусійні групи; прикладні дослідження.

Також джерелами даних для моніторингу та оцінювання можуть бути:

- тексти релевантних державних та регіональних стратегій і програм, що реалізуються на території цільової та інших областей;
- дані моніторингу;
- незалежний експертний аналіз;
- звіти про попереднє та проміжне оцінювання.

Характер збирання даних з часом виконання дослідження постійно змінюється і може знадобитися більш специфічна інформація, ніж це передбачалося на початковому етапі. Відтак, постає потреба у *класифікації та реєстрації зібраних даних*. На початку здійснення діяльності ніякої напруги не виникає, все легко запам'ятовується. Однак, через декілька місяців досить важко пригадати навіть найочевиднішу деталь. Тому важливо розробити систему зберігання та реєстрації інформації (якщо хтось тимчасово чи назавжди залишить проєкт, приєднається до роботи). Окрім того, інформація зібрана на місцях, сприяє підготовці звіту і обґрунтуванню висновків, вона є свідченням про виконану роботу. *Реєстраційна система* має включати:

- *журнал* (основні види діяльності, іноді важливо знати що й коли і ким було зроблено, не тільки заради контролю, але аби уникнути дублювання роботи);
- *бланки і нотатки інтерв'ю* (кого опитували, хто проводив, як можна з ним зв'язатися і питання конфіденційності);
- *письмові документи, статистичні дані* (де знайшли, з чого складається, де отримати додаткову інформацію);
- *листи* та інші робочі папери.

Етичні аспекти збирання даних. Під час проведення дослідження бувають випадки отримання делікатної чи конфіденційної інформації, яка може стосуватися різних аспектів: взаємин з керівництвом чи поточної ситуації. Її розкриття може мати для людини катастрофічні наслідки, тому в міру важливості слід гарантувати анонімність і не розповсюджувати думки опитуваних осіб. Тому заздалегідь бажано повідомляти особу, що надає інформацію про те, як інформація буде використовуватись і чи буде розкриватися джерело інформації.

Аналіз даних. Зведення та аналіз даних робиться для оцінювання діяльності із реалізації програм, проєктів, стратегії чи моніторингу і в такий спосіб визначається причина виявлених наслідків. Залежно від типу зібраних даних аналіз розподіляється на три типи:

- кількісний аналіз статистичних даних вивчає явища, які можуть бути кількісно виражені і статистично проаналізовані (групування, порівняння за певні проміжки часу, між різними об'єктами тощо);
- якісний аналіз інтерв'ю та документів вивчає явища за допомогою слів і маю тенденцію зосереджувати увагу на динаміці, значенні та контексті;
- комбінація якісного та кількісного аналізів на основі даних усіх типів надає змогу об'єднувати результати. Це означає, що результати інтерв'ю, спостереження можуть бути об'єднані з аналізом статистичних даних.

Робота щодо аналізу та зведення даних є особливо важливою й повинна проводитися систематично. Стосовно використання даних моніторингу, то, як мінімум, вони надають змогу визначати рівень досягнення визначених цілей, уточнювати планові показники реалізації програми і переглядати перелік та ресурсне забезпечення запланованих результатів стратегії. Якщо ж використовувати сповна отримані дані моніторингу, то за їх допомогою вдається як відзвітувати перед різними структурами влади, зацікавленими сторонами, бенефіціарами, громадськістю, так і аргументувати потребу в реалізації програми, проєкту чи стратегії, або їх скоригувати, або припинити реалізацію.

Також дані моніторингу стають підґрунтям для: вироблення висновків, які необхідно врахувати під час розробки інших стратегічних документів; ведення документації щодо реалізації стратегії; залучення зацікавлених сторін, бенефіціарів, громадськості; отримання підтримки від інших органів влади, зацікавлених сторін, бенефіціарів, громадськості. А в цілому – підвищення рівня розуміння процесів, які відбуваються у сфері реалізації програми, проєкту чи стратегії.

Організація моніторингу реалізації програми, проєкту чи стратегії передбачає виконання функції керівних органів моніторингу, здійснювати які можуть як відповідальний за реалізацію стратегії підрозділ обласної державної адміністрації, так і міжвідомчий орган з моніторингу стратегії, очолюваний, наприклад, заступником голови. Стосовно складу міжвідомчого

органу з моніторингу, то до нього можуть входити представники наступних підрозділів обласної державної адміністрації: головних управлінь економіки та фінансів, статистики; дотичних за сферою діяльності до цілей стратегії, включно відповідальних за реалізацію гендерної та екологічної політики у регіоні та дорадчих структур при ОДА. А також представники профільних комісій обласної ради, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, науково-дослідних організацій, експертного середовища тощо.



Для проведення моніторингу можуть залучатися представники інших органів влади, наукових кіл, зацікавлених сторін, громадськості, зокрема з метою:

- проведення збору та аналізу даних (дані управлінської звітності, прикладні дослідження, опитування громадської думки, організація фокус-груп, форумів, дискусій)
- широкого оприлюднення результатів моніторингу
- вироблення рекомендацій щодо вдосконалення змісту та механізмів реалізації програми на основі цих результатів.

Органи публічної влади, подібно іншим організаціям у приватному секторі, проходять через цикл планування, у якому плануються, досягаються і оцінюються обсяг та ефективність їх діяльності. Планування досить часто супроводжується суворою орієнтацією на цілі. Система оцінювання ефективності включає мету, цілі, засоби, процес і результат реалізації функцій керуючої підсистеми, що були спрямовані на розв'язання завдань із досягнення бажаного суспільно корисного результату. Відтак, це спонукає формулювати цілі для різних програм, за виконання яких відповідальні ті чи інші структури публічного управління і визначати часовий період, протягом якого досягатимуться визначені цілі. Зобов'язання по досягненню кожної із цих цілей з тим фіксуються у показниках ефективності діяльності.

Принципові відмінності управління в публічному секторі пов'язані, в першу чергу, з тим, що цілі тут мають переважно політичний, а не ринковий характер і, відповідно, критерії успіху не можуть виражатися в термінах прибутку чи збитку. Цілі органів публічної влади, зазвичай, є комплексними, неявними, часто конфліктуючими й іноді недосяжними. Відповідно, досягти деяких цілей у публічному секторі неможливо без створення тривалої «коаліції підтримки», а це, як правило, дуже проблематично, до того ж, глобальні цілі звучать більш привабливо, незважаючи на

те, що реалізуються не цілком. І, насамкінець, неясні формулювання, що утрудняють досягнення цілей, вигідні для створення видимості діяльності, захисту своїх інтересів і одержання політичних дивідендів.



Розмиті і незрозумілі формулювання перспективних, глобальних цілей настільки поширені в управлінській практиці, що без них не обходиться підготовка жодного документу стратегічного характеру. Наприклад, короткий огляд концептуальних документів щодо розвитку освіти (програм, концепцій та стратегій різного рівня) показує, що їх автори застосовують інтуїтивний, а не аналітичний підхід. Так, однією із складових мети є інтеграція в європейський та світовий простір, а серед шляхів і способів розв'язання проблем реформування освіти на основі оптимального варіанту зазначається: досягнення європейського рівня якості і забезпечення доступності освіти. Результатом їх виконання є те, що практично неможливо сказати визначити, виміряти й оцінити якою мірою досягнуто загальних цілей: погане знання цільового рівня цільових показників, яких нібито прагнемо досягти. Прагнемо жити краще, поліпшити існуючий стан, удосконалити управління а скільки у порівнянні з чим? Зокрема, яким є європейський рівень якості і забезпечення доступності освіти? Він різний навіть у сусідніх європейських країнах, не кажучи вже про Захід чи Схід.

Така ситуація не є надбанням практики лише українського державотворення, вона характерна для всіх країн, оскільки неоднозначність цілей може у певному розумінні виконувати і корисну функцію: вона надає змогу замаскувати неузгодженість намірів ініціаторів. Розходження у намірах, замасковані розмитим і неконкретним формулюванням цілей спостерігається також і між різними рівнями управлінської ієрархії. Крім того, можуть виявлятися розбіжності між цілями та змістом програми, концепції чи стратегії.

Досить часто на практиці процес вимірювання та оцінювання супроводжується низкою проблем управління ефективністю. Зокрема, не вміння достатньою мірою враховувати визначені потреби та побажання зацікавлених осіб плюс відповідні побажання та потреби самого органу влади. В даному випадку органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, задоволення яких вона вимагає від цих зацікавлених осіб. До цього

також слід додати неузгодженість критеріїв ефективності із стратегіями організації, процесами та можливостями, спрямованими на задоволення потреб та побажань обох сторін. Ще одна із найпоширеніших помилок – вибирати внутрішній критерій процесу навгадку і не робити його частиною єдиної системи. Коли вимірюється не те, що потрібно вимірювати, або якщо колись щось вимірюється неправильно, тоді найбільш вірогідним результатом стають непрофесійні моделі поведінки, абсолютно неузгоджені із стратегією організації.

Таким чином, без ефективної системи контролю в системі публічного управління неможлива побудова високорозвиненої, демократичної держави. Саме вона є однією із важливих складових, що дасть змогу забезпечити стабільність та динамічність розвитку системи державного управління, адекватної станом громадянського суспільства. А відтак, подальшого розвитку набуватимуть сучасні методи контролю, удосконалюватимуться шляхи їх запровадження.

Підсумовуючи, зазначимо, застосування систем контролю, оцінювання та моніторингу в процесі розробки та реалізації програм і проєктів регіональних стратегій розвитку надають можливість узгоджувати та коригувати заходи, спрямовані на оптимальне досягнення запланованих цілей і уникати дублювання заходів, максимально використовувати інформаційний ресурс. Моніторинг є важливим для визначення коригуючих дій чи заходів, а оцінювання – для планування майбутніх програм та проєктів, спрямованих на поліпшення соціально-економічного розвитку регіонів. Тож коригування змісту програм і проєктів; аналіз причин і невдач в ході їх реалізації; врахування помилок і невдач при розробці подібних програм; активізація роботи та експертиза ефективності її організації; інформування керівників місцевих органів влади та громадськості про досягнуті результати; забезпечення фінансування і використання можливостей залучення додаткових фінансів; аналіз можливих розбіжностей у позиціях виконавців – далеко не повний перелік тих заходів, які виконують в процесі розробки та реалізації програм і проєктів регіональних стратегій розвитку системи контролю, моніторингу та оцінки. Саме це є запорукою успішної реалізації стратегій, залучення зарубіжних інвестицій у програми та проєкти розвитку регіону, адаптації до Європейських стандартів.

Відтак, практика показує, що ефективність моніторингу забезпечується систематичністю проведених заходів, за умови використання як офіційної обов'язкової системи звітності, так і

інших менш офіційних засобів передачі інформації. Моніторинг є необхідним як гарант того, що ресурси в процесі діяльності перетворюються на заплановані результати, сприяють отриманню ефекту. Відтак, ми можемо говорити про те, що головні показники, що застосовуються в процесі проведення моніторингу, описують ресурси, проведені заходи, результати реалізації програми, а також контекст, у якому відбувалася реалізація, тобто, оцінювання має ґрунтуватися на достовірній інформації, отриманій в ході проведення моніторингу. І саме в цьому проявляється взаємозв'язок систем моніторингу та оцінювання.

§ 5.3. Методологія здійснення оцінювання ефективності адміністративної діяльності

В середині ХХ ст. у більшості країн розвинутої демократії розпочався тривалий період пошуків нових форм та методів контролю, які б забезпечили ефективне та результативне використання суспільних ресурсів та давали можливість громадськості бути певною, що ресурси використовуються в належний спосіб та найбільш економічно та ефективно. Таким типом контролю було визначено аудит адміністративної діяльності (performance audit), що концептуально ґрунтується на теорії трьох “Е”, яка виникла в Швеції в середині 60-х років, і характеризувала стан управління публічними ресурсами: економію (economy), ефективність (efficiency), результативність (effectiveness).

Для того щоб оцінити роботу публічного сектора, з точки зору підвищення її ефективності, що є одним із ключових завдань аудиту адміністративної діяльності (ААД), недостатньо одних знань про те, як цей сектор повинен працювати. Необхідно також уявляти собі, як органи публічної влади функціонують на практиці, чи виконують вони поставлені перед ними завдання, які існують на сьогодні проблеми, та якими є можливі шляхи їх вирішення. Зрозуміло, що для цього необхідні значні фінансові, людські ресурси і час. Більшість проблем публічного сектора, серед яких – низький рівень соціальної захищеності громадян, відсутність необхідної кількості ресурсів для реалізації обраної політики, не мають простих рішень. Окрім того, існують проблеми, які ще треба виявити, перш ніж братися до їх вирішення. Для цього на різних рівнях влади, як державної, так і на рівні місцевого самоврядування, існують відповідні структурні підрозділи, метою діяльності яких є виявлення проблемних зон.

В Україні існує ряд органів та установ, які забезпечують контроль і нагляд за діяльністю організацій публічного сектору. Та слід зауважити, що кожна з них контролює якийсь один спектр діяльності а отримання всебічної інформації можливе лише під час проведення комплексного аналізу діяльності організації шляхом надання об'єктивної інформації про стан і тенденції розвитку організацій, реалізації програм та проектів, а також визначення чинників, які цей процес гальмують.

Кожний із органів публічної влади має свої специфічні цілі та завдання, які реалізує в процесі здійснення своєї діяльності із використанням відповідних ресурсів. Відтак, забезпечення ефективності системи управління, щонайперше потребує контролю за діяльністю органів публічної влади саме з позицій здійснення політики: досягнення поставлених та задекларованих цілей у програмах та стратегіях розвитку, виконання очікувань та обіцянок, програм діяльності партій та урядів.

ААД можна проводити в будь-якому сегменті публічного сектору: у центральному уряді, місцевих органах влади, різних державних організаціях (підприємствах та установах).



Необхідність аудиту обумовлена:

- **розбіжністю інтересів укладачів і споживачів інформації, що призводить до втрати нею об'єктивності;**
 - **прийняттям управлінських рішень, оснований на необ'єктивній інформації, що може призвести до негативних економічних наслідків, соціальної напруженості у суспільстві;**
 - **відсутністю у користувачів інформації спеціальних знань для оцінки достовірності отриманої інформації;**
 - **дефіцитом часу, засобів та іншого для безпосередньої оцінки інформації.**
-

Стосовно причин проведення оцінювання адміністративної діяльності, то їх можна систематизувати наступним чином:

- глобальні зміни, поява складних структур з невизначеністю (компетенція, технології), що потребує від управлінців адекватного реагування і додає нові управлінські проблеми до тих, що існували раніше;
- перехід від традиційної моделі державного управління до управління за результатами, публічного менеджменту

(здійснюється перехід від інертності до більш гнучких моделей, де акценти зміщуються з процедури на результати);

- складні структури з великою невизначеністю (швидкі зміни і неспрогнозованість умов та потреб функціонування організацій та життєдіяльності людей);

- залежність від законів та довіри (мається на увазі легальність та легітимність державної влади, урядових агенцій);

- необхідність розумного витрачання грошей платників податків (це пов'язано із дефіцитом бюджетних коштів);

- дисбаланс між потребами і ресурсами (потреби зростають, а ресурси, особливо не відтворювальні, зменшуються);

- знання та розвиток, які зумовлюють появу нових технологій, їх апробацію та застосування.

Управлінці у своїй практичній діяльності постають перед дилемою: як підтримувати контроль над процесом і водночас давати простір для динаміки позитивних змін. Завдання полягає в тому, щоб виявляти відхилення на ранньому етапі, коли корективи не занадто складні і можна швидко, без особливих витрат виправити помилки, а також вчасно визначити роль зворотного зв'язку із змінами, які мають місце. Це дуже важливо, тому що неможливо врахувати всі складнощі, які треба буде подолати на шляху до поставленої мети.

Поняття «адміністрування» є синонімом адміністративної діяльності, оскільки – це широка і різноманітна категорія. Головна ідея полягає в тому, що рішення про здійснення заходів мають реалізовуватись. Хоча й важко буває диференціювати рішення про здійснення дій і адміністративні рішення, спрямовані на забезпечення досягнення цілей рішень про здійснення дій, різницю між ними важливо бачити. Адміністративні рішення спрямовані на планування, розробку і підготовку дій до впровадження. Це можна вважати основним процесом адміністрування.

У вузькому значенні адміністрування означає професійну діяльність державних чиновників, спрямовану на виконання рішень керівництва, тобто за своїм змістом є синонімом адміністративної діяльності. У широкому значенні адміністрування – це не тільки професійна діяльність чиновників, але і вся система адміністративних інститутів з достатньо суворою ієрархією, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень «спускається» зверху вниз. У даному випадку поняття адміністрування за своїм змістом відповідає адміністративному

державному управлінню, яке визначає особливу соціальну функцію, спрямовану на упорядкування розвитку суспільства.

Отже, адміністративний в широкому розумінні – це той, що пов'язаний в цілому з управлінською діяльністю, включаючи як політичну, так і адміністративну діяльність в публічному управлінні; у вузькому тлумаченні – той, що пов'язаний з бюрократичним методом управління та виконанням політичних рішень. Разом з тим, науковці здебільшого дотримуються думки, що до адміністративної діяльності слід відносити діяльність працівників апарату управління, яка здійснюється в рамках визначеної посади і є предметом дослідження адміністративного менеджменту.



Таким чином, адміністративна діяльність є видом управлінської діяльності, мета якої полягає в досягненні цілей розвитку суспільства чи окремої організації шляхом реалізації організаційно-розпорядчих та виконавських функцій. Це процес активної суб'єктно-об'єктної взаємодії по виконанню сукупності управлінських, організаційно-економічних, господарських та ін. функцій з урахуванням визначених цілей, обраних форм і методів управління.

Адміністративна діяльність, з точки зору системно-посадового підходу, включатиме такі основні системні характеристики: структура, зв'язок, організація та функції. В той же час, маємо вказати на такі аспекти:

- *адміністративний*, що полягає у виконавчій та розпорядчій діяльності органів публічної влади, а також у практичній організації виконання законів, інших нормативних актів, юридичних приписів;
- *виконавчий* характер стосується практичного втілення в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економічною та соціальними сферами, а також державно-політичною діяльністю;
- *розпорядчий* характер державно-управлінської діяльності має підзаконний характер і розкривається через видання органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил, інших підзаконних актів, що дає змогу забезпечити дотримання норм і принципів задекларованих в Конституції України, законах України, нормативно-правових актах Президента

та Кабінету Міністрів України, ефективно управляти галузями економіки і соціального життя суспільства.

За своєю природою публічні організації повинні бути відповідальні, підзвітні перед громадськістю, яка особливо зацікавлена в тому, що і як вони роблять із кількох причин:

- публічні організації, звичайно, є монополістами стосовно послуг, котрі надаються ними, і це не залишає клієнтам вибору та змушує їх приймати те, що пропонується;
- діяльність публічних організацій здатна прямо впливати на якість життя людей;
- фінансування публічних організацій здійснюється за рахунок податків, стягнутих із платників, що є клієнтами цих організацій;
- публічні організації регулюють багато сторін громадського життя, починаючи від ліцензування продажу алкогольних напоїв і закінчуючи контролем над використанням землі.

Таким чином, громадськість у відносинах із організаціями публічного сектору виступає одночасно як громадяни держави, клієнти і платники податків, і в цій якості безпосередньо зацікавлена у високій ефективності їх діяльності, якості послуг, що надаються ними, і виваженості рішень, що приймаються та реалізуються.

Європейська практика вживає слово аудит як синонім контролю. На думку вітчизняних науковців, аудит адміністративної діяльності і фінансовий аудит є перевітками, або ж формою контролю, за допомогою якої вивчаються процедури прийняття і виконання управлінських рішень з метою досягнення цілей. За визначенням Міжнародної організації вищих аудиторських установ (INTOSAI):



»ААД – це аудит економічності, ефективності та результативності, з якими орган, що перевіряється, використовує свої ресурси при виконанні своїх обов’язків«. Простіше ААД можна визначити як намір через дослідження перевірити, чи органи публічної влади, державні організації (підприємства та установи), різні урядові інституції «роблять те, що потрібно», і роблять це «правильним і найдешевшим шляхом, способом».

Аудит адміністративної діяльності покликаний сприяти своєчасному забезпеченню внесення коректив в управлінську

діяльність, отриманню інформації про реальний стан справ у сфері публічного управління. Адже в умовах неспрогнозованості швидких змін з'являються складні структури з великою невизначеністю, що потребує:

- аналітичного аналізу (визначення дійсного стану; виявлення упущень і недоліків адміністративного, нормативно-правового та фінансового характеру, встановлення рівня впливу встановлених упущень і недоліків на якість виконання поставлених завдань);

- прийняття відповідних рішень (оцінки доцільності подальшої реалізації оперативних та стратегічних планів діяльності, обґрунтування пропозицій щодо їх припинення чи забезпечення своєчасного та повного виконання із залученням оптимального (або додаткового) обсягу державних ресурсів.

Упродовж десятиліть запровадження та розвитку аудиту адміністративної діяльності, його концепція постійно і помітно змінювалася, однак незмінною залишалася основа – оцінка діяльності органів влади. Це було викликано різноманітними причинами: потребами суспільства, нестачею ресурсів, політичними міркуваннями і, звичайно, розвитком різних академічних дисциплін. Однак, спільна методика проведення, з часом практично не змінилася.

Сутність аудиту адміністративної діяльності полягає не тільки у виявленні відступів від чинних законів і нормативних актів, а й у розробці таких рекомендацій (пропозицій), реалізація яких випереджає (усуває) появу причин для порушення в майбутньому.

Аналіз практики застосування ААД (як за кордоном, так і в Україні) дає підстави зробити висновок, що він не належить ані до фінансово-економічного, ані до аудиту ефективності (в сучасному вітчизняному розумінні), адже в ході його виконання контрольно-ревізійні заходи не проводяться, не розглядаються питання законності, відповідності та доцільності тих чи інших управлінських заходів. Він не спрямований на викриття недбалості дій управлінців, порушення законодавства або недотримання фінансово-господарської дисципліни; не ставить за мету виявлення порушників для притягнення до відповідальності.

Оцінка економічності, ефективності та результативності публічного сектору – це один із інструментів, який використовується для впровадження різноманітних змін, проведення реформування, адже проведення таких досліджень забезпечує реалізацію основного принципу функціонування органів

державної влади та органів місцевого самоврядування – прозорості їх діяльності.

Модель «Внесок – продукт» є аналітичним інструментом і використовується для аналізу діяльності органів влади та оцінювання програм. В її основу покладено три концепції: економічності, ефективності та результативності (Рис. 5.1).

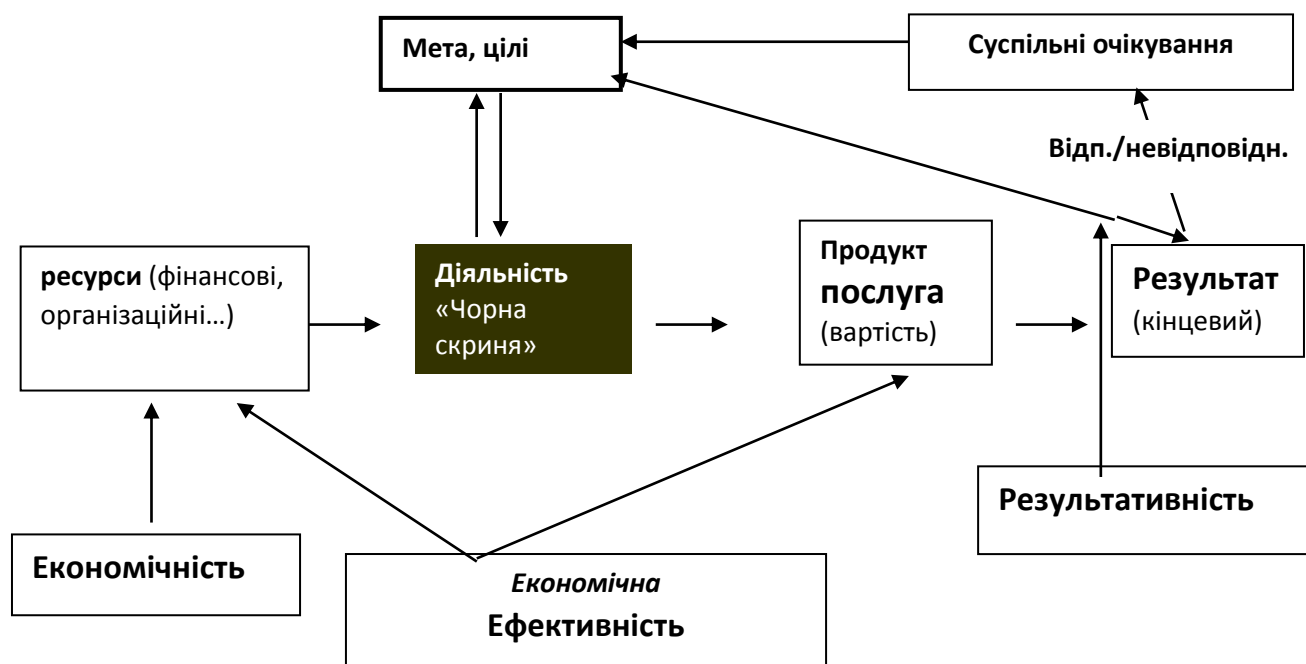


Рис. 5.1. Модель: «Внесок - продукт»

В даній моделі прийнято користуватися наступними визначеннями:

- *мета* – основна ціль, те, чого організація прагне досягти;
- *ціль* – кількісне вираження мети;
- *діяльність* – те, що відбувається в організації, процес створення продукту;
- *внесок* – ресурси (фінансові, матеріальні, людські, які використовуються в організації;
- *продукт* – продукція (послуга), вироблена (яка надається) організацією;
- *результат* – те, чого досягла організація (програма) відносно мети (кінцевий результат можуть випереджувати проміжні результати);

Щодо концепцій економічності, ефективності та результативності, то їх слід розглянути більш детально. Зазвичай,

напруги із визначенням та розумінням економічності не виникає, оскільки концепція економічності зосереджена на використанні менших ресурсів у процесі виробництва.



Тобто, економічність (есопоту) – це мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на їх діяльність, з огляду на відповідну якість.

Іншими словами: економічність означає використання належної кількості ресурсів належної якості, у належний час, у необхідному місці, за розумну ціну. Стандартом виступають найменші витрати. Якщо при проведенні аудиторського дослідження застосовується *економічний підхід*, то відбувається процес пошуку відповідей на наступні запитання:

- у якому обсязі ресурси, такі як сировина, обладнання тощо, придбані за найнижчими цінами і наскільки ці ресурси відповідають потребам?

- Як реальні видатки співвідносяться із запланованими?
- Чи повністю використовуються штатні працівники?
- Наскільки оптимально використовуються інші ресурси?

Поняття «*ефективність*» у різних варіаціях і стосовно різних явищ використовується достатньо широко. Останнім часом стало практично обов'язковим при розгляді питань управління (різних видів) управлінської діяльності, державної служби та інших велику увагу надавати саме ефективності. І це видається цілком справедливим, оскільки «Не можливо управляти тим, що не піддається вимірюванню», або іншими словами – вимірюється, значить виконується.

Разом з тим, питання ефективності рано чи пізно постають перед кожним керівником, як з потребою оцінки діяльності структурного підрозділу, так і з необхідністю отримання чіткої відповіді: чи виправдані понесені витрати на реалізацію програм, проектів, прийняття управлінських рішень, і врешті-решт, задоволення громадян від наданих послуг. Адже суто економічними критеріями (фінанси, час, люди тощо), які придатні для оцінки матеріального виробництва, вирішити дане питання неможливо.

Ефективність будь-якого виду людських зусиль пов'язана не тільки із виробництвом необхідних для людей, суспільства матеріальних, суспільних, соціальних, духовних а також політичних продуктів (товарів, послуг), але й з їх споживанням, тобто з використанням для реального задоволення особистих чи

суспільних потреб, протягом і в процесі якого і можна визначати зміст, сенс і призначення результатів діяльності (товарів чи послуг) та їхньої ролі у розвитку життєдіяльності людей. Іншими словами, акцент робиться на тому, що продукує продукт при його споживанні, яку він приносить користь.

Таким чином, ефективність може бути визначена як відношення безпосереднього суспільного продукту, призначеного для задоволення потреб всього суспільства до сукупних витрат і внеску ресурсів. Але працювати в практичній діяльності, оцінюючи ефективність за такою дефініцією достатньо складно. Ефективність будь-якої справи, яка має не особистісний, а колективний, суспільний характер, завжди пов'язана із управлінням і багато в чому залежить від усвідомлення, поведінки і діяльності суб'єктів управління. Відтак, ефективність будь-якого виду управління повинна міститися в системі «суб'єкт управління – взаємодія – об'єкти, якими управляють» і вимірюватися та оцінюватися за станом і продуктивністю, результатом і якістю функціонування останніх, за структурою, обсягом та актуальністю продуктів (матеріальних, соціальних та духовних), які виробляються та споживаються.



Ефективність є синтетичним інтегральним показником, який сповна характеризує діяльність, і в той же час суто відносною характеристикою діяльності, оскільки запланованого не завжди вдається досягти, але існує прагнення зробити різницю між поставленими цілями і отриманими результатами, наслідками діяльності мінімальною.

Суть системи оцінки ефективності достатньо проста: органи влади формулюють яких цілей вони хочуть досягти і визначають показники, якими можна оцінити досягнення таких цілей. Після виконання завдань стає зрозуміло чи досягнуті заплановані результати і якою ціною. Це достатньо легко зробити у виробничій сфері, що стосується органів влади, то результати їх діяльності важко оцінити через багатогранність їх діяльності. Досить важко оцінити ефективність роботи, якщо вона є результатом сумісної діяльності, коли між дією і результатом існує чималий часовий проміжок. В багатьох випадках результат діяльності організації виміряти неможливо в принципі. Яким чином виміряти досягнення абстрактних цілей, таких як життєздатність, безпека, інтеграція,

якість і т.д.? Оцінці піддаються безпосередні результати діяльності органів влади (кількість виданих ліцензій, зафіксованих штрафів, опублікованих статей) а в деяких випадках можуть бути визначені і виміряні результати проміжних дій. На протиставленні «вимірюваний – не вимірюваний» можна виокремити цілий ряд результатів, що визначаються різними термінами: продукція – випуск – результат; безпосередні результати – проміжні результати – кінцеві результати.

Питання ефективності, це завжди питання про інтерпретацію результатів, тому перед тим, як шукати та визначати критерії і показники вимірювання ефективності, слід навчитися диференціювати, тобто виявляти диференційовані показники, які слід інтегрувати. Адже немає ефективності взагалі, зміст цього поняття завжди конкретний у його відносності. Вираження ефективності завжди залежить від того, які показники з якими співвідносяться. Насамперед всього, слід виявити можливість диференціювання ефективності за рівнями (ефективність системи в цілому, окремих її підсистем, органів державної влади тощо), які в сукупності складуть цілісну систему публічного врядування.



Ефективність (efficiency) – це співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, використаними для їх виробництва, яке може вимірюватися як у натуральних показниках, так і у вартісних, з огляду на результат. Стандартом виступає найкращий практичний досвід.

Результати у порівнянні з метою та цілями, які визначаються щодо програми, проекту чи діяльності становлять поняття результативності (effectiveness).

На практиці важко виміряти результативність. Немає загальновизнаного способу, який би дозволив це зробити, тому що мета може бути висловлена по-різному – як загальні напрями або розбита на окремі цілі. Для того, щоб розрізнити мету і цілі, ми будемо розглядати цілі як кількісну категорію, в той час, як мету – не обов'язково. Мета – сприяти розвитку самоорганізацій населення, тоді як цілі – створення протягом трьох років відповідної нормативно-правової бази щодо їх формування та функціонування. Результати можуть бути сформульовані чи у кількісному виразі, чи як оцінка споживачами (клієнтами) якісної цінності (кількісні, якісні результати). Крім того, формулювання

цілей може стосуватися ресурсного забезпечення, процесу, продукту або результатів.



Для нашої держави характерним є підхід до управління, орієнтований на процеси, в більшій мірі як на результати. Відтак результативність, як правило, не вимірюється в термінах математичних рівнянь, часових серій тощо. Вона часто використовується як загальна концепція оцінки діяльності організації.

Ціль – одна із найскладніших і водночас стародавніх категорій. Вона тою чи іншою мірою присутня у свідомості людини, що здійснює той чи інший вид діяльності, і переноситься на природні та штучні системи. Цілі чи цільове призначення: оточуючих предметів; технічних систем; економічних систем.



Ціль управління – бажаний, можливий чи необхідний стан керованої соціально-економічної системи, який має бути досягнутий. Ціль управління – результат, визначений заздалегідь і на досягнення якого спрямовані засоби та методи. Ціль є орієнтиром діяльності керівника і тому вона повинна відповідати ряду вимог. Бути: обґрунтованою і комплексною, виражати вимоги об'єктивних законів розвитку системи; визначеною, ясною, значимою, досяжною.

У зв'язку з цим, чи не найбільшої гостроти набуває питання визначення та формулювання цілей, оскільки відразу постає питання вимірювання ступеню їх досягнення. Адже із загальних гуманітарних усвідомлень зрозуміло, що діти не повинні хворіти і тривалість життя має бути більшою, і рівень життя кращим. Навіть короткий аналіз державних програм показує, що цілі мають незрозумілі, невизначені, а досить часто і важкі для розуміння формулювання, це пояснюється їх комплексністю, спробою охопити різні сторони вирішення багатогранної проблеми. Містять великих перелік банальних, загальновідомих і до того ж частково взаємно несумісних фраз, на кшталт: поліпшити, удосконалити, покращити, зміцнити тощо.

Підсумовуючи, зазначимо, що модель «Внесок – продукт» допомагає нам з'ясувати різницю між ефективністю і результативністю. Наприклад, діяльність може бути ефективною, але водночас не дуже результативною. Ми можемо прийняти

велику кількість нормативно-правових актів, але це не вирішить питання формування та дієвого функціонування органів самоорганізації, бо вони не узгоджуватимуться з існуючим законодавством щодо регулювання діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. У цьому розумінні якість формує зв'язок між ефективністю і результативністю.

Здійснюючи ААД, аудитор може зіткнутися із рядом *проблем, пов'язаних із результативністю і метою*. Серед них такі:

- мети може не існувати (в такому випадку, аудитор може звернутися з проханням до тих, хто приймає рішення або керівників. Можна також висловити власну думку у звіті, що саме може бути метою, або ж проводити аудит, зосередившись на економічності та ефективності);

- мета може бути невиразною, або розгалужуватися на кілька відносно самостійних, які можуть конфліктувати одна з одною (коли мета окреслена в загальних термінах, важко визначитися із тим, що вважається прийнятним ступенем результативності. Мета може бути множинною, а її складові вступати в конфлікт одна з одною. Визначаючи рівень результативності, аудитор може використовувати ту чи іншу мету, чи декілька, як знаменник рівняння результативності);

- мета може бути замінена неформальною, що вступає в протиріччя з формальною (трапляються випадки, коли задекларована мета не відіграє важливої ролі для організації. Інша, неформальна, може бути важливішою, наприклад, виживання організації, розширення, розбудова імперії, тощо. У такому випадку аудитор може вирішувати проаналізувати діяльність організації стосовно різних варіантів мети);

- мета може не стосуватися даного завдання;

мета може змінюватися з часом (передумови роботи можуть швидко змінюватися, тому для аудитора може бути важливішим проаналізувати, як долаються зміни умов своєї роботи, ніж вивіряти рівень досягнення мети. Такий підхід спрямовує аудитора на вивчення динамічних моделей того, як організації навчаються на власному досвіді, та їхньої здатності міняти свою діяльність).

Відповідно, для результативного підходу застосуємо запитання:

- Чи мета була досягнута за оптимальну ціну і вчасно?
- Чи правильно була визначена цільова група?

- Люди задоволені отриманими послугами, наданими знаннями чи обладнанням?

- Чи ці послуги користуються попитом у громадян?

Оцінка і сприяння економічності, ефективності та результативності у публічному секторі є головною метою ААД, відтак ці концепції формують теоретичне підґрунтя ААД. Наскільки це корисно для практичної роботи аудитора? – вони вкрай важливі при формулюванні проблем і визначення загального напрямку аудиту. Для визначення концепцій використовується модель «Внесок – продукт», яка є зображенням або спрощенням реальності. Модель використовується як інструмент розв’язання різних ситуацій та для різних цілей: опису, розуміння, організації думок та спостережень, вимірів та пояснень тощо.

Модель «Внесок – продукт» має ряд переваг: аудитору досить легко її опанувати, вона використовує дидактичну функцію демонстрації концепцій економічності, ефективності та результативності. Вона ґрунтується на припущенні, що види діяльності можна організувати в ланцюговий спосіб та визначити їх вплив один на одного. При цьому також використовується раціоналістична теорія суспільства, що організації встановлюють мету для себе, мають чітке уявлення про те, чого вони хочуть досягти, тощо. Дефініції економічності, ефективності та результативності ґрунтуються на моделі «Внесок – продукт», а основні припущення моделі також визначають характер цих концепцій. Наприклад, якщо ми не віримо у ланцюги причин та наслідків, концепція результативності втрачає сенс.

Ці припущення щодо організаційної поведінки інколи критикуються теоретиками за те, що вони не повні і не відображають спосіб звичайного функціонування організації. Однак, можна по-різному опрацьовувати дану модель, включати нові елементи та теорії цілей функціонування організації.

У зв’язку з цим, для кращого розуміння специфіки діяльності органів публічної влади краще застосовувати удосконалену модель оцінювання органів публічної влади, яка надає змогу оцінити діяльність по реалізації програм, проектів, стратегій та концепцій розвитку територій, а також процесу надання послуг населенню (Рис. 5.2).

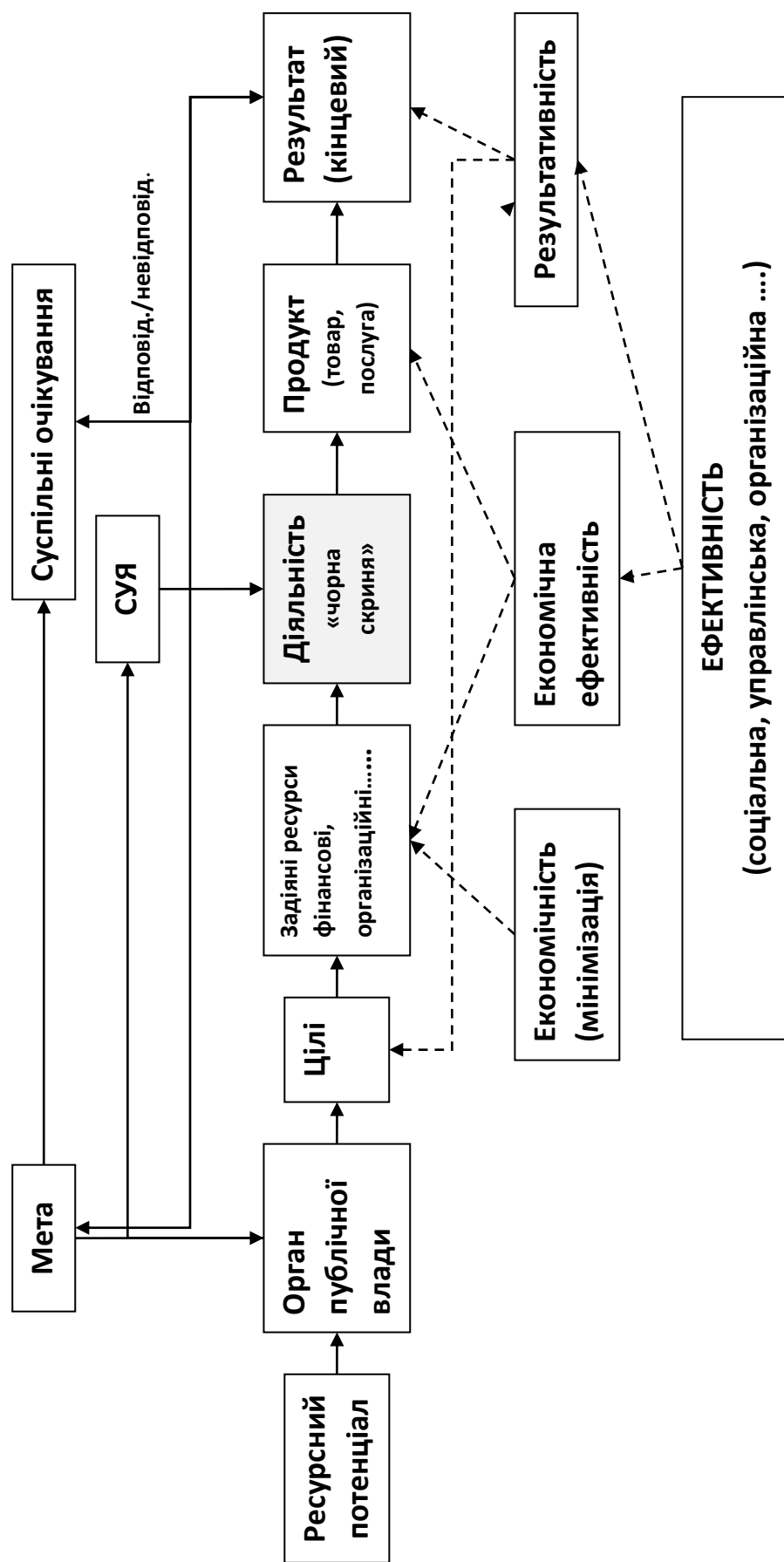


Рис.5.2. Модель оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади

Суттєвою відмінністю запропонованої моделі є такий складовий компонент як ціль. Якщо мета є сфокусованим відображенням очікувань населення, то *ціль – це кількісне вираження мети*. Ціль має бути вимірною. Обов'язковість такої вимоги обумовлена наступним:

- потребою чіткого визначення необхідної кількості ресурсів, її співвіднесення із наявною, що сприяє здійсненню вчасного перерозподілу ресурсів, визначення доцільності застосування тієї чи іншої технології, інструментів досягнення запланованого;

надання процесу оцінювання реального, а не декларативного змісту: наголошення на обов'язковості конкретизації очікуваного результату надає змогу на етапі планування діяльності враховувати кількісні та якісні показники, ступінь досягнення яких свідчитиме про отримані наслідки діяльності.

Крім того, в даній моделі показано не тільки ресурси, які використовуються органами публічної влади в процесі здійснення діяльності, але й наголошується на ресурсній залежності від вищестоящих органів: якщо їх кількість (фінансових, матеріально-технічних, організаційних ресурсів) є нижче мінімально прийнятного рівня, то подальший розгляд даної моделі втрачає будь-який сенс. Наприклад, якщо цільові програми фінансуються з бюджету на 7 – 15 відсотків від визначеного рівня протягом року (і додаткові, залучені джерела фінансування відсутні), то вести мову про ефективність їх реалізації не є доцільним. А тим більше, розпочинати новий обсяг роботи і проводити оцінювання діяльності, яка априорі не може бути виконаною.

На моделі також схематично зображено змістовне наповнення таких понять, як «економічність», «економічна ефективність», «ефективність», «результативність» та вказано відмінність у цих дефініціях.



економічність є мінімізацією ресурсів, яка досягається в процесі здійснення певної діяльності;

економічна ефективність визначається як співвідношення між продуктом (наданою послугою чи виробленим продуктом) і ресурсами, які пішли на його

створення;

результативність є співвідношенням між отриманим результатом і задекларованими цілями, визначається ступенем їх відповідності;

ефективність оцінюється за витратами на отриману одиницю результату, як співвідношення між є результативністю та економічною ефективністю.

Такий підхід надає змогу в даній моделі органічно поєднати складові концепції управління за результатами та нове публічне управління. Фактично, модель представляє два підходи: управління за результатами та процесний, який лежить в основі запровадження системи управління якістю. І надає змогу на практиці застосовувати методiku проведення оцінювання економічності, ефективності та результативності управлінської /адміністративної діяльності. Модель є підґрунтям для проведення внутрішніх аудитів, складовою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади на кожному із напрямків їх функціонування.

В проведенні досліджень з ААД користуються різними видами аудиторських досліджень, тому слід розрізняти основне розслідування та попереднє ознайомлення. *Мета основного розслідування* – оцінити економічність, ефективність та результативність і, таким чином, розібратись у рівні діяльності організації чи програми, що перевіряється. Основне розслідування завершується аудиторським звітом.

Попереднє ознайомлення є основою для прийняття про початок проведення основного розслідування. Це ознайомлення завершується внутрішнім меморандумом про попереднє ознайомлення, який не призначений для публікації. Якщо керівництво потім приймає рішення про початок проведення основного розслідування, то готується і узгоджується робочий план. Якщо перед розслідуванням передбачалось основне розслідування, робочий план готується одночасно з меморандумом про попереднє розслідування.

Зазвичай, попереднє розслідування не займає багато часу, тоді як основне триває набагато довше. Як правило, повний аудиторський проект, що складається з попереднього ознайомлення та основного розслідування, не повинен перевищувати одного року. Однак ніщо не заважає здійснювати значно коротші аудиторські проекти.

Метою попереднього ознайомлення є: зібрати інформацію; визначити можливі проблеми аудиту; прийняти рішення про початок основного розслідування; спланувати основне розслідування (підготувати робочий план).



Робочий план – це конкретний план виконання аудиторського проекту, власне кажучи – це інструкція, згідно з якою виконуватиметься проект. З методичної точки зору робочий план надає можливість визначити, чи група аудиторів:

- **сформулювала важливу проблему для аудиту;**
- **зможє підтвердити свої гіпотези і дати відповіді на запитання;**
- **має достатньо знань для виконання аудиту з використанням описаних методів;**
- **запропонувала найкращі методи проведення аудиту.**

Для попереднього ознайомлення необхідно підібрати відповідний рівень складності. Попереднє ознайомлення, як і основне, теж має плануватися.

Практичний процес аудиту можна розділити на ряд хронологічних етапів:

1. **вибір проблеми для аудиту** (що відбувається під час попереднього ознайомлення);
2. **планування проекту аудиту** (зазначимо, що планування – постійний процес, а відтак, воно складова основного розслідування);
3. **збирання даних;**
4. **аналіз даних;**
5. **написання аудиторського звіту** (3,4,5, етапи здійснюються, головним чином, під час основного розслідування, але також можуть входити і до попереднього ознайомлення);
6. **завершення проекту аудиту** (стосується тільки основного розслідування).



Проблема – (від грецького – задача, утруднення) є формою і засобом наукового пізнання, які включають у себе два змістовних елементи: знання про незнання і передбачення можливого відкриття. А постановка проблеми – це вихід зі сфери вже вивченого у сферу того, що належить вивчити, тож під проблемою варто розуміти ситуації або недоліки в організації чи програмі, за яких діяльність незадовільна.

Взагалі, проблема є відображенням ситуації, яка об'єктивно виникає в процесі розвитку суспільства як суперечність між знанням про потреби людей у певних практичних чи теоретичних

діях і незнанням шляхів, засобів, знарядь їх досягнення. Відтак, постановка проблеми – це вихід зі сфери уже вивченого у сферу того, що належить іще вивчити. Проблема як знання про незнання відображає негативний момент проблемної ситуації, який свідчить про обмеженість пізнавальних і практичних можливостей суб'єкта на певному етапі розвитку. Як пошуковий метод, проблема вбирає в себе нове знання, але воно має характер припущення й поряд з істинними положеннями містить і помилки. Тобто, проблема – це етап зародження нових знань, що має активний пошуковий характер, в якому істинне переплітається з неістинним, об'єктивний зміст невіддільний від суб'єктивного.

Проблема виникає звичайно, коли зустрічається якесь утруднення, коли щось неясно, і цю неясність необхідно зняти, усунути. Відтак, варто погодитися з тим, що все, що визначається як проблема, в основному ділиться на дві категорії: перешкоди до наших бажаних дій або цілей і образа нашого розуміння того, що значить бути правильним. Відтак, проблема – це питання, відповідь на яке не завжди отримується в накопиченому знанні й вимагає додаткових теоретико-практичних, тобто фізичних або інтелектуальних (або одночасно), зусиль чи досліджень.

Проблема звернута не тільки в майбутнє, але і у минуле. З одного боку, в ній констатується недостатність досягнутого до певного моменту рівня знання, неможливість пояснити на основі цього знання нові явища дійсності. З іншого боку, проблема несе в собі частку знання, наявності якого вона зобов'язана своїм порушенням. Таким чином, проблема – це форма розвитку знання, форма переходу від старого знання до нового.

Будь-яка проблема пов'язана з питанням, але не всіляке питання є проблемою. Проблема знаходить в питанні своє концентроване вираження, оскільки вузловим пунктом будь-якої проблеми є центральне питання. Складна проблема може розпадатися на ряд приватних проблем і відповідно висловлюватися у відповідних приватних питаннях. Однак головною рисою проблеми є те, що для її рішення, для відповіді на питання, що її відображають, необхідно вийти за межі «старого» знання. Що ж стосується питання взагалі, то досить часто для відповіді на нього цілком достатньо «старого» знання. Таке питання при всій його важливості і складності для науки не є проблемою. Як народжується і розвивається проблема? Який механізм її виявлення і формулювання?



Очевидно початковим пунктом виникнення проблеми є виникнення проблемної ситуації, тобто протиріччя між знанням людей про потреби в якихось практичних або теоретичних діях і незнанням шляхів, способів здійснення цих дій.

Багатогранність діяльності органів публічної влади, державних організацій в цілому дуже часто ставить більше нових проблем, ніж вирішує старих, водночас, з'являються і підпроблеми. В зв'язку з цим, проблема є галузевою системою, що може бути зображена за допомогою деревоподібної структури (на зразок «дерева цілей»). При цьому варто наголосити, що проблеми визначаються ієрархічно, згідно з тим, як вони впливають одна на одну.

Слід зазначити, що науки формулювання проблеми на сьогодні практично не існує. Протягом процесу визначення проблеми триває пошук аргументів і переконання інших. Це обумовлюється тим, що визначення і формулювання проблеми має жорсткий соціо-психологічний вимір, адже це один із компонентів у побудові уявної реальності з великими домінантами творчості, інтуїції і передбачення. Тим більше, що це відбувається в межах творення політики, де непередбаченість, неспрогнозованість майбутнього, щасливий випадок відіграють велику роль.

Слід зауважити, що є проблеми пов'язані з управлінням часом, керівництвом, природними катаклізмами, суспільні тощо. Наприклад, проблеми: складність демографічної ситуації в країні. Бідність є суспільними проблемами, вони переважно слабо структуровані або зовсім не структуровані. Вони краще зрозумілі, але вимагають втручання уряду, розробки системи заходів, державних програм. До такої роботи залучаються різні організації, установи, діяльність яких ми можемо дослідити. Однак в межах вивчення даної навчальної дисципліни цікавість представляють проблеми ефективності та результативності регіональних програм та державних політик. Тому слід відійти від загального і формулювати проблему в межах тих заходів, які вживаються, бо вона є наслідком тих заходів, яких було вжито.

Оскільки *проблему політики* можна визначити як ситуацію, що викликає невдоволення людей і для її вирішення необхідно вжити відповідних заходів, то цілком зрозуміло, що слід розрізняти проблеми пов'язані з: культурними чи природними причинами, несподіваними чи довготривалими змінами у соціальному середовищі, що можуть мати окремий або структурний характер,

набувати різного ступеню складності. Проблеми політики мають свої особливості, і це детально описано у науковій літературі.

Конкретизація при формулюванні проблеми для проведення дослідження з ААД допомагає відрізнити саму проблему від наслідків та симптомів цієї проблеми. Проблема це елемент проблемної ситуації, який виокремлюється з неї шляхом аналізу. Причому, проблеми лише тоді є проблемою, коли стосовно неї можна вжити певних дій. Проблеми пересікаються з однією чи кількома концепціями: економічності, ефективності та результативності, які були розглянуті раніше. На представленому рис. 5.3 наглядно видно, що проблеми економічності, ефективності та результативності, які виникають в процесі здійснення адміністративної діяльності, слід визначати (скориставшись моделлю «Внесок – продукт») між сформульованими цілями та отриманими результатами.

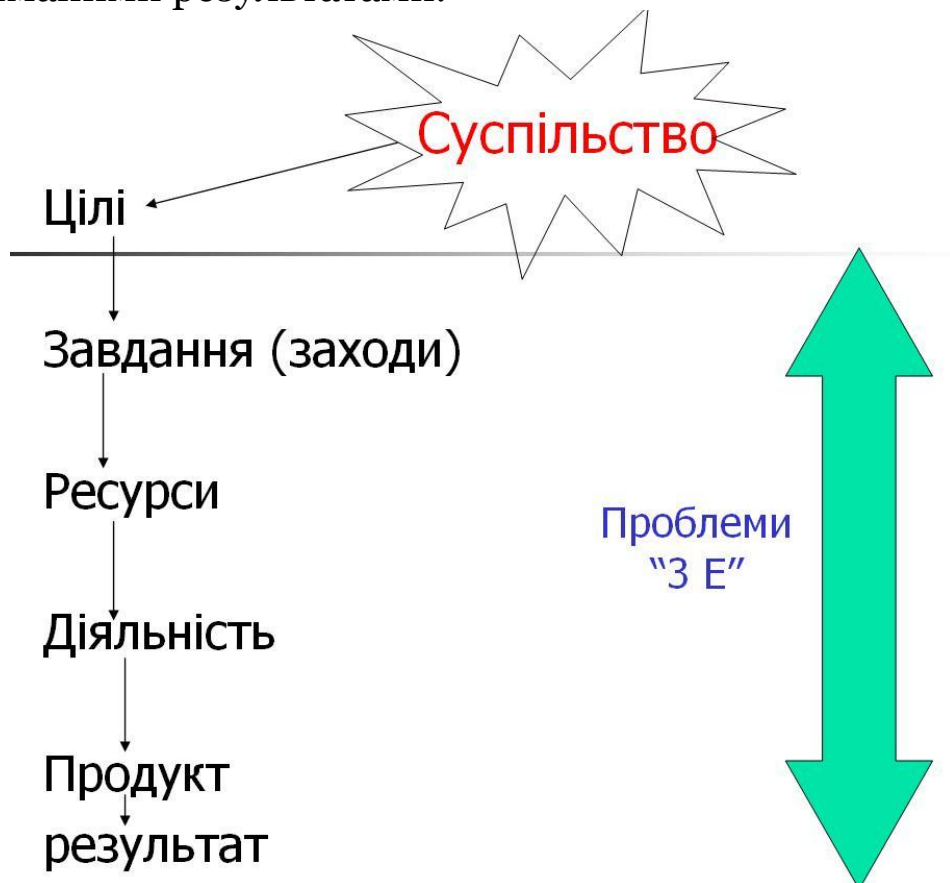


Рис. 5.3. Проблеми економічності, ефективності та результативності згідно моделі «Внесок – продукт»

Що ж характеризує проблему і де саме слід шукати показники існування проблеми? Щонайперше, проблема:

- викликає негативні наслідки в суспільстві;

- оприлюднюється представниками уряду, агенцій, установ тощо;
- її можна проаналізувати або зменшити за допомогою політичних або адміністративних заходів

Для того, щоб правильно обрати проблему для проведення аудиторського проекту, слід зрозуміти в чому саме полягає характер проблеми. Як правило, аналіз розпочинається з індикаторів проблеми, які отримує аудитор. Саме вони є свідченням відсутності чи дефіциту взаємної узгодженості між цілями (як ідеалом) та наслідками, тією реальністю (Рис. 5.4.), яку отримуємо внаслідок діяльності/бездіяльності організацій.

Для визначення проблеми слід ретельно попрацювати з індикаторами.



Щонайперше, їх потрібно:

- ***ідентифікувати (відповісти на питання: що сталося? Чому існує проблема?), знайшовши такі індикатори, які б свідчили про те, що варто змінюватися і покращувати ситуацію;***
- ***структурувати індикатори існування проблеми, поділити їх на категорії та підгрупи, така процедура полегшує процес опрацювання чисельної кількості отриманих цифр;***
- ***проаналізувати, тобто здійснити пошук відповідей на запитання: чому так сталося? Чому не досягли результатів?***

Індикатори існування проблеми завжди містяться в діапазоні між сформульованими цілями та отриманими результатами (Див. Рис. 5.4.).

Що ж характеризує проблему і де саме слід шукати показники існування проблеми? Щонайперше, проблема:

- викликає негативні наслідки в суспільстві;
- оприлюднюється представниками уряду, агенцій, установ тощо;
- її можна проаналізувати або зменшити за допомогою політичних або адміністративних заходів
- При ідентифікації, структуруванні та аналізі індикаторів проблеми, формулюванні гіпотез доцільним видається скористатися *аудиторською лійкою* та низкою критеріїв відбору: важливість проблеми, можливість проведення оцінювання та потенціал змін (Рис. 5.5.).

Показники існування проблеми

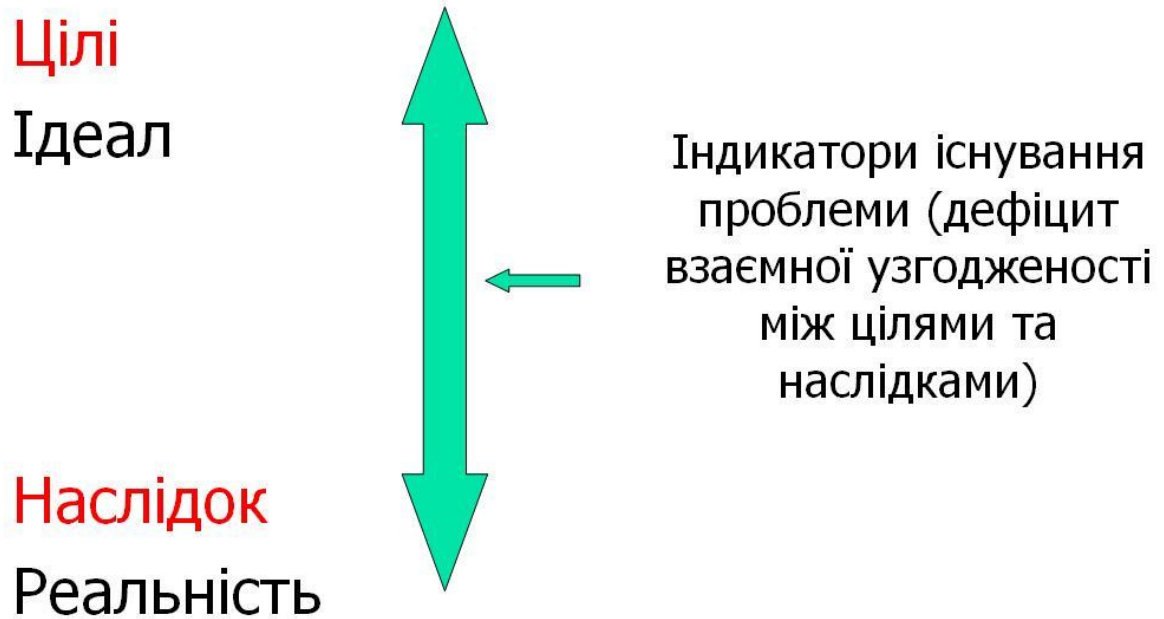


Рис. 5.4. Показники існування проблеми

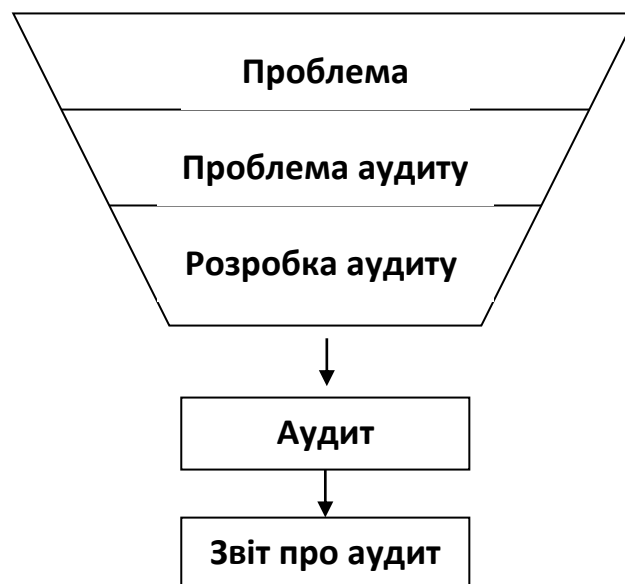


Рис. 5.5 Аудиторська «лійка»

Індикаторами існування проблеми може бути зміна загальноприйнятих показників; обрахування витрат, опитування громадської думки, тобто все те, що передбачається нормальним зворотнім зв'язком під час здійснення програми чи реалізації

прийнятого управлінського рішення. Також це може бути сфокусована, чи так звана «не передбачувана» подія, що показує нездатність державних управлінців реагувати і передбачати такі ситуації.



Для того, щоб правильно вибрати проблему для аудиту і закласти основу для складання робочого плану та проведення дослідження, слід її сформулювати з врахуванням наступних правил:

- **не змішувати декілька різних тем, концентруватися на одній проблемі;**
 - **висловлювати проблему слід так, аби відразу було очевидно, що це є проблемою;**
 - **не включати пояснення або причини до формулювання проблеми.**
-

При цьому головне розуміти, що це лише невеличка проблема, яка виникає поряд з іншими. Якщо виокремлюється проблема ефективності, то при цьому не слід працювати з усією ефективністю, а лише з тим ланцюжком, який цікавить. При цьому ваги набуває пояснення: над чим саме працюватимуть аудитори; що саме вони будуть досліджувати? Це потребує врахування низки факторів: масштаб проблеми, вплив зацікавлених груп та новизна. Останнє досить важливо, бо якщо проблема нова, то вона принципово відмінна від вже існуючих, що істотно впливає на роботу аналітика.

Розуміння, формулювання проблеми обов'язково має містити визначення симптомів самої проблеми, а не їх причин. Адже чітко і точно сформульована проблема – це напіввирішена проблема. Наступним кроком є формулювання *гіпотез*, яких не повинно бути багато (не більше 10).



Гіпотеза ААД – це твердження щодо існування, причин або наслідків проблеми, яке може бути перевірене. слід подбати про їх відмінності (уникати дублювання чи повторення), адже практично кожна висунута гіпотеза служить основою для формулювання рекомендацій.

Гіпотези можуть бути специфічними або відкритими. Коли аудитор впевнений у своїх твердженнях, використовуються специфічні гіпотези (наприклад, погане планування на центральному рівні;), коли ж ситуація менш визначена, то

застосовуються відкриті гіпотези (не працюють очисні споруди). Гіпотези, на відміну від наукового дослідження, в ААД мають негативне формулювання, це припущення, яке треба підтверджувати в результаті дослідження, і з врахуванням визначених негараздів, формулювати рекомендації для поліпшення існуючого становища.

Аналіз визначеної проблеми дає можливість детально проаналізувати сформульовані проблеми, поставивши під сумнів ту інформацію, яка є в наявності, отримати можливість побачити інші чинники виникнення даної проблеми.

Для формулювання та визначення проблеми (економічності, ефективності чи результативності), критеріїв та показників оцінювання слід скористатися методичними рекомендаціями щодо формулювання та визначення проблеми, які містяться у Методиці оцінювання адміністративної діяльності (див. Додаток Д).

Вихідними поняттями *концепції управління за результатами* є поняття «*прямий результат*» і «*кінцевий результат*», з огляду на те, що є два види результатів управлінської діяльності: економічний і соціальний. У корпоративному секторі пріоритетним залишається економічний, у публічному – соціальний. Так, прямим результатом діяльності органів публічної влади місцевого (регіонального) рівня є обсяг наданих послуг (адміністративних, соціальних), кінцевим результатом – збільшення кількості громадян, задоволених цими послугами. Відповідно можна вести мову про економічний і соціальний ефекти. Наприклад, соціальним ефектом організації якісних комунальних послуг, діяльності, спрямованої на вирішення проблем благоустрою, можуть стати довготермінові зміни – підвищення туристичної та інвестиційної привабливості населеного пункту, а відтак позитивні зрушення в економіці, соціальній сфері і зрештою – поліпшення іміджу місцевої влади.

У цьому контексті під результативністю розуміється міра відповідності результату визначеним цілям. Наприклад: зростання кількості жителів, задоволених станом навколишнього середовища чи наданням певного виду послуг, що якраз і засвідчує, наскільки діяльність органу публічної влади чутливо реагує на потреби громадян. А соціальною ефективністю є затрати на збільшення кількості задоволених цими послугами хоча б на 1 відсоток. Аналіз показує, що практичне втілення цей підхід знаходить у так званій «Ідеальній моделі» БОР – бюджету, орієнтованого на результат, за якої відбувається розподіл бюджетних ресурсів відповідно до

очікуваного соціального ефекту, соціально-економічних результатів діяльності тих, хто отримує бюджетні кошти у межах жорстких бюджетних обмежень.

Методологічне та адміністративне планування аудиторського дослідження. Планування – є первісною з-поміж решти функцій управління, оскільки прийняті в процесі її реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших функцій управління. Схематично процес планування в організації можна представити як послідовність таких етапів:

- встановлення цілей діяльності організації, які визначають очікуваний або бажаний стан організації;
- розробка стратегії діяльності організації – безпосереднє опрацювання шляхів, крокування якими сприятиме досягненню очікуваних результатів;
- надання стратегії конкретної форми – її перетворення у конкретні дії організації.

Фактично, зміст процесу планування полягає у пошуку відповідей на три ключових запитання:

- де організація знаходиться у даний момент (яким є стан, якою є ситуація)?
- чого організація прагне досягти (куди вона прямує)?
- як організації, з того стану, де вона перебуває, потрапити туди, де вона прагне опинитися?



Планування – це процес визначення засобів для досягнення цілей аудиту, який проводиться протягом здійснення всього аудиторського дослідження. До підфункцій планування відносяться: цілевстановлення, прогнозування, моделювання, програмування. Мета планування полягає в створенні системи планових документів, які визначають зміст та певний порядок дій для отримання очікуваного результату.

План – це інструкція до дії, а не довільний набір цифр, продиктований суб'єктивними побажаннями того чи іншого керівника чи плановика. Планування – це наука, і як кожна наука вона не терпить суб'єктивізму, необґрунтованих рішень. Відтак, в аудиті адміністративної діяльності встановлення цілей є першою фазою в процесі планування. Тому ефективність планування багато в чому залежить від якості реалізації цієї фази.

Робота з ААД може розглядатися як проєкт для реалізації якого створюються проєктні групи (в матричній організаційній структурі). Відповідно, діяльність такої проєктної групи має також плануватися. Зазначимо, що в першу чергу, в межах даної дисципліни, цікавитиме методологічне та адміністративне планування.

Методологічне планування стосується розробки аудиту, тобто прийняття рішень щодо:

- *масштабу аудиту* (аудитори мають обмежувати масштаб розслідувань, аби зосереджуватися на найважливіших аспектах, а також для уможливлення проведення аудиту. Обмеження слід вводити різнобічно і на різних етапах розслідування: *об'єкт аудиту* (на яких рівнях); *географічні обмеження* (які регіони та райони); *часові обмеження* (за який період часу).

- *Гіпотез* (перевірка достовірності та вірогідності яких передбачає здійснення практичних кроків щодо збирання та аналізу об'єктивної інформації з різних питань адміністративної діяльності);

- *критеріїв оцінки;*

- *методів збирання даних* (вибір яких залежить від конкретної ситуації та професійності аудиторів, оскільки застосування тих чи інших методів має свої переваги та недоліки).

Адміністративне планування. Аудиторський проєкт може здійснюватися протягом року, і одноосібно його виконувати дуже важко. Тому формується група, її склад не повинен бути менше 2-х і бути більше 4-х чоловік. Однак можуть бути випадки, коли аудитору потрібні спеціальні знання, тоді розглядається можливість залучення до роботи експертів, спеціалістів-аналітиків з тих чи інших специфічних питань. Відповідно виникають питання внутрішньої комунікації та координації, напругу яких покликано зняти *адміністративне планування*. Воно *включає:*

- *графік роботи*, що значно полегшує її вчасне завершення, надає можливість пов'язати між собою різні види діяльності (наприклад, планувати виїзди на місця, спостереження та анкетування, перевірка фізичних об'єктів і одночасне опрацювання отриманих результатів), аби вони виконувалися у певній послідовності і не призводили до затягування термінів проведення аудиторського дослідження;

- *бюджет проєкту*, який включає всі видатки, а також витрати на персонал (в залежності від тривалості проєкту,

професійної майстерності аудиторів, і від того, яких експертів/аналітиків запрошено для надання кваліфікаційної консультації);

- *нагляд за просуванням проекту* передбачає планування поточних зустрічей із керівництвом впродовж здійснення аудиту, постійне звітування про стан проведеної роботи, використання ресурсів, отримані результати, що в певних ситуаціях може сприяти своєчасній переорієнтації діяльності в напрямку її прискорення та отримання результатів шляхом задіяння меншої кількості ресурсів;

- *співпрацю з тими, кого перевіряють*: постійний діалог і взаєморозуміння між аудиторами і працівниками особливо важливо для їх позитивного сприйняття висновків і рекомендацій, які увійдуть до аудиторського звіту. До того ж, аудитор може потребувати допомоги зі сторони тих, кого перевіряє, аби отримати відповіді на запитання під час співбесіди, анкетування, пошуку статистичних даних тощо.

Написання аудиторського звіту. Результатом проведеного основного розслідування в аудиторському дослідженні є написання звіту. Його змістове наповнення залежить від того, чи дотримувались в процесі проведення дослідження такі критерії:

- закони і норми;
- рішення законодавчих і виконавчих органів влади;
- порівняння з найкращою практикою (вітчизняною чи зарубіжною);
- історичне порівняння (в часі);
- професійні стандарти і досвід;
- консультації незалежних експертів;
- наукові знання.

Слід використовувати багато критеріїв і різні підходи: не можна один раз і назавжди вирішити, які з них є найкращими, все залежить від конкретної ситуації.

Завершення аудиторського проекту передбачає здійснення двох видів діяльності:

- зовнішньої, що передбачає надання копії звіту організації, яку перевіряли, проведення спеціальної зустрічі для ознайомлення із отриманими результатами, підготовка прес-релізів та перевірка виконання рекомендацій;

- внутрішньої, під час якої здійснюється внутрішня оцінка роботи аудиторів (для визначення методів і підходів, які себе добре

zareкомендували та тих, які не задовольнили потреби аудиторської роботи, проведення семінарів тощо).

Аудитором може бути громадянин України, який має кваліфікаційний сертифікат на право займатися аудиторською діяльністю. Елементами освіти аудитора є: повна вища освіта; практичний досвід; спеціальна професійна освіта; вільне володіння діловою українською мовою. Відповідно, до кожного з них пред'являються наступні вимоги:

- *Базова освіта* – вища економічна або юридична освіта, отримана в навчальному закладі України, який має державну акредитацію, або отримана в навчальному закладі іноземної держави, дипломи якого мають юридичну силу в Україні.

- *Практичний досвід* – визначається стажем роботи не менше 3 років у якості: керівника, аудитора або спеціаліста аудиторської фірми, бухгалтера, економіста, аудитора, наукового співробітника або викладача економічного профілю. До стажу зараховується робота на вищезазначених посадах у штаті організації, за сумісництвом або в якості індивідуального підприємця.

- *Спеціальна професійна освіта* – включає навчання з відривом або без відриву від виробництва в певних навчально-методичних центрах та організаціях з навчання та перепідготовки аудиторів і стажування в аудиторській фірмі.

Щоб підтримувати на належному рівні свою кваліфікацію, аудитор зобов'язаний проводити не менше двох аудитів протягом року.



Визначальна риса професії незалежного аудитора – це визнання відповідальності перед суспільством. Це значить, що аудитор відповідальний перед клієнтами, виконавчою та державною владою, працедавцями, іншими суб'єктами, що покладаються на об'єктивність та чесність професійних аудиторів.

Мета професії «незалежний аудитор» – забезпечення високого фахового рівня послуг для досягнення максимальної ефективності праці, спрямованої на задоволення потреб суспільства. Для досягнення цієї мети необхідно дотримуватися чотирьох основних вимог суспільства до неї:

- *вірогідність*: українське суспільство відчуває потребу в користуванні достовірною інформацією;

- *професіоналізм*: висуваються вимоги до аудиторів, які можуть бути визначені клієнтами, роботодавцями й іншими зацікавленими сторонами до фахівців-аудиторів;

- *якість послуг*: виконання аудиторських послуг має здійснюватися у суворій відповідності з діючими нормативами і правилами аудиту та Кодексу етики;

- *довіра*: користувачі послугами аудитора мають бути упевнені в тому, що він ніколи не порушить професійної етики і буде дотримуватися їх протягом усієї практики.

Професійна незалежність аудиторів може виявлятися у правовій, етичній та економічній формах. Зокрема, *правова форма* передбачає саморегулювання професії, контрактну (договірну) основу взаємовідносин; розподіл відповідальності за думку про звітність; відповідальність за роботу інших аудиторів, асистентів, експертів.

Щодо *етичної*, то мається на увазі професійна компетентність; добросовісне виконання професійних обов'язків; конфіденційність інформації щодо клієнта; обмеження тривалості співпраці з одним клієнтом; вимоги до змісту реклами; вимоги до назви фірми. Зазвичай, етичні принципи регулювання діяльності аудитора знаходять своє відображення у етичних кодексах чи національних нормативах аудиторів.

Згідно з міжнародними нормами аудиту (МНА), *економічна форма* передбачає цілий ряд обмежень, які стосуються:

- видів діяльності та видів послуг, що надаються одному клієнту одночасно;

- суми винагороди, отриманої від одного клієнта;
- організаційних форм діяльності;
- відсутності фінансового інтересу у справах клієнта;
- заборони отримання товарів і послуг від клієнта.

Результати аудиторського контролю узагальнюються відповідно до норм і стандартів аудиту України чи існуючих у світовій аудиторській практиці нормативів і стандартів у вигляді аудиторського висновку.



Аудиторський висновок – офіційний документ, що має юридичну силу для органів державної влади, судових інстанцій, юридичних і фізичних осіб. Цей документ впливає на репутацію організації.

Порядок складання й оформлення аудиторського висновку є принциповим. При викладі результатів перевірки варто дотримуватися послідовності питань, порушених замовником. Аудиторський висновок може бути оформлений в одному з трьох варіантів: позитивному, негативному, із зауваженнями.

Ефективна система контролю є однією із важливих складових, що надає змогу забезпечувати стабільність та динамічність розвитку системи державного управління, адекватної станом громадянського суспільства. А відтак, подальшого розвитку набуватимуть сучасні методи контролю – моніторинг та оцінювання, аудит адміністративної діяльності, удосконалюватимуться шляхи їх запровадження. Оскільки акценти мають бути зміщені з формальної перевірки дотримання існуючого законодавства щодо фінансової звітності на оцінювання ефективності та результативності діяльності, надання консультацій та рекомендацій щодо удосконалення діяльності, то чільне місце посідатиме саме аудит адміністративної діяльності.

Сутність оцінювання ефективності адміністративної діяльності полягає у розробці таких рекомендацій, реалізація яких випереджає (усуває) появу причин для порушення в майбутньому. Однак, на сьогодні в Україні дослідження з ААД мають дискретний, а не систематичний характер, що, не в останню чергу, обумовлюється відсутністю спеціальних знань та фахівців для їх проведення. Відтак, для здійснення оцінювання діяльності органів публічної влади в процесі досягнення поставлених цілей, визначення рівня економічності, ефективності та результативності, а також впливу допущених недоліків на отримані наслідки діяльності було розроблено і запропоновано Методику проведення оцінювання ААД, методологічну основу якої складають загальноприйняті принципи та методи проведення аудиту ефективності.

Методика має практичну спрямованість та відносну легкість в опануванні, містить алгоритм проведення аудиту адміністративної діяльності, основні правила та процедури і надає змогу вивчати діяльність організаційної та адміністративної систем: здійснювати дослідження органу влади, кількох підрозділів однієї мережі, системи взаємопов'язаних ділянок різних секторів. Відповідно, запропонована методика може застосовуватися як під час оцінювання програм, проектів, стратегій та концепцій розвитку, так і в процесі здійснення внутрішнього контролю, аудитів ефективності та внутрішніх аудитів (при запровадженні системи управління якістю).



Завдання для самоконтролю

1. Яку роль у забезпеченні ефективності регіонального розвитку відіграють моніторинг та оцінювання на регіональному рівні?
2. В чому полягає відмінність між моніторингом, оцінюванням та іншими видами контрольної та дослідницької діяльності?
3. Надайте характеристики сучасного процесу запровадження системи моніторингу та визначте тенденції її еволюціонування.
4. Яким є нормативно-правове забезпечення проведення моніторингу та оцінювання в регіональному управлінні?
5. На які основні запитання надає відповідь модель системи моніторингу стратегій регіонального розвитку?
6. Дайте характеристики вітчизняного та зарубіжного досвіду інституалізації функцій моніторингу та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку.
7. Яка із інституцій здійснює незалежний внутрішній фінансовий контроль в Україні від імені виконавчої гілки влади за цільовим й ефективним використанням бюджетних коштів?
8. Наведіть приклади зарубіжного досвіду здійснення оцінювання (дві країни на вибір). Дайте їх порівняльну характеристику.
9. Якою є інституційна спроможність органів публічної влади у сфері моніторингу та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку.
10. У відповідності із законодавством, яку діяльність здійснює Рахункова палата України?
11. Надайте коротку характеристику основних моделей та складових оцінювання.
12. Якими є етапи здійснення моніторингу? Дайте характеристику.
13. В чому полягає відмінність між індикаторами, показниками та критеріями оцінювання?
14. Якими можуть бути види планування? Дайте коротку характеристику.
15. Які ви знаєте джерела та методи збору даних?
16. Здійсніть порівняння зарубіжного досвіду здійснення моніторингу та оцінювання в пострадянських та європейських країнах.
17. Якими є вимоги до визначення та формулювання проблеми?
18. Вкажіть якими є проблеми щодо впровадження ААД в Україні.
19. Склад та вимоги до діяльності моніторингового комітету регіональних програм, проєктів та стратегій.
20. Які критерії та вимоги пред'являються до формулювання цілей?
21. Що впливає на виникнення проблемних питань в процесі визначення мети?
22. Якими є найсуттєвіші зміни у розвитку ААД?

23. Вкажіть особливості професії «незалежний аудитор».
24. Які моделі оцінювання ефективності Ви знаєте?
25. Вкажіть суб'єктів здійснення аудиту ефективності в Україні. Дайте коротку характеристику їх діяльності.
26. Дайте визначення мети, цілі, внеску, продукту і наслідків у ААД.
27. У чому полягає суть кількісного та якісного аналізів даних?
28. Які характеристики/аспекти є найбільш суттєвими для оцінювання?
29. Досвід якої із зарубіжних країн щодо застосування ААД є найбільш придатним для України? Обґрунтуйте свою відповідь.
30. На яких методологічних принципах ґрунтується здійснення аудиту адміністративної діяльності?
31. Які ви знаєте прийоми для покращення аудиторського звіту?
32. Охарактеризуйте модель «Внесок – продукт» та можливості її використання на практиці для проведення аналізу.
33. У відповідності з метою професії «незалежний аудитор» якими є основні вимоги суспільства до неї?
34. У чому полягає підхід до оцінювання з точки зору економічності?
35. У чому полягає підхід до оцінювання з точки зору ефективності?
36. У чому полягає підхід до оцінювання з точки зору результативності?
37. Хто і яким чином регулює процес постійного вдосконалення професійних знань аудиторів?
38. Яким чином можна проілюструвати проблему ефективності чи результативності (показники свідчення проблеми)?
39. Якими є перспективи застосування методики проведення ААД в органах публічної влади?
40. Які форми незалежності аудиторів Ви знаєте, в чому проявляється їх сутність?



Рекомендовані джерела:

1. Аудит адміністративної діяльності [Електронний ресурс] : підручник / Л.Л. Приходченко, А. П. Рачинський ; за заг. ред. Л.Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 318 с.
2. Беззубко Б. Моніторинг і контроль в системі державного стратегічного планування розвитку територій / Б.І. Беззубко // Управління інноваційним розвитком територій: мат. наук.-практ. конф. за міжнар. Участю/ за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. – С.71–75.
3. Березовський Д.О. Моделі формування ефективної системи публічного управління: зарубіжний досвід моніторингу та контролю /

Д.Березовський // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. - № 6 - URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=862>

4. Демократичне урядування і публічне адміністрування: проблеми вимірювання й аудиту : наук.-метод. посіб. / авт. кол. : А. Ф. Колодій, М. З. Бунік, П. М. Петровський та ін. К. : НАДУ, 2011

5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року // Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 - URL <https://www.kmu.gov.ua/npras/247566248>

6. Дуліна О.В. Організація системи внутрішнього контролю в органах публічної влади: сутність та складові елементи / О.Дуліна // Международный научный журнал «Интернаука» : сб. науч. трудов. – 2017. – № 1 (23). – Том 2. – С. 65 – 73

7. Забезпечення ефективності громадського контролю за звітністю та відповідальністю органів державної влади. Аналітична записка - URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1579/>

8. Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня 2017 р. № 2258-VIII - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text>

9. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>

10. Закон України «Про засади державної регіональної політики від 05.02.2015 №156-VIII - URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>

11. Закон України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року № 576-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>

12. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. бюро аудиту; Шведський ін-т держ. упр.; Кол. авт. – К., 2001. – 156 с.

13. Звіт Рахункової палати за 2019 рік [Електронний ресурс] – Київ, 2020 – 269 с. – URL: <https://rp.gov.ua>

14. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року / Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 - URL: <https://www.kmu.gov.ua/nprasearch>

15. Кравчук І.В. Оцінювання державної політики в Україні : монографія / І. В. Кравчук. К. : К.І.С., 2013. – 217 с.

16. Кращі зарубіжні та українські практики у сфері моніторингу та оцінювання / Лендъел М. – К.: К.І.С., 2013. – 28 с.

17. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів від 12.08.1999; Відень. – 1998 р. - URL: www.intosai.org

18. Методичні рекомендації з моніторингу та оцінювання регіональних програм розвитку малого підприємництва // довідкове видання. – 2013. – 17 с. - URL: http://policy-analysis.org/wp-content/uploads/2014/09/002-Dnipro-SB-Metodyka-ME_UKR.pdf

19. Методичні рекомендації з планування, моніторингу та оцінювання процесів відновлення // за сприяння Програми розвитку ООН в рамках Проекту «Розвиток інституційної спроможності уряду для діяльності Цільового фонду за участі багатьох партнерів з відновлення в Україні» - 2017 – 47 с. - URL: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/mtd/metodreclanuvannya.pdf>

20. Міжнародний Кодекс етики контролерів (аудиторів) державного сектора від 16.12.2004, затверджений INTOSAI - URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/23236>

21. Міжнародні стандарти аудиту, надання впевненості та етики [Текст] / Н.І.Гаєзська (редкол.), О.В.Селезньов (пер. з англ.). – К. : Аудиторська палата України., 2006. – 1146 с.

22. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 31 березня 2016 р. № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» [Електронний ресурс] - URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>

23. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку та проектів - переможців “Всеукраїнського громадського бюджету”, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (Назва Порядку із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 457 від 03.04.2019) затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» від 18.03.2015 № 196 - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-%Do%BF#Text>

24. Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0362-20#Text>

25. Порядок проведення моніторингу : Порядок проведення досліджень та взаємодії з представниками державних органів // Інститут розвитку регіональної преси - URL: <https://irrp.org.ua/poryadok-provedennya-monitoringu/>

26. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1025 «Про утворення Офісу фінансового контролю» (Втрата чинності від 22.05.2020, підстава - 388-2020-н) - URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-utvorennya-ofisu-finansovogo-kontrolyu-1025111219>

27. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 184 “Про затвердження Положення про Офіс фінансового контролю” (Втрата чинності від 22.05.2020, підстава - 388-2020-н). - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/184-2020-%Do%BF#Text>

28. *Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 388 «Деякі питання органів фінансового контролю»* - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-2020-%Do%BF#Text>

29. *Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. №1001 «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту»* (Назва Постанови в редакції Постанови КМ N 1062 (1062-2018-п) від 12.12.2018) - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%Do%BF#Text>

30. *Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 182 “Деякі питання органів державного фінансового контролю”* (Втрата чинності від 22.05.2020, підстава - 388-2020-п). - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2020-%Do%BF#Text>

31. *Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм»* - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%Do%BF#Text>

32. *Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія / Л. Л. Приходченко - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 300 с.*

33. *Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України / Постанова Кабінету міністрів України від 3 лютого 2016 р. N 43* - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%Do%BF#Text>

34. *Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року // Постанова Кабінету міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385* - URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%Do%BF>

35. *Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. N235* - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-2010-%Do%BF#Text>

36. *Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 856* - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%Do%BF#Text>

37. *Про результативні показники бюджетної програми: наказ Міністерства фінансів України від 10.12.2010 № 1536. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України.* - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10#Text>.

38. *Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 (Назва Розпорядження із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ N 1601-р (1601-2009-р)*

від 23.12.2009) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. N 158 - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80#Text>

39. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки // Розпорядження Кабінету міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142- р - URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>

40. Про утворення Державної аудиторської служби України: Постанова Кабінету міністрів України від 28 жовтня 2015 р. N 868 - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/868-2015-%D0%BF#Text>

41. Проект Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року- URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Proekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf>

42. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення міжрегіональних територіальних органів Офісу фінансового контролю» від 18 березня 2020 року - URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/159298;jsessionid=C222730940CE1DD472C5F2DB6D8D690C.app1;>

43. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2019 рік [Електронний ресурс] – 86 с. – URL : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131387>

44. Сергеева О. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади / О. Сергеева // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2015. - Вип. 1. - С. 36-46. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_1_6

45. Сильчук Т.В. Моніторинг й оцінювання міжнародних програм і проектів як складова механізму впливу на інституційний розвиток України / Т.Сильчук // Теорія та практика державного управління. 2015. - Вип. 1. - С. 242-248. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2015_1_40

46. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2012. – С. 162 – 211

47. Статут INTOSAI / Прийнятий 16.12.2002 - URL: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/232209?cat_id=32836

48. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Міжнародний документ від 27.06.2014. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. - URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/para2820#n2820.

РОЗДІЛ 6.

УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

Мета –набуття знань, умінь і навичок у сфері управління людськими ресурсами, які полягають у науково-теоретичному обґрунтуванні динаміки становлення й формування регіонального лідерства, визначення його місця й ролі в процесі взаємодії та впливу на публічне управління на регіональному рівні; надання систематизованих знань й поглиблення практичних навичок з ефективного створення і застосування системи управління як своїм власним часом, так і часом організації; вивчені вітчизняного та зарубіжного досвіду створення етичної інфраструктури публічної служби, набутті практичних навичок професійного аналізу, застосування сучасних технологій та вирішенні практичних завдань у сфері врегулювання етичних аспектів в публічному управлінні.

Навчальні цілі:

- формування системи знань щодо концептуальних засад становлення та розвитку регіонального лідерства, принципів та цінностей адміністративної етики, правил службових відносин, основних елементів етичної інфраструктури публічної служби;
- удосконалення навиків постановки стратегічних цілей організації та цілей особисті, спрямованих на підвищення організаційної та особистої ефективності, застосовування правил ефективного делегування;
- вміння діагностувати етичні проблеми та застосовувати основні моделі прийняття етичних управлінських рішень та визначення загальних стандартів професійної діяльності публічних службовців у сфері регіонального управління.

Результати навчання/комунікації:

- здатність до забезпечення взаємозв'язку зацікавлених сторін шляхом використання комунікативних стратегій, узгодження дій та координації спільної діяльності з метою забезпечення успішного процесу управління людськими ресурсами.



Ключові слова: управління людськими ресурсами, управління персоналом, менеджмент управління людськими ресурсами, , лідер, лідерство, політичне лідерство, політичне регіональне лідерство, європейський державний лідер, тайм-

менеджмент, стандарти управління часом, стратегії управління часом, стратегічний часовий ресурс, хронометраж робочого часу, цілеутворення, адміністративна етика, норми поведінки, етичні стандарти, моральні цінності, моральні вимоги, правове регулювання адміністративної етики, етичне регулювання взаємин.

План викладу:

6.1. Теоретичні засади управління людськими ресурсами в системі регіональної влади.

6.2. Регіональне політичне лідерство в умовах багаторівневості

6.3. Тайм-менеджмент у сфері управління людськими ресурсами

6.4. Адміністративна етика як важлива складова процесу управління людськими ресурсами на регіональному рівні

§ 6.1. Теоретичні засади управління людськими ресурсами в системі регіональної влади.

Сучасна держава може бути ефективною тільки за наявності високопродуктивного людського ресурсу. В Україні є потреба в науковому аналізі проблем забезпечення людськими ресурсами та управління людським капіталом у системі державного управління. Реалізація системних реформ в усіх сферах суспільного життя неможлива без високопрофесійних кадрів. Тож, підходи до здійснення реформ доцільно скоригувати в контексті збереження й розвитку людського потенціалу. Безпосереднє виконання функцій держави на відповідній конкретній території, у конкретній галузі державного управління покладається на державних службовців.



Вперше, поняття «людський ресурс» в сенсі посилання на всі робочі відносини в рамках організації було використано у 1958 р. американським професором соціології та економіки Едвардом Уайт Бакке. Це було обумовлено розумінням, що продуктивність праці можна значно підвищити за рахунок правильно вибудованої системи комунікації зі співробітниками, їх залучення і мотивації. Проте, застосування терміну «людський ресурс» належить Джону Р. Коммонсу, автору праці «Розподіл багатства», яка вийшла друком у 1893 р. та вперше містила опис терміну «людський ресурс».

Поняття «людські ресурси» (англ. human resources (HR)) як наукова категорія сформувалося в 70-80-х рр. XX століття в американському менеджменті та отримало подальший розвиток у теорії та практиці управління, яке розглядає в категорійному плані людські ресурси як людей, які мають певні професійні навички і знання, що можуть використовуватися у трудовому процесі та професійній діяльності.

Слід відмітити, що в XX столітті було присуджено дві Нобелівські премії за досягнення в галузі економіки за розробку теорії людських ресурсів – Теодору Шульцу в 1979 р. і Генрі Беккеру в 1992 р..

Ці науковці розглядали людські ресурси як сукупність сформованих і розвинутих унаслідок інвестицій продуктивних здібностей, особистих рис і мотивацій індивідів, що перебувають у їхній власності, використовуються в економічній діяльності, сприяють зростанню продуктивності праці і завдяки цьому впливають на зростання доходів (заробітків) свого власника та національного доходу.

Концепція управління людськими ресурсами (англ. «human resources management» або HR-management (HRM)) виникла в середині 1980-х років XX століття. Першою книгою у сфері управління людськими ресурсами вважається робота Ч. Фомбруна 1984 р., у якій ефективне функціонування компанії пов'язувалося не лише з місією і стратегією, організаційною структурою, але і з управлінням людськими ресурсами.

Дві первинні концепції управління людськими ресурсами одержали назви «модель відповідності» і «Гарвардська модель» (Табл. 6.1.)

Таблиця 6.1.

Первинні концепції управління людськими ресурсами

Назва концепції	Модель відповідності	Гарвардська модель
Засновники	Науковці Мічиганської школи у 1984 р.	С. Бір, Ф. Боскалл, 1992 р.
Підходи до трактування поняття «управління людськими ресурсами»	Управління людськими ресурсами і управління організаційною структурою повинні відповідати	Усвідомлення необхідності особливого підходу до управління людьми – підходу, розрахованого на довгострокову перспективу, а також до необхідності

Продовження таблиці 6.1.

	організаційній стратегії. Цикл людських ресурсів складається з чотирьох типових процесів: відбір, оцінювання, винагорода, формування висококваліфікованих працівників.	сприймати людей як потенційні активи, а не змінні витрати.
Основні постулати	П'ять видів відповідності: стратегічна взаємодія; ситуаційний фактор; ідеальний комплекс практичних підходів; цілісна структура; «зв'язування» - практичні підходів, об'єднаних за принципом доповнення.	Управління людськими ресурсами двома відмітними характеристиками: 1) лінійні менеджери відповідають за узгодження організаційної стратегії з кадровою політикою; 2) кадрова служба – розвиток внутрішньо інтегрованої системи кадрової діяльності.

Дослідження еволюції управління людськими ресурсами свідчить, що вивчення цієї проблематики йде від дослідження використання трудових ресурсів через кадрове адміністрування до управління персоналом, згодом – управління людськими ресурсами.

Поняття «управління людськими ресурсами» передає ширший зміст, ніж поняття «управління кадрами» або «управління персоналом», тому що поняття «управління людськими ресурсами» означає застосування низки дій, які потрібні для створення продуктивних взаємин співробітництва між працівниками організації. Стійка тенденція руху від управління кадрами до управління людськими ресурсами супроводжується такими змінами в діяльності кадрових служб:

- перехід від відбору і розміщення кадрів до участі у формуванні управлінської стратегії та організаційних змін;
- надання допомоги лінійному керівництву;
- професіоналізація сфери управління персоналом і скорочення у ній ролі технічних виконавців;
- участь у формуванні та реалізації політики соціального партнерства;

- орієнтація на розвиток людських ресурсів у тісному зв'язку з цілями організації, із забезпеченням її кваліфікованими, всебічно розвинутими й освіченими працівниками.



На відміну від традиційних підходів до управління персоналом, управління людськими ресурсами розглядає питання управління у більш широкому розумінні, як стратегічний розвиток організації, основною метою якого є не тільки підвищення ефективності праці, але й сприяння самореалізації кожного працівника.

Крім зазначеного, управління людськими ресурсами значну увагу приділяє:

- розвитку організаційної (корпоративної) культури;
- навчанню персоналу;
- мотивації праці робітників.

Відмінності між поняттями «управління персоналом» та «управління людськими ресурсами» прослідковуються у багатьох аспектах: системі координат управління підлеглими, кадровому плануванні, постановці мети (Табл. 6.2.)

Таблиця 6.2.

Особливості управління персоналом і управління людськими ресурсами

Управління персоналом	Управління людськими ресурсами
Вертикальне управління підлеглими	Горизонтальне управління підлеглими
Централізована кадрова служба	Децентралізована кадрова служба
Мета: забезпечити наявність потрібних людей в потрібному місці і в потрібний час	Мета: сполучення людських ресурсів, кваліфікації і потенціалів із стратегією і цілями організації
Кадрове планування: наслідок виробничого плану і реакції на нього; націлено на досягнення компромісу між економічними і соціальними партнерами	Кадрове планування людських ресурсів інтегровано в корпоративне планування; націлено на розвиток корпоративної культури і збалансованих поточних потреб інтегрованої організації з оточуючим діловим середовищем

Найбільш точно розкриває термін «управління людськими ресурсами» С. Сардак, яким розроблено конфігурацію глобальної

системи координації розвитку людських ресурсів як сукупності взаємопов'язаних принципів, компонентів, структури людських ресурсів, сфер, суб'єктів, інструментів, управлінських рівнів, форм управлінського впливу та змістовно наповнено дану систему у концептуальній та прикладній площинах, що має на меті максимально адаптувати стан управління людських ресурсів до глобально змінюваного середовища життєдіяльності.

Завданнями управління людськими ресурсами є:

- забезпечення установи в потрібній кількості та якості персоналу на поточний період і на перспективу;
- створення рівних можливостей ефективності праці та раціональної зайнятості працівників, стабільного і рівномірного завантаження впродовж робочого періоду;
- задоволення розумних потреб персоналу;
- забезпечення відповідності трудового потенціалу працівника, його психофізіологічних даних вимогам робочого місця;
- максимально можливе виконання різних операцій на робочому місці.

Управління людськими ресурсами як цілісна система виконує такі функції:

- організаційну – планування потреб і джерел комплектування персоналу;
- соціально-економічну – забезпечення комплексу умов і факторів, спрямованих на раціональне закріплення і використання персоналу;
- відтворювальну – забезпечення розвитку персоналу.

Що стосується управління людськими ресурсами у публічному управлінні, найбільш змістовно цей термін трактують науковці Н. Гончарук та Л. Прудіус:



»Людські ресурси – характеристика якісної, змістовної сторони кадрового складу або всього персоналу державного органу, який включає здатність до творчості й потенційні можливості всебічного розвитку державних службовців, організаційну культуру, етику і моральну надійність, удосконалення взаємовідносин у колективі, відповідальність, мотивацію та стимулювання».

Управління людськими ресурсами є дієвим інструментом для реалізації державної кадрової політики – цілеспрямованої,

розрахованої на тривалий період стратегічної діяльності державних органів відповідно до їх повноважень і компетенції щодо формування, збереження, розвитку та використання людських, трудових, кадрових ресурсів. Саме у процесі реалізації державної кадрової політики втілюються у життя цілі та завдання управління людськими ресурсами, спрямовані на збереження, зміцнення й розвиток кадрового потенціалу, на створення відповідальних і високопродуктивних згуртованих колективів, здатних своєчасно реагувати на зміни в суспільстві з урахуванням стратегії розвитку організації.



Кадрова політика в системі публічної служби – стратегічна модель поведінки керівників (обраних, призначених, законтрактованих) щодо вибору способів та організації системної роботи з державними службовцями і посадовими особами місцевого самоврядування, спеціалістами та іншими працівниками, яка забезпечує досягнення запланованих цілей розвитку держави, регіонів, територіальних громад.

При цьому, сучасні науковці поєднують у визначенні поняття «управління людськими ресурсами на державній службі» такі напрями:

- стратегічну направленість, що передбачає комплекс дій щодо наповненості необхідним персоналом функціонування державного органу,
- забезпечення дбайливих умов та психологічної адаптації персоналу з метою його продуктивної діяльності;
- реальні цілі, пріоритети, завдання, механізми і технології що формують самостійну функціональну систему управління персоналом;
- функцію забезпечення системи управління людськими ресурсами з нормативно-правового, методичного, організаційного, інформаційного, документаційного і ресурсного боку;
- ефективний механізм реалізації кадрової стратегії органу публічної влади, що має на меті суттєво підвищити ефективність діяльності, «в межах і на основі сучасної державної кадрової політики, реалізації її цілей, принципів, стандартів та пріоритетів.

Управління людськими ресурсами в системі регіональної влади

Модернізація системи регіональної влади є необхідною умовою збалансованого просторового соціально-економічного розвитку регіону та надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, забезпечення ефективної координації дій центральних та регіональних органів виконавчої влади під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.



Поняття регіонального рівня влади вживається виходячи з терміну, що регіон – це територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, а органи, що здійснюють виконавчу владу на цих територіях, відповідно до чинного законодавства складають систему регіональної влади.

Систему регіональної влади утворюють:

- місцеві державні адміністрації: обласні державні адміністрації (апарат та їх структурні підрозділи) та районні державні адміністрації (апарат та їх структурні підрозділи);
- територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, в тому числі їх структурні підрозділи;
- військово-цивільні адміністрації;
- державні підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління міністерств та інших ЦОВВ;
- підприємства, установи та організації освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад;
- підприємства, установи і організації, що належать до сфери управління місцевих державних адміністрацій; підприємства, установи та організації усіх форм власності, розташовані на відповідній території, в межах та випадках встановлених законом.

Управління людськими ресурсами в системі регіональної влади розглядається як окреме питання теорії і практики державного управління, оскільки на регіональному рівні вирішуються як загальнодержавні, так і специфічні управлінські

завдання, що слід враховувати при організації діяльності регіональної влади.



Ефективне використання людських ресурсів у системі регіональної влади передбачає здійснення цілого комплексу заходів з використанням інструментів нормативно-правового, організаційного, мотиваційного, комунікативного механізмів державного управління, що дозволить забезпечити органи влади висококваліфікованими кадрами, створити раціональну систему управління різними структурами в контексті координації їх діяльності по реалізації державної регіональної політики та регіонального розвитку.

Перш за все, регіональний рівень є більш наближеним до населення владним рівнем, що акумулює всі трансформаційні процеси держави, забезпечує комунікації та міжмуніципальне співробітництво, що значною мірою впливає на оцінку населенням стану реалізації реформ та спроможність влади забезпечувати виконання управлінських функцій.

Саме по рівню здійснення влади в регіоні, на підставі оцінки професійності та якості роботи управлінців громадськість складає уяву про державне управління, стан реалізації реформ та спроможність влади забезпечувати виконання державних функцій.

Науковцями обґрунтовано взаємозв'язок пріоритетних напрямів регіональної політики з управлінням людськими ресурсами: оптимальне поєднання державних і регіональних інтересів в державному управлінні; наукова обґрунтованість, відповідність суспільним вимогам і рівню сучасних знань; дотримання цінностей та філософії гуманізму; системність, комплексність; систематичність проведення; орієнтація на пріоритети соціально-економічного розвитку регіону, забезпечення його стабільності та конкурентоспроможності, проведення реформ.



Багатофункціональність системи регіональної влади по суті є діяльністю, яка спрямовується на забезпечення підтримки і розвитку соціальної і комунальної інфраструктури, національної і екологічної безпеки, гуманітарного розвитку територій, тому процес децентралізації вимагає від регіональної системи влади створення такої моделі функціонування регіональних органів, які спрямовані на надання їм більших прав та повноважень у вирішенні питань регіонального розвитку.

Функції управління людськими ресурсами в системі регіональної влади управління: планування, добір (рекрутинг), соціалізація, професійний та кар'єрний розвиток, оцінюванням показників діяльності, мотивація, підтримка робочих відносин з метою максимального використання потенціалу людських ресурсів.

Відповідно до наведених функцій завданнями керівництва органів регіональної влади та служб управління персоналом можна розглядати такі:

- забезпечення рівних можливостей для всіх працівників виконувати службові обов'язки та створення для цього відповідних умов;
- набір персоналу, що відповідає потребам організації з подальшим процесом професіоналізації співробітників;
- розробка системи оцінювання роботи персоналу та допомога у плануванні кар'єри;
- розробка і впровадження програм добробуту, що мають на меті створення здорової та благополучної атмосфери на робочому місці, а також надання допомоги працівникам у вирішенні їхніх як професійних проблем, проблем самореалізації, так і особистих (фізичний, фінансовий, сімейний добробут), що можуть впливати на якість роботи.



Управління людськими ресурсами в системі регіональної влади має свої особливості, проблематику та потребує забезпечення професійного розвитку людських ресурсів на державній службі за особливими програмами, стратегічного управління людськими ресурсами, проектного підходу, застосування сучасних технологій управління персоналом, впровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій управління людськими ресурсами.

Опираючись на дослідження Центру економічної стратегії, можна виділити три основних моделі управління людськими ресурсами у секторі публічного управління (Рис. 6.1.).

Сьогодні в Україні реалізується гібридна модель, тому у подальшому є сенс відслідковувати необхідність тих чи інших змін в управлінні персоналом, щоб переконатись у подальшій доцільності такої моделі, або виборі іншої.



Рис. 6.1. Основні моделі управління людськими ресурсами у секторі публічного управління

Умови служби працівників органів регіональної влади повинні відповідати загальним принципам державної служби та бути такими, щоб забезпечувати підбір висококваліфікованих працівників на основі особистих якостей і компетентності; з цією метою слід забезпечувати адекватні можливості для навчання, винагороди та кар'єрного росту.

Для успішного управління людськими ресурсами необхідно мати відповідні умови: зорієнтованість на місію організації; відповідність стану зовнішнього середовища; відповідність організаційній культурі; підтримка керівництвом організації; існування кваліфікованих фахівців та інші.

Як показує досвід демократичних держав, важливою умовою розвитку управління людськими ресурсами в публічному управлінні стає розвиток громадянського суспільства, що дає змогу встановлювати громадський контроль за діяльністю органів влади,

що сприяє процесу децентралізації, підвищує якість управлінських рішень, запобігає корупційним ризикам.

Інституційно-правове забезпечення управління людськими ресурсами

Розглядаючи управління людськими ресурсами як складну категорію, яка відображає саму людину (групу, колектив, націю) із певним набором особистісних та професійних, вроджених і набутих якостей, підприємницькими здібностями, які вона має, набуває та може розвивати у рамках як соціально-трудових відносин, так і процесів життєдіяльності суспільства в цілому, у першу чергу становлять інтерес ті інститути, які презентують державні важелі впливу, недержавні, а також ті, що мають суспільне неформальне значення.

Запропонована науковцем Лаптевим В.І систематизація передбачає об'єднання інститутів за рівнем розповсюдження (мікро-, мезо- та макrorівні) та суб'єктом розповсюдження (державні, недержавні, неформальні).

Важливу роль у координації управління людськими ресурсами в Україні відіграють державні інститути, які мають забезпечувати виконання сформованих загальних правил (у вигляді законодавчих та нормативно-правових актів).

Саме цьому головним державним інститутом є Кабінет Міністрів України, який згідно із законодавством є «вищим органом у системі органів виконавчої влади України та здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві держадміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність зазначених органів».

З урахуванням такої структури КМУ має безпосередній вплив на соціально-трудові процеси на всіх рівнях: державному, регіональному та місцевому. На рисунку 6.2. систематизовано інститути, які формують середовище управління людськими ресурсами в Україні. Так, на макrorівні координація управління людськими ресурсами реалізується, в першу чергу, через систему центральних органів виконавчої влади, а саме міністерств. На сьогодні функціонує 17 міністерств, кожне з яких формує державну політику в межах певної компетенції.

УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ								
ДЕРЖАВНІ ІНСТИТУТИ		НЕДЕРЖАВНІ ІНСТИТУТИ			НЕФОРМАЛЬНІ ІНСТИТУТИ			
МАКРОРІВЕНЬ		Кадрові агентства	Аутсорсингові компанії	Громадські організації	Релігія	Традиції	Суспільні норми поведінки	Тіньовий ринок праці
КМУ								
Міністерства: соціальної політики; юстиції; освіти і науки; охорони здоров'я; розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; фінансів								
Державна служба зайнятості, Пенсійний фонд України (Мінсоцполітики); Центральний апарат управління (Мін'юст); Департаменти центрального органу (МОН, МОЗ, Мінфін, Міністерство економіки, торгівлі та сільського господарства)								
МЕЗОРІВЕНЬ								
Обласні центри зайнятості, Головні управління ПФУ; Територіальні управління (Мін'юст); Департаменти обласних адміністрацій (МОН, МОЗ, Мінфін, Міністерство економіки, торгівлі та сільського господарства)								
МІКРОРІВЕНЬ								
Міські та районні центри зайнятості; Управління ПФУ у містах; Відділи державної виконавчої служби (Мін'юст); Департаменти міських, районних адміністрацій (МОН, МОЗ, Мінфін, Міністерство економіки, торгівлі та сільського господарства)								

Рис. 6.2. Інституційне середовище управління людськими ресурсами (за Лаптевим В.І.)



Наведена система державних інститутів виконавчої влади дозволяє розглядати людські ресурси як багатогранний складний суб'єкт, який має економічну, правову, фізіологічну (біологічну), соціальну, трудову, культурну грані тощо, врахування яких має підвищувати результативність управління ними.

Так, наприклад, забезпечення розкриття людських ресурсів як трудових суб'єктів з боку держави здійснює Міністерство соціальної політики України. Безпосередніми завданнями його діяльності є формування та реалізація державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування тощо. Ці завдання на макрорівні реалізуються за допомогою Державної служби зайнятості України та Пенсійного фонду України.

Державна служба зайнятості України є своєрідним посередником на ринку праці між роботодавцем та особою, яка шукає роботу, що надає інформаційну та фінансову допомогу через безкоштовне консультування тимчасово безробітних, їх професійну орієнтацію та навчання (підвищення кваліфікації, перепідготовка), а також державне соціальне страхування для тих, хто тимчасово втратив роботу.

Пенсійний фонд України, у свою чергу, реалізує державний захист громадян непрацездатного (пенсійного) віку, здійснюючи управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення через накопичення, облік і розподіл пенсійних внесків, а також виплату пенсій.

Розглядаючи питання управління людськими ресурсами з точки зору правової складової, неможливо не відзначити роль Міністерства юстиції України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної правової політики.

Одними із завдань управління людськими ресурсами є розвиток й ефективне використання потенціалу, що неможливо без державної підтримки, яка, у свою чергу, забезпечується через Міністерство освіти і науки України.

Координація управління людськими ресурсами як біологічними суб'єктами на державному рівні покладена на Міністерство охорони здоров'я України.

Урахування людських ресурсів як економічного суб'єкта покладено на Міністерство економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України та Міністерство фінансів України.

Соціально-культурний аспект управління людськими ресурсами на державному рівні має координуватися Міністерством культури України як головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, на який покладено функції щодо реалізації державної політики у сферах міжнаціональних відносин, захисту прав національних меншин України та релігії.

Окрім зазначених міністерств, на якість управління людськими ресурсами тією або іншою мірою, безпосередньо або опосередковано впливає робота й інших державних органів виконавчої та законодавчої влади (міністерств, комітетів, департаментів тощо).

Так, Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 07 грудня 2017 року № 248 утворено Раду управління людськими ресурсами державної служби при Національному агентстві як консультативно-дорадчий орган, який провадить свою діяльність на громадських засадах.

Положення про Раду затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби від 15 лютого 2018 року № 47, у якому завданнями Ради визначено: формування пропозицій щодо розвитку сучасного управління людськими ресурсами на державній службі з координацією діяльності НАДС; участь у визначенні пріоритетів та механізму інституційного, інформаційного та іншого забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо управління людськими ресурсами на державній службі; сприяння обміну досвідом та інформацією щодо управління людськими ресурсами на державній службі; формування пропозицій щодо адаптації та практичного застосування передового міжнародного досвіду з управління людськими ресурсами на державній службі та інші.



Важливу роль в інституційному середовищі відіграють недержавні інститути, які у своїй діяльності є більш гнучкими й адаптивними. До таких інститутів можна віднести різноманітні комерційні та неприбуткові установи, учасників соціально-трудова відносин:

- профспілки та інші громадські організації;
- кадрові (рекрутингові) агентства;
- аутсорсингові компанії тощо.

Окрім зазначених інститутів, одну з важливих ролей у забезпеченні ефективного управління людськими ресурсами в Україні відіграють саме неформальні інститути, пов'язані з історичними умовами розвитку населення країни. Усі ці елементи інституційного середовища мають глибинний довгостроковий вплив, який формує безпосередньо базові якості та характеристики самих людських ресурсів, а отже, і – стиль управління ними.

Нормативно-правове та організаційне забезпечення управління людськими ресурсами в системі регіональної влади визначається, в першу чергу, загальнодержавними нормами та вимогами. В Україні діє низка законів, які регулюють трудові відносини у системі управління людськими ресурсами (Табл. 6.3.).

Таблиця 6.3.

Нормативно-правові акти, які регулюють трудові відносини у системі управління людськими ресурсами

Назва Закону	Аспекти регулювання трудових відносини
Кодекс законів про працю України	визначає правові засади й гарантії громадянам України розпоряджатися своїми інтелектуальними здібностями до творчої та продуктивної праці
Закон України «Про колективні договори і угоди»	розкриває правові засади розроблення, укладання та виконання колективних договорів і угод для сприяння регулюванню трудових відносин та соціально-економічних інтересів працівників і власників
Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»	містить правові й організаційні засади функціонування системи заходів щодо розв'язання колективних трудових спорів (конфліктів), спрямований на здійснення взаємодії сторін соціально-трудова відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів
Закон України «Про зайнятість населення»	подає правові, економічні й організаційні основи зайнятості населення та його захисту від безробіття, а також соціальні гарантії в реалізації громадянами права на працю

Продовження таблиці 6.3.

Закон України «Про оплату праці»	визначає економічні, правові та організаційні засади оплати праці працівників, які перебувають у трудових відносинах на підставі трудового договору з підприємствами всіх форм власності та господарювання
Закон України «Про охорону праці»	розкриває основні положення щодо реалізації конституційного права громадян на охорону їхнього життя та здоров'я в процесі трудової діяльності, а також за допомогою відповідних державних органів регулює стосунки між власником підприємства й працівниками
Закон України «Про пенсійне забезпечення»	гарантує всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання надання трудових і соціальних пенсій, враховує суспільно корисну працю як джерело зростання добробуту народу й кожної людини.

Правове регулювання управління системою управління людськими ресурсами у сфері державної служби в Україні здійснюється також Законом України «Про державну службу», який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях, іншими нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Механізми державного управління людськими ресурсами в системі регіональної влади

Формування нових методологічних підходів до удосконалення управління людськими ресурсам і реформування державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції передбачає посилення ролі регіональних органів виконавчої влади, зокрема: розробку та впровадження програми підготовки управлінських кадрів та їх професійного розвитку як основи для всіх видів діяльності на

публічній службі; впровадження на регіональному рівні планування підготовки управлінців, здатних реагувати на зміни та приймати рішення в нестандартних ситуаціях;– розробку моделі публічної кар'єри державних службовців в системі регіональної влади; визначення на регіональному рівні усіх стейкхолдерів у сфері управління людськими ресурсами з метою чіткої ідентифікації функцій, відповідальності та підзвітності регіональних управлінських структур.



Основною метою управління людськими ресурсами в системі державного управління є підвищення ефективності державних службовців за допомогою створення сприятливих умов для їх діяльності та професійного, особистісного, організаційного розвитку.

В умовах реформування державного управління слід звернути увагу на те, що ще у 2006 р. програмою SIGMA було проведено оцінку державного управління та державної служби України та виявлені проблеми, які зберігаються і дотепер: недостатній рівень професійності державної служби; відсутність чіткого розмежування адміністративних та політичних посад; недостатній рівень впровадження принципів політичної нейтральності; недосконала система підготовки та управління кадрами та інші.

У доповіді щодо реалізації реформи державної служби в Україні Shadow Report «Реформа державної служби України: реалізація профільного Закону 2016-2017» зазначається, що мета реформи державної служби – створити професійну, престижну, політично нетривальну та відповідальну державну службу, націлену на ефективне досягнення результатів, через: деполітизацію та професіоналізацію державної служби; створення ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі; підвищення рівня заробітної плати на державній службі та уніфікація розмірів заробітних плат для всіх державних службовців; запровадження програм розвитку персоналу, планування кар'єри та розвитку талантів, побудова ефективної системи професійного навчання державних службовців. Така нова модель управління людськими ресурсами відповідає стандартам функціонування публічної служби в європейських державах. При цьому, саме якість управлінських кадрів має важливе значення для зміцнення регіонального самоврядування, практичного виконання завдань і функцій держави, забезпечення дієвості системи органів

виконавчої влади, яка функціонує в інтересах держави і суспільства на рівні регіону.

Для реалізації цих завдань вважаємо необхідним застосування таких механізмів державного управління, як: нормативно-правовий, організаційний, мотиваційний, комунікативний (Рис. 6.3.).



Рис. 6.3. Механізми державного управління людськими ресурсами в системі регіональної влади

Важливість нормативно-правового механізму у сфері управління людськими ресурсами в системі регіональної влади зростає у зв'язку з поглибленням процесів децентралізації та необхідністю сформувати правове поле діяльності регіональної влади в ситуації ускладнення соціально-політичної ситуації.

Організаційним механізмом забезпечується установлення, упорядкування, вдосконалення загальних правил і норм. При його реалізації досліджується використання ефективних адміністративних методів, зміна співвідношень адміністрування, регулювання, консультування, планування, мотивації, координації. Організаційний механізм поєднує організаційно-адміністративні

технології управління з інформаційно-аналітичними, публічно-комунікаційними, державно-громадськими. Важливе методологічне значення має визначення організаційно-функціональної структури управління людськими ресурсами, її відповідність запитам щодо регіонального розвитку.

Мотиваційний механізм в управлінні людськими ресурсами в системі влади є механізмом впливу на колективи, окремих працівників. Ці впливи ґрунтуються на закономірностях соціології і психології, з урахуванням колективної психології (настрій колективу, групових відносин, громадської думки), психологічних особливостей різних соціальних груп і окремих особистостей. Прямою дією мотиваційного механізму на державній службі можна вважати формування оптимальної системи управління через створення сприятливого морально-психологічного мікроклімату, підвищення соціально-службової активності, створення сприятливих умов праці та оптимального ступеню завантаженості, можливість підвищення кваліфікації та культури надання послуг населенню, заохочення інноваційної праці.

Комунікативна діяльність в управлінні людськими ресурсами в системі регіональної влади сприяє побудові міцних соціальних зв'язків в мережі зовнішньої та внутрішньої комунікації, тягне за собою впровадження сучасного рівня розвитку комунікативних технологій в управлінні персоналом. Такими можна вважати стан веб-присутності регіональних органів управління, розвиток телекомунікаційної інфраструктури, використання соціальних мереж, різних форм електронної демократії.



Охарактеризовані механізми реалізуються як за ознаками впливу, так і за рівнем впровадження: досягнення поставлених цілей на загальнодержавному рівні має аналогічне запровадження на регіональному рівні і може розглядатися за схемою: мета - рішення - впливи - дії - результати. При цьому вплив чи окремі дії можуть здійснюватися з загальнодержавного рівня безпосередньо на людські ресурси регіонального рівня без залучення органів управління відповідного рівня.

Управління людським ресурсами, як і будь-яка інша соціальна система, перебуває у стані постійного обміну із зовнішнім середовищем, забезпечуючи тим самим себе людськими ресурсами, умовами, необхідними для їхньої професійної діяльності на

державній службі та реалізації ними соціального буття у процесі служіння державі й народу.

§ 6.2. Регіональне політичне лідерство в умовах багаторівневості

Лідер (від англ. «to lead» – вести, і «leader» – ведучий) – це особа, здатна впливати на інших з метою інтеграції спільної діяльності, направленої на задоволення інтересів даної спільноти».



Як зазначають науковці, лідерами «...не народжуються, однак і опанувати мистецтво лідерства може далеко не кожен суб'єкт політики. Ним може бути тільки особистість». Для цього потрібно самотійно мислити, генерувати ідеї, відображати настрої суспільства, ставити громадські інтереси вище за власні, бути зрозумілим для об'єкта, ухвалювати наближені до реалій політичні рішення тощо.

Принциповим є питання про роль і місце лідера в системі політичних відносин суспільства. При аналізі треба виходити з того, що політичний лідер є одночасно і суб'єктом, і об'єктом політичного процесу. Діяльність лідерів можна підрозділити на три взаємозв'язані ступені:

1. Вони здійснюють функцію оцінки. Від них чекають авторитетної, мудрої і своєчасної оцінки групових ситуацій.
2. Вони повинні виробити лінію поведінки, тобто визначити від імені групи напрямок її дій для вирішення проблеми.
3. Лідерство виконує мобілізуючу функцію. Лідери повинні досягати підтримки всієї групи, або її більшої частини при оцінці ситуації та накресленого плану дій.



Лідерство – це широке, комплексне поняття: з однієї сторони воно ґрунтується на вірі в лідера, покорі, готовності людей йти за ним, брати участь у виконанні поставлених завдань, а з іншої – передбачає генерування лідером нових ідей, керування ним. Лідерство відображає об'єктивну необхідність в організації спільної діяльності людей.

Розкриваючи суть поняття «лідер», варто мати на увазі принаймні три моменти:

а) феномен лідера – полягає у визнанні природних відмінностей людей, таких як: психофізичних, розсудливо-розумових, розпорядчо-організаційних;

б) принцип лідерства – це правило діяльності відповідним чином організованих великих і малих суспільних груп, правило, що формує тип владних відносин в групах та між суспільними групами;

в) інститут лідерства – полягає у визнанні легітимного ієрархічного способу організації політичного життя суспільства, що характеризується існуванням певних установ, які наділені владними повноваженнями та виконують специфічні функції.

Коли мова йде про політичних лідерів, то маються на увазі діячі, що трансформують суспільне життя, перебудовують політичні умови. Це основний критерій, що відзначає політичного лідера від просто посадової особи, менеджерів, керівників різного рівня.



Політичне лідерство – це механізм і конкретні способи реалізації влади, який є вищим рівнем лідерства, бо відображає політичні процеси і відносини у вищих структурах влади, фіксує владні відносини між суб'єктом та об'єктом політики на вершині політичної піраміди. Для політичного лідерства характерний особистий вплив лідера на розум, волю, енергію, політичну активність громадян.

Політичне лідерство – поняття багатомірне. Однак, три аспекти є визначальними: особисті риси лідерів (вся їх сукупність об'єднується в три великі групи: природні, моральні та професійні якості); інструменти здійснюваної ними влади; ситуація, з якою стикається лідер.

Комбінація цих трьох аспектів багато в чому визначає становлення політичного лідера, ефективність і результати його діяльності.

У політиці за характером та масштабом діяльності розрізняють лідерів трьох рівнів:

1. Лідер малої групи осіб, яка володіє найбільшою владою у конкретному співтоваристві, має спільні інтереси. Лідер набуває статусу найавторитетнішої в групі особи, яка формується на основі його особистих якостей і оцінюється групою безпосередньо в процесі спільної діяльності.

2. Лідер суспільного руху (організації, партії) – особа, з якою конкретні соціальні верстви (групи) асоціюють можливість

задоволення своїх інтересів (необов'язково адекватно усвідомлених). Лідер цього рівня впливає на громадську думку як за допомогою своїх особистих якостей, так і завдяки тому, що така частина групи, яка його підтримує, знаходиться в стані очікування: особливе явище масової свідомості – потреба в лідері; вона авансує лідера певною мірою довіри і політичної підтримки. Чим менше визначені цілі і завдання громадського руху, тим значиміша діяльність такого лідера;

3. Лідер-політик, який діє в системі владних відносин, в якій політичне лідерство представлено у вигляді соціального інституту.

Особистісні характеристики, які мають принципове значення в першому випадку, істотно в другому, на третьому, як правило, не впливають на поведінку лідера та відношення до нього, вирішального значення.

Сфера впливу та межі управлінсько-політичної діяльності впливають на розподіл різних рівнів діяльності політичних лідерів:

1. Лідерство в національному масштабі – це розробка політичної стратегії, об'єднання зусиль різних ланок політичної системи, координація їх діяльності, безпосереднє прийняття політичних рішень.



Політичні лідери загальнодержавного, загальнонаціонального масштабу – це державні діячі, керівники великих партій, депутати, лідери громадсько-політичних рухів, ініціатори різного роду громадських об'єднань. Їх характеризує можливість реально впливати на політику: визначати стратегію розвитку суспільства, формувати уряд, контролювати Кабінет Міністрів.

Індивідуальне політичне лідерство у загальнонаціональному масштабі, на відміну від лідерства у відносно малих групах (партіях, організаціях, асоціаціях) відрізняється:

- «дистанційністю», коли лідер та його послідовники не мають прямих контактів, їх відносини обмежуються масовими комунікаціями, організаціями, людьми, які обслуговують «політичну машину»;
- багаторолевістю, коли лідер орієнтується на очікування свого безпосереднього оточення, політичні партії, бюрократичної виконавчої машини, нарешті – широкої публіки, його завдання – підтримувати ці протирічні ролі в певній рівновазі;

- корпоративністю, яка означає символічність лідера (у певному розумінні), оскільки його численні ролі грає за нього виконавча еліта»;

- нормативно-правовою обмеженістю, позаяк лідер діє в певному нормативно-правовому просторі, який визначає реальні масштаби його влади та шляхи її реалізації.

2. Лідерство на рівні району, міста, колективу – оперативне реагування на громадські запити, відносини з людьми, організаторська, виховна робота у трудових колективах з метою їх продуктивної віддачі та психологічного клімату.



Політичними лідерами регіону в якості правлячої еліти є: голови обладміністрацій, заступники голів обладміністрацій; керівники основних управлінь, відділів, служб обладміністрацій, які не входять до числа заступників голови; народні депутати України від округів регіону; голови облради; секретарі облради; заступники голів облради; голови постійних комісій облради; найбільш активні, популярні депутати місцевих рад всіх рівнів; заступники голів і начальники основних управлінь, відділів і служб міськвиконкомів обласних центрів.

В якості не правлячої: лідери найбільш крупних обласних суспільно-політичних організацій (обласних організацій партій, рухів); керівники найбільш популярних (рейтингових) обласних ЗМІ; найбільш популярні політичні оглядачі обласних ЗМІ.

Регіональне політичне лідерство посідає специфічну нішу в системі соціально-політичних відношень, особливість статусу якого багато в чому визначається процесами та результатами його легітимності. Оскільки це – підсистема, то вона перебуває між центральною владою (усіма її гілками) і населенням; з одного боку, представляє інтереси населення регіону, а з іншого – є провідником і виконавцем рішень центральної влади. У сучасному українському суспільстві регіональне політичне лідерство набуває змісту як фактор стабільності, інтеграції інтересів різних груп населення.

Політичні регіональні лідери виступають як ініціатори перетворень і є ключовими фігурами успішного проведення адміністративної реформи на демократичних засадах. Вони формують стратегію розвитку регіону, визначають засоби її реалізації, тому взаємодія політичного лідерства й державного управління розглядається як основна проблема підвищення

управлінської здатності суспільства, що сприяє стабільному й поступальному розвитку нашої держави.



Регіональне політичне лідерство – група політиків, які володіють монополізованим правом на прийняття стратегічно важливих для регіону рішень, мають формально-посадовий статус, пов'язаний з отриманням влади, виконують суб'єктну діяльність соціально-політичної ролі й цілеспрямованого впливу на політичну свідомість і поведінку певних соціальних груп у межах регіону.

Регіональне політичне лідерство перебуває в пошуках оптимальних форм самоорганізації і захисту власних інтересів, обираючи шлях власної політичної реалізації: шляхом створення власних політичних партій чи організацій, комбінуючи складні схеми із загальнодержавними політично-економічними угрупованнями чи просто зберігаючи нейтралітет.

Специфіка полягає в тому, що регіональне політичне лідерство складається з двох тісно пов'язаних, але різних частин: власне політиків і чиновників (бюрократів) – формальних лідерів згідно займаної посади. Саме цей дуалізм обумовлює основні внутрішні протиріччя.

Отже, головною ознакою регіонального політичного лідера є здатність консолідувати зусилля людей і цілеспрямовано впливати на політичну свідомість та на політичну поведінку певних соціальних груп в межах регіону.

Багаторівневність у процесі взаємодії регіонального політичного лідерства й публічного управління: основні тенденції

На сучасному етапі українському державотворенню доводиться розв'язувати проблему переходу від жорсткої авторитарної організації політико-адміністративних відносин до демократично-гнучкої і динамічної взаємодії політичного керівництва та публічного управління. У процесі реалізації цього завдання вже пройдено такі етапи: домінування рад на центральному та регіональному рівнях над розірваною виконавчою владою; розширення повноважень уряду; звуження повноважень уряду і розширення повноважень Президента України, ліквідація розірваності виконавчої вертикалі, гальмування регіонального багатовладдя; нова спроба розширення повноважень

уряду; домінування інституту Президента України в політико-адміністративній системі України.

Взаємодія регіонального політичного лідерства й публічного управління складає один з аспектів функціонування системи публічного управління, має прямий і опосередкований вплив на ефективність управлінської діяльності органів влади.

Аналіз динаміки взаємовідносин між центром і регіонами дав підстави виокремити етапи становлення регіонального політичного лідерства й визначити його специфічну особливість – елітарність, пов'язану з рекрутуванням із політико-адміністративної еліти, яка зумовлює його специфічні особливості: створення регіонів, які одночасно є і центром, і провінцією, при цьому роль провінції як кузні політичних кадрів підвищується; статусність регіональних політичних лідерів; відсутність у політичному середовищі України нових лідерів, а відтак ротації кадрів; інституційні структури публічного управління мають прямий і опосередкований вплив на результати діяльності регіональних політичних лідерів, кожний з яких здатний посилювати чи обмежувати владу, їх статусну легітимність, водночас, вони зумовлюють особливості становлення регіонального політичного лідерства, розширення не тільки економічної, а й політичної відповідальності за стан справ на місцях, участі в міжрегіональному й міжнародному співробітництві.

У контексті українських конституційних реформ доцільно розрізняти розмежування політичного та адміністративного рівнів де-юре і де-факто. За ознаку політичності певної посади можна взяти частоту її кадрового заміщення при зміні міністра на центральному рівні й керівника адміністрації на регіональному. Така розбіжність спричинює певний рівень дисгармонії в організації політико-адміністративних відносин.



Однозначно до політичних та адміністративних рівнів можна віднести тільки найвищі і найнижчі посади в ієрархічній структурі державного апарату. Між ними існує цілий спектр перехідних градацій, тобто посад, які різною мірою поєднують як політичні, так і адміністративні функції. При цьому, чим вищий ієрархічний рівень має посада, тим більша, загалом, у ній питома вага політичного та менша адміністративного – і навпаки.

Із огляду на це, можна стверджувати, що неоднозначність розмежування посад на політичні й адміністративні зумовлена

природою політико-адміністративної системи. Доцільно користуватися більш диференційованою організаційною шкалою: адміністративні – адміністративно-політичні – політичні посади.

Основні параметри розмежування політичного регіонального лідерства та публічного управління як різновидів управлінської діяльності відображено у Табл. 6.4.

Таблиця 6.4.

Параметри розмежування політичного регіонального лідерства та публічного управління

Політичне регіональне лідерство	Публічне управління
Ціннісне, ідейне	Інструментальне
Пріоритет інтересів і потреб людей	Пріоритет норм, регламентів, інструкцій
Загальні завдання спільнот	Спеціальні, вузькоспеціалізовані, конкретні завдання
Орієнтація на перспективу	Ситуативна орієнтація
Домінування функцій планування та мотивації	Домінування функцій організації та контролю
Творчий, нестандартний характер завдань	Стереотипність, рутинність
Пов'язане насамперед із вищими щаблями влади	Пов'язане насамперед із нижчими щаблями влади



Взаємодія регіонального політичного лідерства та державного управління в суб'єктному ракурсі розглядається як багаторівневий феномен, який має такі рівні:

- макросоціальний (політична еліта – бюрократія);
- мікросоціальний (політико-адміністративні команди);
- міжособистісний (політик – чиновник).

Отже, багаторівневність проявляється у контексті внутрішнього функціонування кожного з центральних органів державної влади; у відносинах центральних органів між собою та об'єднання їх у цілісну ефективну систему верхніх ешелонів державного апарату країни; у взаємодії центральних органів із регіональними політико-адміністративними структурами державної влади. На кожному з цих рівнів взаємодії існують, по-перше, спільність і розбіжність інтересів їх суб'єктів; по-друге, спільність і відмінність у ментальності політичних та адміністративних суб'єктів.

Розбалансування інтересів та невідрефлексованість ментальних відмінностей між суб'єктами політичного й адміністративного рівня може істотно деформувати взаємодію політичного керівництва та публічного управління у кожному з вимірів. Ключовою ланкою удосконалення взаємодії політичного регіонального лідерства та державного управління в Україні є, насамперед, розвиток ефективних механізмів рекрутації до політичної регіональної еліти та формування політичних регіональних лідерів нового типу. Реалізуватися це завдання має через оптимізацію процесів політичної конкуренції і коригування державою «вхідних бар'єрів» на політичну арену, розвиток масової політичної свідомості й поведінки громадян, особливо електоральної, яка створила б умови для вдосконалення процесів суспільного вибору кандидатів до політичної регіональної еліти.

Вирішальним модернізаційним фактором, який впливає на взаємодію політичного та публічного управління, є децентралізація, адже існує зв'язок між процесами децентралізації та деполітизації управління та їх зворотно-пропорційна залежність: чим більшою є міра обмеження рівня політичної заангажованості й посилення політичної нейтральності державного управління, тим більш характерною для нього буде децентралізація.

Слід чітко розмежовувати терміни «політизованість публічного управління» та «політичне керівництво публічним управлінням». Перше явище в умовах демократичної модернізації публічного управління поступово відмирає і йому на зміну приходить політична нейтральність державних службовців. Друге набуває все більшої ваги, однак технологічно стає дедалі складнішим.

Демократична модернізація публічного управління значно підвищує значення регіонів.

У сучасній Україні регіональні управлінські еліти вже претендують не лише на господарську автономію, а й на політичну значущість. Набуття функцій політичного лідерства на регіональному рівні можливе на кількох напрямках (Рис. 6.4.).

І напрям – перерозподіл владно-управлінських повноважень – відбувається, як правило, у процесі проведення соціально-політичних реформ. Набуття функцій політичного регіонального лідерства керівниками органів публічної влади відбувається шляхом делегування повноважень Президентом України та урядом, причому, делеговані повноваження повинні мати стратегічний характер на рівні регіонів.

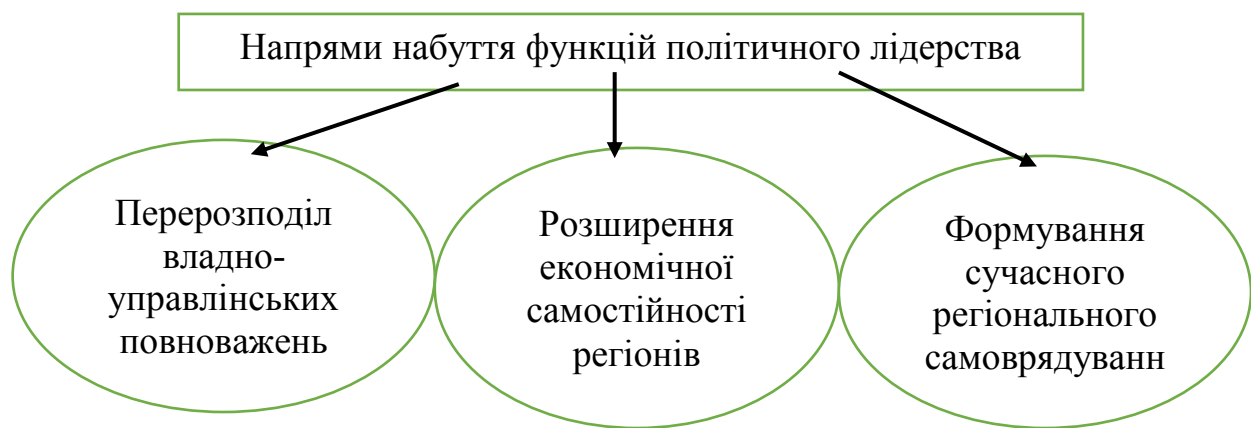


Рис. 6.4. Напрями набуття функцій регіонального політичного лідерства

II напрям – розширення економічної самостійності регіонів – відбувається з причин відсутності повномасштабного бюджетного фінансування, розширення міжрегіонального, транскордонного співробітництва. У такому випадку самостійність у вирішенні соціально-економічних питань призводить до розширення політичної відповідальності регіональних керівників за прийняття важливих для регіону управлінських рішень.

III напрям – формування сучасного регіонального самоврядування – регіональні лідери спираються на самовизначення територіальних громад, і це надає їм самостійного значення як суб'єктам політики – на території регіону самоуправлінські структури, особливо у великих містах, де-факто виконують багато функцій політичного керівництва.

Легітимізація діяльності регіонального політичного лідерства: сутність, рівні становлення

Політичне лідерство здійснюється в конкретних історичних умовах, у певному суспільстві і регулюється чинними правовими нормами та громадськими механізмами. З одного боку, як політичний феномен, лідерство є індикатором активності суспільства, його демократичності, з другого, в принципі політичне лідерство є широким поняттям, яке може бути всеохопним: рішення, що приймаються лідером, можуть стосуватися будь-якого аспекту життя суспільства.

Успіх політичного лідера, функціонування політичної влади залежать від багатьох факторів, серед яких важливе місце належить обґрунтуванню законності політичної влади, визнанню

суспільством її права на керівну роль, тобто легітимність (лат. *legitimus* – згодний із законами, законний, правомірний). У науковий обіг цей термін був введений М. Вебером. Легітимація ж означає процедуру громадського визнання якої-небудь події, дії, факту, дійової особи. Слід розрізняти поняття «легітимність», «легітимація» та «легальність» (Рис. 6.5.)

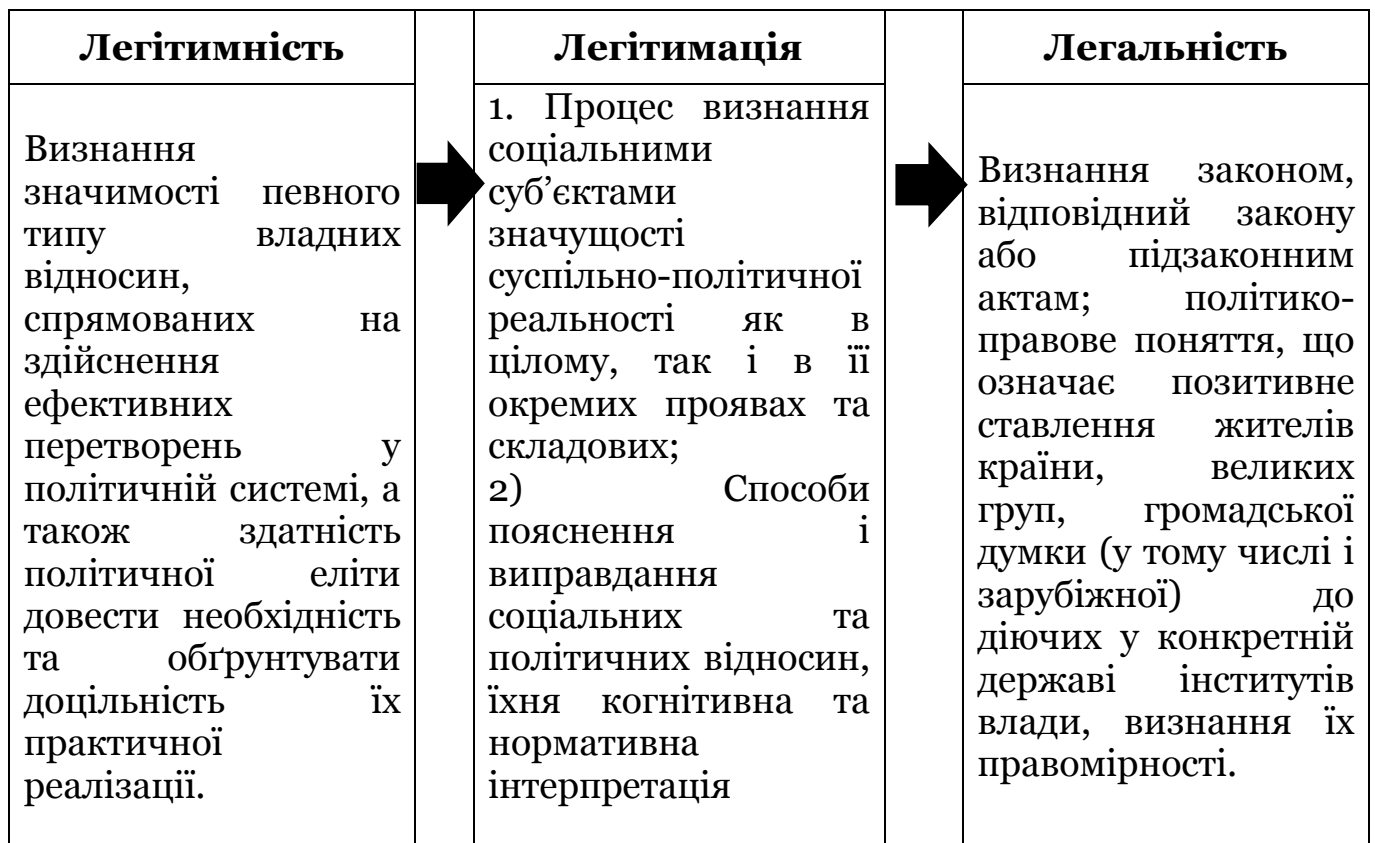


Рис. 6.5. Взаємозв'язок понять «легітимність», «легітимація» та «легальність».

Можна також розглядати девальвацію, ревальвацію (лат. префікс *de-* – зниження, *ge-* – протилежна дія, фр. *evaluation*) та делегітимацію влади. Остання пов'язана із втратою довіри, позбавленням політики та влади суспільного кредиту, залежить від того, наскільки передбачено і точно виконуватимуться взаємні зобов'язання влади та підвладних, так само як і громадян один щодо одного.

Зважаючи на той факт, що політичне лідерство, безумовно, ширше, ніж будь-яка інша форма лідерства, погоджуємося із поглядами науковців, що воно є особливим родом влади. Влада – це головна складова політичного регіонального лідерства, яка має бути ретельно вивчена, щоб можна було визначити ту межу, до якої влада виявляється в політичному регіональному лідерстві. Відповідно, у

будь-якому сучасному суспільстві політичне регіональне лідерство виконує соціальну функцію, яка вимагає постійного підтвердження. Тому питання відносин між політичним лідером і його послідовниками набуває все більшої значущості. Відтоді, як політика виокремилася в самостійну сферу діяльності, політичне лідерство, отримуючи розвиток в динамічному аспекті та стаючи об'єктом для досягнень, перетворюється на об'єкт для маніпуляцій з боку як противників, так і самих лідерів. Для того щоб бути висунутим у владні структури, заручитися підтримкою, а головне – щоб утриматися при владі, політичний регіональний лідер змушений мати певний імідж, створити репутацію. Уся його поведінка повинна демонструвати виборцям, що він є політичним лідером, діє у інтересах громади, регіону, водночас – функціонально підтверджує виборцям їхню значимість, пріоритетність щодо його власних імперативів.

Електорат регіону, обираючи того чи іншого кандидата, робить його політичним регіональним лідером. Електорат – послідовник обраного ним лідера – відіграє основну роль у процесі легітимації політичного регіонального лідерства, через своїх представників бере участь у формуванні інституту політичного лідерства шляхом таких послідовних кроків: визначення правил обрання політичних лідерів, вимог до них і норм поведінки; створення правового поля, в межах і за правилами якого функціонуватиме політичне регіональне лідерство.



Легітимація політичного лідерства передбачає закріплення в законодавстві та визнання електоратом політичних норм, цінностей, зразків поведінки лідерів, а також – способів контролю за їх дотриманням.

На думку Н. Лумана, легітимація регіонального політичного лідерства пов'язана також із визнанням його рішень як зобов'язуючих для більшості суспільства. Оскільки в межах політичної системи може продукуватися значна кількість рішень, то необхідна процедура набуття ними загальнообов'язкового статусу. Вона є певною спрощеною моделлю розуміння та виправдання правил чи норм поведінки, що формується внаслідок генералізації найбільш суттєвих очікувань громадськості.



Легітимація політичного регіонального лідерства відбувається на двох рівнях: горизонтальному, тобто визнання всіма суб'єктами взаємодії загальних правил та норм її здійснення; вертикальному, тобто надання суб'єктивної осмисленості заданим алгоритмам взаємодії.

Процедура легітимації має такі характеристики: автономність, наявність елементів ритуалу, перейняття соціальних ролей, публічність, непередбачуваність очікуваного результату.

Кожен елемент запропонованої моделі значно впливає на процес легітимації політичного регіонального лідерства. Модель наочно показує процес легітимації. Структурні елементи і складові моделі є необхідною умовою легітимаційного процесу і кожен з них виконує унікальну функцію.

Ключовим елементом моделі є суспільство. Суспільство як першоджерело влади генерує й легітимаційний потенціал регіонального політичного лідерства, делегує його разом з правами та повноваженнями й перерозподіляє його між претендентами на владні повноваження.



Суспільство є суб'єктом оцінки ефективності дій політичних регіональних лідерів, відчуває на собі наслідки легітимаційного процесу. Тож суспільство виконує цілу низку важливих легітимаційних функцій: від генерування легітимаційного потенціалу до оцінки ефективності його використання і позбавлення легітимності політичних регіональних лідерів у випадку незадовільної, з точки зору суспільства, оцінки їх дій при виконанні функцій.

Фактори, що впливають на динаміку процесу легітимації регіонального політичного лідерства: просторово-часові характеристики, тобто особливості політичної ситуації (типова, нова, невизначена), в рамках якої відбувся прихід до влади конкретних суб'єктів та її співвіднесеність у часі з минулим, теперішнім та прогнозованим майбутнім; особливості делегітимації попередніх владних суб'єктів (конфлікт цінностей чи інтересів еліти та більшості суспільства, відмінності між запланованими та здійснюваними стратегіями суспільно-політичного розвитку, посилення ролі політичної опозиції, наявність невирішених конфліктних ситуацій у політичній системі); норми, що констатують наявність позицій у визначеному просторі та відповідних їм правил, принципів взаємодії політичних суб'єктів; основні суб'єкти (типи лідерства, політичний лідер, групи інтересів, конкретні групи громадськості та ін.) та їх стратегічні орієнтири стосовно легітимаційної політики в цілому; позиції в політичному просторі та особливості взаємодії з іншими суб'єктами з метою оптимізації легітимаційних процесів; технології та напрями

(зовнішньополітичний чи внутрішньополітичний) легітимаційної політики; ресурси (економічні, соціальні, юридичні, культурно-інформаційні) практичної реалізації легітимаційної політики.

Показниками успішного процесу легітимації регіонального політичного лідерства є: рівень культурної однорідності суспільства; закріплення в масовій свідомості необхідних цінностей, орієнтацій, переконань, пов'язаних із визнанням доцільності перебування при владі регіонального політичного лідерства; вдало проведені економічні реформи; політичні зміни.

Зарубіжний досвід функціонування політичного регіонального лідерства

Практична реалізація політичної діяльності у будь-якій країні попри спільні для них властивості має свої національні, а отже, специфічні риси, які й відрізняють не лише політичну діяльність, а й політичних лідерів між собою. Підхід до вивчення практичного досвіду політичного лідерства у будь-якій сучасній державі є черговою нагодою не лише переконатись у впливі, ролі, значимості, силі особистості харизматичної особи лідера, а й дослідити стан, тенденції, виклики її політико-адміністративної діяльності в окремо взятій країні.

Саме тому цікавим для України є досвід політичного лідерства в країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), зокрема: Польщі, Угорщині, Словаччині, Румунії і Чехії, для яких останнє десятиліття характеризується суттєвим економічним зростанням та значним підвищенням рівня життя населення.

Науковці виділяють кілька таких етапів щодо країн ЦСЄ, які доцільно проаналізувати крізь призму розгортання такого процесу, як політичне лідерство.

I етап – лібералізація авторитарного режиму (середина 1980 – початок 1990-х рр.).

Основною тенденцією цього періоду стало своєрідне «відкриття» авторитарних політичних систем з такими характерними ознаками політичної діяльності, як:

- поступове послаблення усіх державних інститутів авторитарного режиму;
- одночасне впровадження нововведень, притаманних режимам демократичним.

Сутність цього процесу полягала, по-перше, у повній відсутності законодавчого врегулювання значної кількості сфер

суспільного життя, по-друге, недостатній нормативно-правовій забезпеченості функціонування демократичних інститутів.



Законодавча недосконалість періоду заповнювалася, насамперед, авторитетом політичного лідера, який за недостатністю загальноприйнятих демократичних правил гри ставав гарантом поступального розвитку держави.

Його лідерська позиція як ідейного поводиря тієї чи іншої політичної сили або держави набувала значимості своєрідної гарантії послідовності дій репрезентованих ним політичних сил.

II етап – власне «інституалізація демократії» (середина 90-х рр.).

Її складовими стали такі основні процеси: запровадження інститутів повноцінних демократичних виборів та політичної відповідальності урядів перед народними обранцями; надання прав на формування коаліцій; започаткування реальної партійної конкуренції.

Внаслідок розгортання цих процесів відбулося нівелювання ролі політичних лідерів. Однак оскільки «оксамитові революції» у країнах ЦСЄ були анти авторитарними за своїм спрямуванням, їхніми очільниками стали саме «лідери-інтелігенти» – не лише представники, а й вихідці із крайньо опозиційного до існуючого режиму середовища. Обрання президентами Угорщини, Чехословаччини, Болгарії, Польщі колишніх дисидентів свідчить про існування у цей період значного суспільного попиту – попиту на «моральних лідерів». Зрозуміло, що задоволення такого попиту було б неможливим без сприяння політичних еліт. Однак основним джерелом формування нової політичної еліти стала «революційна вулиця» – робітники, службовці, представники творчої інтелігенції. Об'єднавчою ідеєю для усіх їх стало заперечення попереднього режиму. Причому відсутність у них досвіду політичної та державно-адміністративної діяльності в тих історичних умовах сприймалася скоріше позитивно, ніж негативно.



На цьому етапі роль політичних лідерів полягала у стимулюванні подальшого розвитку суспільства і, як наслідок, спрямуванні потужної громадянської ініціативи у конструктивне русло соціального партнерства.

Причому такі процеси, як: забезпечення відповідної конструктивної взаємодії, кооперація суб'єктів політичної діяльності, створення тимчасових політичних альянсів, – спряли нормалізації і стабілізації політичної системи після приходу до політичного керівництва вже професійних політичних гравців – партій та їх лідерів.

III етап – консолідація демократії (кінець 1990-х рр. – дотепер), під час якого відбувається доступ політичних лідерів до процесів прийняття політичних рішень, що здійснюється переважно у межах легітимних процедур. Під впливом цієї тенденції суттєво змінюються поведінкові зразки у суспільстві. Зазвичай цей період супроводжується масовим суспільним розчаруванням, обумовленим тим, що головна вимога виконана – старий режим зруйновано, права на свободи реалізовано, демократичні й конституційні відносини встановлено. Інакше кажучи, політичні сили, що прагнули до мети, втратили основні мотиви для подальшої активності на політичній арені.

Інша тенденція цього періоду проявляється у зміні ставлення населення до держави та її дискредитації, що відбувається внаслідок масового поширення корупції. Це спричиняє політичне відчуження й обертається девальвацією демократії як політичного режиму взагалі.



У цих умовах консолідуюча позиція політичного лідера є не менш важливою, ніж на початку перетворень. Зазвичай за таких обставин суспільства потребують авторитарних політичних лідерів з нахилом, які в уявленні суспільства здатні «своею міцною рукою» якщо й не консолідувати націю, то хоча б призупинити подальшу дезінтеграцію системи, у випадку країн ЦСЄ – забезпечити виконання завдань, пов'язаних із вступом до ЄС.

Розвиток процесу політичного лідерства у країнах ЦСЄ об'єктивує певні тенденції на постсоціалістичному просторі.

По-перше, у постсоціалістичних країнах існує тісна взаємозалежність двох циклічних процесів: стилю політичного лідерства та якості політичних інститутів. Інститут політичного лідерства фактично заміщує собою неефективні інститути, які тим часом видозмінюються через внесення змін до конституцій і вдосконалення виборчих законів тощо. Періодично подібна схема повторюється, що дозволяє хоча й не безболісно, але переважно без

значних соціальних потрясінь видозмінювати інституційну структуру політичної системи.

По-друге, роль політичного лідера у процесах демократичного транзиту більш важлива у розколотих суспільствах. Можна стверджувати, що чітка та недвозначна позиція лідера держави має важливе значення не у зламі авторитарної системи, а саме – у «консолідації демократії». При цьому лідер має нейтралізувати як крайню активність громадянського суспільства, яка звужує поле для маневру урядів при здійсненні економічних реформ, так і стояти на заваді «необмеженим апетитам» нових економічних еліт.

По-третє, низький рівень інституалізації влади, з одного боку, та суспільства, з іншого, об'єктивно посилює індивідуалізм у політиці. Інакше кажучи, мова йде про те, що в суспільствах з високим рівнем «ручного управління» особистісні риси політичних лідерів суттєво впливають на визначення якісних характеристик подальшого історичного поступу держави. За умови створення політико-правових умов функціонування суб'єктів політичної діяльності роль політичних лідерів нівелюється.

По-четверте, євроінтеграційні проблеми країн ЦСЄ стали початком невпинного процесу зміни поколінь політичних лідерів. Ці країни у своїй більшості – парламентські республіки, саме тому потреба в нових лідерах спричинила кардинальну зміну пріоритетів виборців. Результатом цього став прихід до влади радикальних, націоналістичних та популістських партій. При цьому низький рівень довіри до політичних інститутів перетворив лідерів на центри формування політичних рішень.

§ 6.3. Тайм-менеджмент у сфері управління людськими ресурсами

Час – це ресурс, якого постійно не вистачає. Аби стати успішним, необхідно вміти правильно ним керувати. За даними міжнародних організацій кожна людина витрачає марно більше третини свого часу – приблизно 78 днів на рік, при цьому марно витрачається не тільки особистий час, але і робочий час. Проблема нестачі часу є однією з найпоширеніших і найважливіших у ХХІ ст.

У ХХ столітті менеджери практично досконало навчилися ефективно керувати фізичною працею. У ХХІ ж столітті важливим завданням менеджера є необхідність оволодіти мистецтвом результативного управління розумовою і творчою працею співробітників організації, використовуючи при цьому різні інструменти, одним з яких є тайм-менеджмент.

Кожний публічний службовець як суб'єкт управління, який постійно працює в умовах дефіциту часу, самовіддачі й певної напруженості, що зумовлена труднощами планування роботи під час виникнення великої кількості складних ситуацій, потребує негайного вирішення проблем організації процесу управління, розв'язання конфліктів, розгляду заяв, скарг, участі у термінових нарадах тощо. Ці проблеми і гальмують процес своєчасного прийняття відповідних рішень.

Водночас відмінними рисами державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як професійної діяльності в сучасній Україні є швидка зміна навколишнього оточення й умов професійної діяльності, особливо в умовах безперервних реформ.

Специфічною особливістю тимчасового аспекту організації діяльності публічних службовців є її переривчастий характер, утворений великою кількістю різнопланових доручень. Службовцям необхідно постійно коригувати плани для вирішення тимчасових конфліктів у своїй діяльності: виконання в заданий термін одночасно декількох доручень з однаковим терміном виконання та однаковою важливістю.

Наявна система санкцій і покарань за недотримання термінів змушує службовця робити вибір між своєчасним або якісним виконанням доручення. Публічний службовець повинен постійно адаптуватися до обставин, що змінюються, освоювати нові сучасні технології управління. При цьому, як правило, в ситуації невизначеності на нього посилюється тиск як із боку власного керівництва (необхідно доручення виконувати якісно і в строк), так і з боку суспільства (громадян і бізнес цікавить отримання якісних і своєчасно наданих державних послуг).

Найважливішою проблемою управлінської діяльності, що з особливою гостротою проявляється в системі публічного управління, є катастрофічний брак часу на детальне опрацювання важливих доручень.

Ключові співробітники підрозділів органів публічної влади, як правило, працюють зі значним перевищенням норм трудового законодавства щодо тривалості робочого часу.

Крім проблем із розподілом функціональних обов'язків, ця ситуація часто пов'язана з недостатнім умінням публічних службовців розставляти пріоритети, планувати свою діяльність, розподіляти тимчасові та людські ресурси, що негативно впливає на ефективність і результативність своєї діяльності.

На думку науковця Б.В. Новак, низку проблем, які виникають у публічних службовців під час управління часом, можна певним чином систематизувати (табл. 6.5.).

Таблиця 6.5.

Структура проблем із тайм-менеджментом у публічних службовців

Проблема	Частка часу, %
Оперативне планування робіт	17
Стратегічне планування робіт, постановка цілей і визначення термінів виконання роботи	13
Визначення робочих пріоритетів	9
Прагнення відкласти справи «на потім»	11
Виникнення проблем зі співробітниками, телефонними дзвінками і відвідувачами, які заважають їм ефективно працювати	12
Неправильно організоване своє співробітництво з начальством і/або підлеглими	9
Побоювання передавати свої справи іншим людям; відчують себе в більшій безпеці, коли займаються дрібницями, саме тому є проблеми з делегуванням повноважень	8
Виникнення проблем з організацією та проведенням нарад	5

Отже, результати проведеного дослідження засвідчили недостатню підготовку публічних службовців, оскільки жодний респондент не зазначив відсутність проблем в управлінні часом.

Тайм-менеджмент дає змогу публічним службовцям навчитися не тільки ставити цілі, але й досягати їх, правильно розпоряджаючись робочим і особистим часом, що передбачає врахування відповідних механізмів, таких як інтелектуальний інжиніринг, біологічний та психологічний вік як індивідуальний захід самореалізації, тип характеру особистості або часовий тип.

У результаті внесення в адміністративні регламенти принципів тайм-менеджменту з'являється можливість особливим чином інституціоналізувати певний набір технік і забезпечити їх ефективно застосування. При цьому істотно підвищується продуктивність роботи групи співробітників. Крім зазначеного, одним із завдань реформування системи публічного управління є формування ділової етики службовців, де важливим фактором є

регламентація окремих дій, наприклад, необхідність вказати, до якого часу буде розглянута заявка, а також прийнято рішення.

Перша спроба зберегти час, на думку науковців, належить єгиптянам. Близько 3500 р. до н.е. вони почали використовувати високі обеліски для відстеження тіней, створених сонцем, що допомогло їм поділити свої дні на дві половини. Вони вдосконалювали цю систему протягом двох тисячоліть до створення сонячного годинника.

Також стародавні цивілізації започаткували встановлення стандарту для забезпечення заробітної плати працівникам. Ще в 1754 р. до н.е. закони Хаммурапі встановлювали розміри оплати різних видів робіт ремісників, будівельників, човнярів, лікарів, а також покарання за невдало виконану роботу. На той час заробітна плата встановлювалася на день, але це заклало основи для тимчасової (погодинної) праці, яку ми використовуємо сьогодні.

Давньогрецький філософ Епікур першим замислився над плідністю життя. Він виразив думку, що необхідно сміятися, філософствувати, в той же час займатися господарством і користуватись всіма іншими здібностями.

Але класики тайм-менеджменту надають перевагу іншому філософу – Луцію Сенеці (4-65 н.е.) та вважають його епоху «офіційним» початком тайм-менеджмента. Сенека першим підняв питання особистого планування дня, проблеми постановки мети, вибору пріоритетів у справах, ввів такі постулати, як хронометраж часу, аналіз розумного використання часу. Філософ стверджував, що коли він не знає, на яку гавань йому потрібно тримати курс, тоді жоден вітер не буде для нього попутним. У своїх «Листах до Луцілія» він запропонував друзів:

- 1) поділяти весь час на витрачений добре, погано та безцільно;
- 2) вести постійний облік часу в письмовому вигляді;
- 3) проживши певний період, оцінювати його з точки зору наповненості прожитого часу;
- 4) закликав друга «берегти й накопичувати час, який раніше забирали або крали, який даремно минав».

Ці ідеї стали фундаментом, лягли в основу поняття «особиста ефективність».

Ф.У. Тейлор – один із творців менеджменту, засновник Школи наукового управління, у своїй праці «Принципи наукового менеджменту» (Taylor F.W. The Principles of Scientific Management. N.Y. 1911) пропонує цілу низку методів впливу керуючої системи на керовану з метою оптимізації використання робочого часу. Тейлор

вважав, що більшість працівників (підлеглих) схильні систематично «працювати на відчипного», шукаючи шляхи зниження темпів роботи, при тому залишатись в очах керівника старанними працівниками.

Для подолання цієї проблеми Тейлор рекомендує усім керівникам звернути увагу на організацію робочого часу та систему винагороди своїх підлеглих. Автор переконаний, що вдало обрана форма заробітної плати та чітко розпланований робочий день (тиждень, місяць) працівника мінімізують втрати робочого часу та збільшують ефективність його роботи. Ефективне управління, зокрема управління робочим часом підлеглих, на думку Тейлора, базується на постійному аналізуванні операційної діяльності, хронометражі операцій, оптимізації способів виконання роботи, нормуванні, застосуванні показників ефективності роботи (з точки зору затрат часу) у системі мотивації та оплати праці, коротко- та довготерміновому плануванні.

Другу половину XX ст. можна із впевненістю називати епохою бурхливого розвитку тайм-менеджменту, який наприкінці 60-х років сформувався у самостійний напрям менеджменту, до того моменту його сприймали як виключно практичну дисципліну, яку розвивали, здебільшого, консультанти з управління, а не науковці. Підвищення продуктивності розумової праці стає пріоритетним завданням науки управління не тільки в силу значущості цієї роботи, а й у силу поступового перетворення будь-якої роботи в розумову.

Але конкретні методи самоменеджменту, індивідуальної організації праці, в основному, перебували за рамками уваги теоретиків менеджменту. У 1959 р. публікується чи не перше фахове видання під назвою «Управління часом» (McKay J.T. The Management of Time. N. J., 1959). Її автор, Дж.Т. МакКей характеризує тайм-менеджмент як цілісну систему, що нерозривно пов'язана з функціями менеджменту. Книга здебільшого розрахована на бізнесменів-управлінців і містить низку практичних порад щодо самоменеджменту.

Значна частка успіху стрімкого розвитку тайм-менеджменту належить одному із найвпливовіших теоретиків менеджменту П. Дракеру, на думку якого, час є найціннішим ресурсом, а рішення, як його використовувати – є найбільш стратегічним із усіх.

Термін походить від англ. «time management» (управління часом), однак така форма перекладу є не зовсім коректною, оскільки, на відміну від інших об'єктів управління, впливати на час

(зупиняти, уповільнювати або прискорювати) неможливо. Аналіз поглядів різних науковців свідчить про відсутність єдиної точки зору та поліваріантність досліджуваного терміна, його зв'язок з іншими поняттями (рис. 6.6).

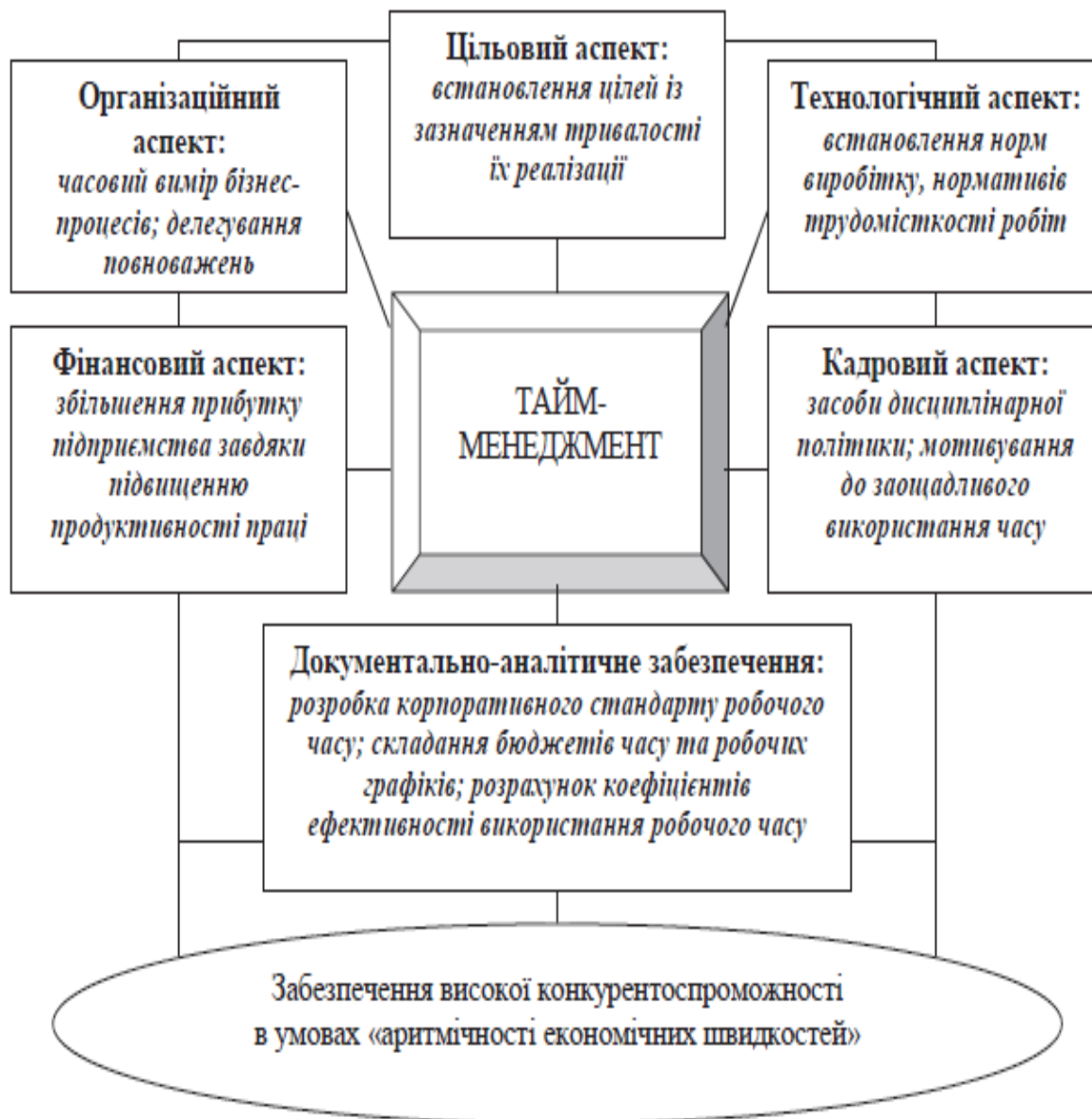


Рис. 6.6. Зв'язок системи тайм-менеджменту з іншими аспектами управлінської діяльності

Час є об'єктом міждисциплінарних досліджень, а тому тайм-менеджмент пов'язаний з іншими науками – фізикою, біологією, соціологією, філософією, психологією тощо. Аналіз поглядів учених щодо сутності поняття «тайм-менеджмент» свідчить про відсутність сьогодні єдиної думки та поліваріантність цього поняття (Додаток). З позиції дослідників, виділяються два підходи до тайм-

менеджменту: філософський та інструментальний. Філософський підхід відзначає, що тайм-менеджмент є метою і сенсом життя та приносить певну користь. Інструментальний бізнес-підхід до тайм-менеджменту розглядається як інструмент досягнення результатів.

Тайм-менеджмент – це мистецтво управління не тільки своїм часом, але й життям загалом.

Брайан Трейсі порівнює його з сонцем, а всі складові життя людини (сім'я, стосунки з іншими людьми, доходи, заробіток, здоров'я, саморозвиток) вважає планетами, які рухаються навколо нього.

Ф. О'Конел розглядає поняття тайм-менеджменту як вміння балансувати між роботою та особистим життям.



Із огляду на різні думки, підходи та погляди дослідників, можна констатувати, що під тайм-менеджментом можна розуміти управління собою за допомогою відповідних методик та механізмів керування часом, що сприятимуть точній діагностиці тимчасових проблем у використанні часу та формуванню особистої технології, яка найповніше відповідає характеру, темпераменту, знанням та роду занять публічних службовців.

Базові ідеї тайм-менеджменту полягають у тому, що основну увагу слід приділяти тому, куди повинен інвестуватися час, а не як швидше виконувати роботу. Базовими принципами тайм-менеджменту є: системність, вимірність, матеріалізованість, гнучкість, пріоритетність, своєчасність, цілеспрямованість, інвестиційність, контрольованість, альтернативність.

Ефективне управління неможливе без глибокого розуміння і практичного застосування цих принципів в повсякденній діяльності, саме тому управління часом стає фактором забезпечення економічної стабільності та підвищення конкурентоспроможності.

Філософія тайм-менеджменту не передбачає виконання дедалі більшого обсягу роботи за коротший час. Тайм-менеджмент покликаний підвищити продуктивність шляхом усунення джерел втрат робочого та особистого часу.

Однак важливо розуміти, що «нав'язати» використання методів тайм-менеджменту неможливо, тому крім самотивації співробітників (у тому числі і публічних службовців) важлива роль повинна бути відведена стимулюванню за допомогою встановлення

ключових показників ефективності діяльності. У цьому випадку можна говорити про ефективне управління часом.



Управління часом – це дія або процес тренування свідомого контролю над кількістю часу, витраченого на конкретні види діяльності, при якому спеціально збільшуються ефективність і продуктивність.

Ефективне управління часом публічного службовця здатне озброїти останнього необхідними інструментами і методами, допомогти виробити навички, які використовуються під час постановки цілей і виконання завдань, реалізації певних проектів у команді. Такий набір може включати в себе досить широкий спектр діяльності: аналіз та самоаналіз, постановку цілей, планування, розстановку пріоритетів, розподіл та делегування завдань на виконання, аналіз витрат часу, проведення моніторингу тощо.

У класичному ТМ система управління часом запозичує із загального менеджменту циклічну шестикомпонентну «функціональну схему» управління (ідея якої сходить ще до функцій менеджменту, запропонованим в 1920-1930 роках А. Файолем).



Система управління часом – це поєднання процесів, інструментів, а також всіляких технік і методів, що застосовуються з метою більшої віддачі і результативності праці.

Нижче наводиться традиційна для сучасного ТМ схема, запозичена у Л. Зайверта (Рис. 6.7.)

Ідея відображеної на схемі системи ТМ полягає у тому, що процес управління часом аналогічний (по своїх основних етапах) процесу управління організацією і, водночас, паралельний йому.

Важливо окреслити основні функції, які тайм-менеджмент виконує: постановка цілей (аналіз і формування особистих цілей); планування (розробка планів і альтернативних варіантів своєї діяльності); прийняття рішень (прийняття рішень щодо майбутніх справ); реалізація і організація (складання розпорядку дня й організація особистого трудового процесу для здійснення поставлених завдань); контроль (самоконтроль результатів виконання роботи, коригування цілей); інформація та комунікація (пошук та обмін інформацією, комунікаційні зв'язки).

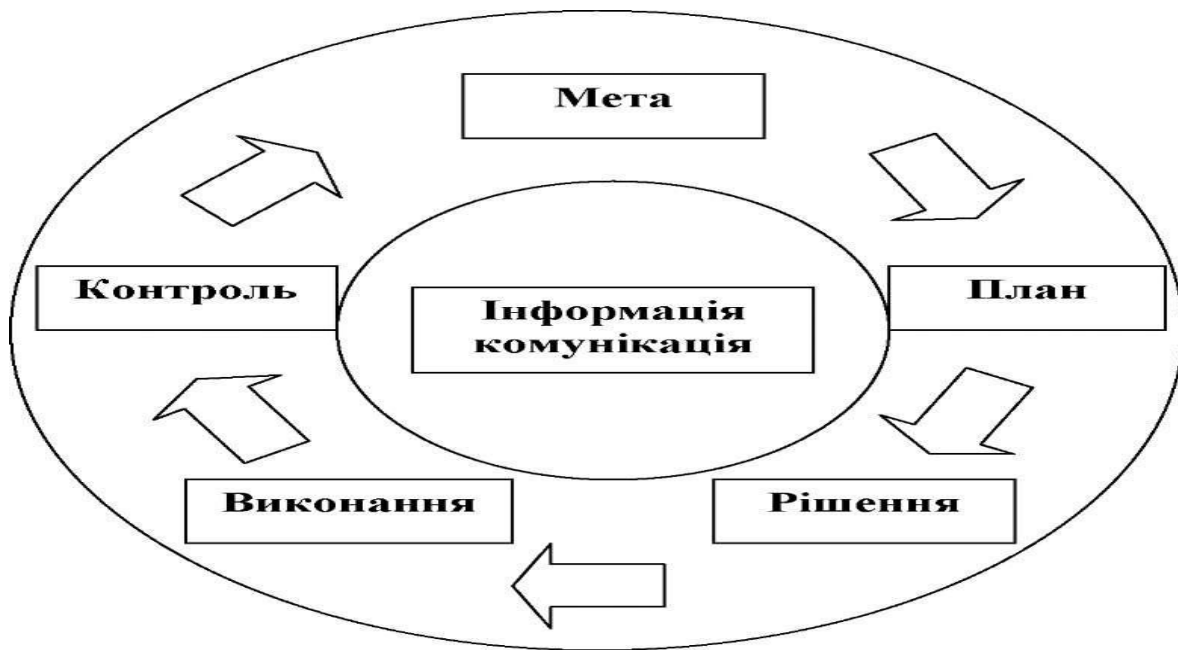


Рис. 6.7. Система управління часом

С. І. Калініним розроблена комплексна система управління часом в організації, де перераховані елементи системи ТМ, а також деякі відповідні даним елементам напрями і методи управління часом (табл. 6.6.).

Таблиця 6.6.

Система управління часом в організації (за С. І. Калініним)

Постановка цілей	Створення у співробітників вищого рівня ТМ мотивації, відчуття причетності в боротьбі за час. Перетинання особистих і ділових цілей (система залучення). Декларативне включення ТМ в особисту і організаційну систему цінностей і цілей. Повний аналіз сильних і слабких сторін практики управління часом, що склалася (SWOT-аналіз).
Планування	Аналіз існуючих тимчасових витрат і на основі одержаних результатів нормування трудових операцій. При плануванні облік всіх рівнів (від довгострокового до щоденного). Вірний вибір ресурсної стратегії (прискорити, накопичити, уповільнити, впорядкувати) та створення резервів.

Продовження таблиці 6.6.

Прийняття рішень	Використовування стратегій виділення пріоритетів при ухваленні рішень, наприклад, впорядковування справ по ступеню важливості і термінам («матриця Ейзенхауера»). Побудова системи делегування, освоєння навиків делегування. Оптимізація процедур ухвалення рішень, наприклад ефективного проведення нарад.
Виконання рішень	Модернізація розпорядку (режиму роботи) дня, зокрема використання гнучких графіків роботи. Розподіл справ на «гнучкі» і «жорсткі». Упровадження заходів по вдосконаленню способів і навиків роботи.
Контроль за виконанням	Розробка і письмова фіксація схем контролю (суб'єкти, об'єкти, способи, режим). Розробка каналів і способів «швидкого» оперативного контролю. Різносторонній контроль (процесу, результатів, самоконтроль).
Комунікації, управлінська інформація	Планування інформаційних мереж і інформаційних потоків в організації. Розробка і упровадження систем електронного документообігу IT-інженіринг. Вивчення техніки особистої роботи з паперами, телефоном, кореспонденцією, книгами, комп'ютером і іншою оргтехнікою.

Фонди часу. Планування діяльності.

Тайм-менеджмент розвивається у двох аспектах: як засіб підвищення ефективності індивідуальної праці, особистісного розвитку і як складова системи управління персоналом в організації.

Керівник-управлінець, для того, щоб ефективно управляти своїми підлеглими, повинен мати достатньо повне уявлення про індивідуальний фонд часу кожного службовця, особливо – про реальну картину його робочого часу. Схема індивідуального фонду часу надалі лягає в основу інвентаризації і аналізу часу.

Індивідуальний фонд часу складається з робочого та неробочого часу. Для зручності і ефективності подальшого аналізу робочий час можна поділити на: фактичний час роботи; регламентовані (планові) перерви в роботі; нерегламентовані (випадкові) перерви в роботі.

Зрозуміло, що будь-який управлінець зацікавлений в скороченні перш за все нерегламентованих перерв в роботі, які можуть траплятися як з вини співробітника, так і з вини внутрішніх організаційних обставин або через втручання яких-небудь перешкод із зовнішнього середовища.

Індивідуальне управління часом тісно поєднане з особистісним саморозвитком і здійснюється особисто людиною, яка бажає підвищити ефективність своєї діяльності. Індивідуальна технологія управління часом здійснюється з урахуванням механізмів: біологічного годинника, від якого залежить, на яку частину доби припадає максимальна активність; інтелектуального інжинірингу, під яким розуміють використання знань про людський потенціал і домінуючу півкулю мозку; психологічного годинника, в якому виокремлюють психологічну часову перспективу; стилю поведінки людини, який відображає моральні та етичні норми особистості та визначає її поведінку у різних життєвих ситуаціях.



Варто також згадати поняття «прокрастинація» – відкладання термінів виконання справи, незважаючи на те, що це спричинить негативні наслідки.

Прокрастинація пояснюється лінощами, недостатністю мотивації, страхом провалу чи успіху.

Рольовий (професійний) тайм-менеджмент є спеціалізованим, прив'язаним до професійних завдань. Д. Моргенстерн виділив такі різновиди регуляції часу фахівців: 1) стихійний, або повсякденний (дії фахівця залежать від обставин життя; цей спосіб регулювання часу характеризується ситуативністю, відсутністю ініціативи, короткотерміновою і пасивною регуляцією); 2) функціональний, або дійовий (фахівець планує дії та визначає їх напрям, досягає ефективності, однак має місце лише короткотермінова активна регуляція часу); 3) споглядальний, або пролонгований (фахівець пасивно ставиться до часу, у нього відсутній чіткий погляд на організацію часу); 4) творчий, або перетворювальний (фахівець творчо використовує час, пролонговано здійснює управління часом, пов'язуючи його зі змістом життя, з розв'язанням організаційних проблем тощо).

Рольовий, або професійний, тайм-менеджмент допомагає працівнику бути ефективним у межах своєї професійної діяльності чи посади.

Соціальний тайм-менеджмент присвячений міжособистісним відносинам і (або) спільному управлінню часом кількох людей. Типовим прикладом такого тайм-менеджменту є корпоративний. Значна частина зусиль соціального управління часом полягає в оптимізації процесів взаємодії людей (бізнес-процесів, організаційних та комунікаційних процесів).



Корпоративний тайм-менеджмент підприємства – це система норм взаємодії співробітників, правил і механізмів обміну інформацією.

Корпоративний тайм-менеджмент має свої напрямки: корпоративний тайм-менеджмент підприємства; корпоративний тайм-менеджмент окремих підрозділів; індивідуальний тайм-менеджмент провідних фахівців.

Для того, щоб технології особистого тайм-менеджменту керівника стали інструментом підвищення ефективності діяльності усього колективу, необхідно вбудувати його в систему корпоративних стандартів управління часом (рис. 6.8.).



Рис. 6.8. Стандарти управління часом.

Кожному з цих стандартів управління часом притаманні певні проблеми, які необхідно своєчасно вирішити. Наприклад, при розробці персонального стандарту необхідно віднайти баланс між особистою свободою службовця та примусом керівництва. Втручання рекомендується робити тільки в ті сфери діяльності

персоналу, які є ключовими для забезпечення безперервної, результативної роботи установи. Тож корпоративний тайм-менеджмент являє собою досить перспективний напрямок в управлінні організацією, хоча складнощів в його застосуванні на практиці безліч. Аби підвищити результативність роботи підприємства, вітчизняні керівники надають перевагу саме корпоративному тайм-менеджменту, але користуються цим методом лише 15% організацій.

По аналогії з індивідуальним фондом часу можна також виділити основні компоненти фонду часу всієї організації в цілому або її окремих підрозділів. Існує багато різних фахівців, які через свої прямі обов'язки мають справу з фондом часу організації: кадровики (менеджери по роботі з персоналом), нормувальники, табельники і т. д. У межах будь-якого періоду діяльності організації («загальний час») можуть бути виділені вихідні дні і номінальний фонд робочого часу.



Фонд робочого часу має складну структуру, зокрема який складають соціальний резерв і доступний фонд робочого часу.

Слід зазначити специфічний характер соціального резерву – це потенційно можливі втрати часу, які необхідно планувати наперед, рівномірно розподіляючи час «соціального резерву» протягом календарного року, наприклад, наперед складаючи графік чергових навчальних та інших відпусток. Час, витрачений на соціальний резерв, значним чином залежить від соціально-демографічних характеристик персоналу організації.

У межах доступного фонду робочого часу можна виділити: втрати цілого дня (легко обчислюються «post factum», але достатньо погано прогнозуються; можна спробувати наперед прогнозувати час, втрачений через хвороби співробітників (можна обчислити середні щомісячні втрати по хворобі за декілька минулих років), а також наперед спланувати графік відгулів); фактично відпрацьований час (на час корисної роботи і втрати усередині робочого дня).

Втрати усередині робочого дня можуть бути деталізовані на: явні втрати, пов'язані з короткочасним, але повним припиненням трудової діяльності через різні причини; приховані втрати: непланована або неефективна робота, яка відволікає співробітника від виконання його основних завдань і займають надто багато часу.

Час як стратегічний ресурс організації

Час як стратегічний ресурс перебуває в одному ряду з такими ресурсами, як гроші, інформація, технології, люди (персонал) тощо. Організації, які недооцінюють «фактор часу» і не здатні ефективно управляти часом, просто приречені на втрату найважливішої стратегічної переваги, втрату дієздатності і на раптове вимирання.



Важливо розуміти, що сам час є ключовим, тобто стратегічним, ресурсом організації або людини, необхідним для досягнення успіху в чомусь конкретно або для стійкого процвітання в цілому.

Існує декілька стратегій, що дозволяють підвищити і індивідуальну, і корпоративну ефективність управління часом (рис. 6.9.).

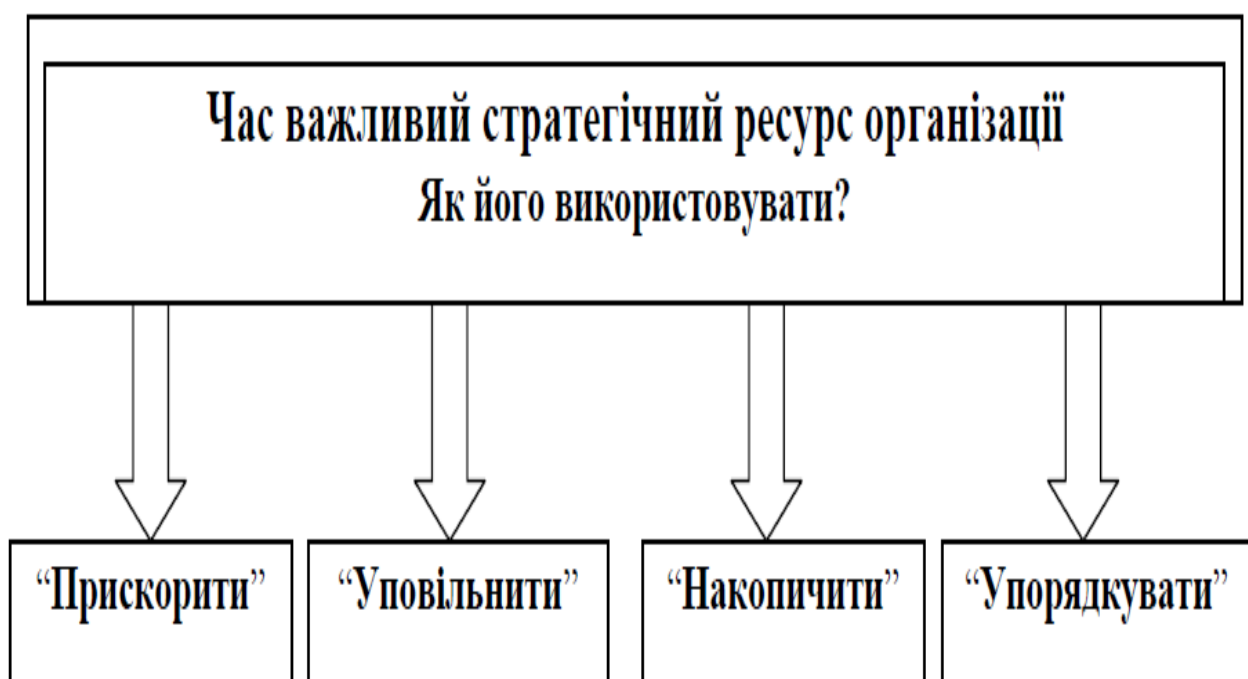


Рис. 6.9. Основні стратегії використання стратегічного ресурсу часу організації

Назви стратегій управління часом не випадково укладені в лапки – вони носять умовний, метафоричний характер.

Зрозуміло, що в буквальному розумінні слова «прискорити» об'єктивний перебіг часу неможливий, але скоротити час виконання яких-небудь дій і раніше наміченого (типового) терміну досягати яких-небудь проміжних цілей – абсолютно можливо.

Наведемо приклади використання стратегій оптимізації часового ресурсу в організації (органі, установі). У табл. 6.7. подано сутнісні характеристики кожної із зазначених стратегій.

Таблиця 6.7.

Характеристики основних стратегій управління часом в організації

СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ ЧАСОМ	ПРИКЛАДИ ВИКОРИСТАННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ
«ПРИСКОРИТИ»	1. Прискорення виконання операцій (зміна нормативів) 2. Ефективне прогнозування 3. Ефективна система прийняття рішень 4. Ефективна система комунікацій 5. Підвищення особистої ефективності кожного співробітника
«УПОВІЛЬНИТИ»	1. Проведення кадрової політики спрямованої на закріплення цінних співробітників 2. Створення різних «стратегічних запасів»
«НАКОПИЧИТИ»	3. Виділення пріоритетів на всіх рівнях діяльності, в усіх підрозділах 4. Формування навичок резервування часу у керівників та працівників 5. Реструктурування фонду робочого часу організації
«УПОРЯДКУВАТИ»	1. Ефективне планування 2. Впровадження ефективної системи зворотного зв'язку та контролю 3. Забезпечення точності в часі як важливішої цінності в організації, яка пов'язана із системою контролю і мотивації

Навіть якщо глибинно усвідомити і прийняти той факт, що час є стратегічним ресурсом (як людини, так і організації), то слово «ресурс» припускає щось потенційно можливе.

Приведені вище стратегії управління часом є швидше «ідейними показниками», що задають загальний напрям у пошуках рецептів «поводження» з тимчасовим ресурсом.



Зручною метафорою для перекладу тимчасового ресурсу з «потенційної форми» в «актуальні» є так званий закон часу як стратегічного ресурсу. Закон можна коротко представити у вигляді наступної формули:

$$\text{ЧАС РОБОТИ} = \text{МЕТА} \times (\text{СПОСІБ РОБОТИ} + \text{ЕНЕРГІЯ}) - \text{ПЕРЕШКОДИ}$$

Час роботи (будь-якого явища або процесу в життєдіяльності окремої людини або організації) залежить від:

1. Цілей роботи («якісної мети», якісного цілеутворення.
2. Способу роботи (під «способом роботи» у найширшому значенні розуміється структура і склад конкретної діяльності, включаючи її внутрішні і зовнішні компоненти; важливо також виділити особливу підструктуру – включення в спосіб роботи ТМ-технології).
3. Енергії, витраченої на діяльність (під «енергією» розуміються будь-які витрати зусиль і засобів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, дозволяючи ефективно реалізувати спосіб роботи, що використовується) за відсутності.
4. Перешкод (будь-яких внутрішніх або зовнішніх перешкод, які утруднюють або роблять неможливим виконання роботи і досягнення мети).

Таким чином, оптимізувати час роботи («прискорити», «уповільнити», «накопичити», «впорядкувати» можна шляхом ТМ-технологічних маніпуляцій з одним з чотирьох (або з декількома відразу) компонентів приведеної формули: метою роботи, способом роботи, енергією, перешкодами.

Наприклад, хороші джерела енергії (могутні, необмежені, дешеві і т. п.), як правило, дають можливість використання стратегії «прискорення» часу.

Якісне цілеутворення полегшує виділення пріоритетів і дозволяє використовувати стратегію «накопичення» часу.

Боротьба з перешкодами звичайно ведеться в контексті жорсткого обліку і контролю витрат часу, що пов'язане із стратегією «впорядкування».

Математична форма запису закону часу як ресурсу також не випадкова. «Складання» способу роботи і його енергетичної бази відображає існуючу між ними синергію, оскільки, з одного боку, без достатньої енергії робота взагалі неможлива, а з другого боку, технологічно «досконалі» способи роботи дозволяють економити енергію.

«Множення» на мету підкреслює украй важливу роль мотивації і чіткого «зразка цілі» для оптимізації часу роботи. Слід також акцентувати першорядну вагу мети в цьому законі часу: якщо

немає свідомого бажання «розібратися» з часовими аспектами якої-небудь діяльності, то модернізація всієї решти компонентів (поліпшення способу роботи, збільшення енергії, усунення перешкод) буде мало ефективна.

«Віднімання» перешкод означає, по можливості, максимальне усунення будь-яких неефективних витрат часу.

Переліки перешкод (також званих «крадіями часу», «убивцями часу», «пожирачами часу» і т.ін.), що викликають непродуктивні втрати часу в різних ситуаціях життєдіяльності, вельми популярні в публікаціях з ТМ.

Ось один із списків «поглиначів часу», запропонований Л. Зайвертом: нечітка постановка цілей; відсутність пріоритетів; спроба дуже багато зробити за один раз; неповне уявлення про поточні задачі і шляхи їх рішення; погане планування робочого дня; особиста неорганізованість, «паперові завали»; надмірне читання; погана система документообігу; недолік мотивації, лень; пошук потрібної інформації, що погано зберігається (адрес, телефонів і т. п.); недоліки кооперації або розподілу праці; випадкові телефонні дзвінки; незаплановані відвідувачі; нездатність сказати «НІ»; неповна, інформація, інформація із запізненням; відсутність самодисципліни; невміння довести справу до кінця; відволікання (шум тощо) та ін.

С. І. Калінін виділив «внутрішні» і «зовнішні» перешкоди в організації. Наведені списки «поглиначів часу» можна розглядати як приклад або свого роду «крапку старту», відштовхуючись від якої можна (і потрібно!) придумати свій список.

Методики управління часом

Нині існує безліч методик управління часом. Всі вони засновані на головних принципах тайм-менеджменту, таких як постановка цілей, планування, розстановка пріоритетів, дії відповідно до складеного плану; безпосереднє виконання плану і, зрештою, досягнення поставленої мети. Розглянемо найбільш відомі в європейській практиці методи тайм-менеджменту.

1) *Закон Парето (принцип Парето)*, або правило 80/20, – один з найбільш поширених способів оцінки ефективності будь-якої діяльності. Це емпіричне правило, яке назване на честь економіста та соціолога Вілфредо Парето в 1897 році. Принцип Парето свідчить про те, що невелика частка причин, докладених зусиль і вкладених коштів відповідає за велику частку результатів. Його сутність полягає в тому, що 20% зусиль дають 80% результату, а інші 80%

зусиль реалізуються лише на 20%. Таким чином, можна зрозуміти, що за умови вибору тих оптимальних ресурсів, які дають найбільший ефект, можна досягти високих результатів малими затратами. Водночас наступні зусилля будуть непотрібними та неефективними.

Згідно з цим принципом 80% потрібної інформації можна знайти в 20% обсягу тексту. Якщо ви точно знаєте, що саме вас цікавить, ви зможете швидко перегорнути книгу та уважно прочитати тільки окремі сторінки. Отже, можна заощадити 80% свого часу. У будь-якому робочому списку будуть дві справи, набагато цінніші, ніж всі інші, разом узяті. Потрібно виробити звичку застосовувати Правило 80/20 в будь-якій сфері бізнесу та особистому житті. Потрібно зосередитися на виконанні 20% завдань, важливість яких в кілька разів перевищує важливість інших обов'язків, для виконання яких потрібно стільки ж часу. Більшість людей розподіляє свій робочий час залежно від кількості завдань, які їм необхідно виконати. При цьому ефективні люди розподіляють свій час залежно від важливості кожної конкретної справи. Якщо ви бажаєте досягти успіху, слід поступати таким же чином.

2) «Матриця Ейзенхауера». Генерал та 34-ий президент США (1953-1960 рр.) Дуайт Девід Ейзенхауер у 1950-ті році запропонував прекрасний інструмент встановлення пріоритетів для щоденних задач та справ, відомий як «матриця Ейзенхауера». Суть цього методу полягає в розстановці пріоритетів за ступенем важливості і терміновості. Тобто всі завдання, які є на поточний період, поділяються за категоріями (А, В, С, D) залежно від їх важливості і терміновості виконання.

До категорії А відносить справи термінові і важливі, тобто ті справи, які необхідно зробити в першу чергу, та котрі вимагають невідкладного втручання. Категорія В – це справи важливі і не термінові. Категорія С – завдання не важливі та термінові. Як зазначав Ф. Тейлор, на добре організованому підприємстві все робиться неквапливо, ніхто нікуди не біжить і не метушиться. Категорію D посідають неважливі і не термінові справи, які зовсім вам не цікаві. Завдання з цієї категорії необхідно делегувати. Також до цієї категорії належать так звані «пожирачі» часу. Д. Ейзенхауеру належить вислів: «Важливі справи рідко бувають терміновими, а термінові рідко бувають важливими».

Таким чином, всі завдання, що виникають в нашому житті, можливо впорядкувати за двома полярними критеріями:

важливість і терміновість. Автор наголошує, що при всій удаваній легкості методу, він містить безліч підступних «підводних каменів». Достатньо лише глибше вдуматися в сенс того, що означає «важливо» і «терміново» в конкретній ситуації для конкретної людини.

3) «Сім звичок». У 1989 р. публікується книга «Сім звичок надзвичайно ефективних людей» («The Seven Habits of Highly Effective People»), в якій автор описує цілісну концепцію досягнення особистої ефективності шляхом опанування семи звичок. Особиста ефективність досягається в два етапи: від залежності до незалежності (позиціонується автором як особиста перемога) та від незалежності до взаємозалежності (громадська перемога). Звичка визначається як єдність знань, навичок і прагнень, що сприяє досягненню особистісної зрілості і високої ефективності людини.

Розглядаючи «матрицю Ейзенхауера», С. Кові вважає, що головним завданням тайм-менеджменту має стати «боротьба за другий квадрат» матриці (справи важливі, але не термінові). Саме характерні для «другого квадрата» види активності «роблять людину Публічне управління та регіональний розвиток людиною», розкриваючи її внутрішній потенціал, дозволяючи встановлювати міцні відносини та досягати найважливіших цілей свого життя («результатів»). Таким чином, система тайм-менеджменту за С. Кові складається з двох розділів: стратегічне довгострокове планування (індивідуальна місія особистості – ролі – цілі) та тижневе короткострокове планування (актуальні ролі – завдання – тижневий план – щоденне виконання плану та делегування).

4) «Метод Франкліна». Американський науковець, фахівець у галузі практичного тайм-менеджменту П. Бренс стверджує, що перші інструменти тайм-менеджменту втілював Бенджамін Франклін. Так, один із засновників США, у повсякденній роботі керувався низкою принципів (звичок), яких суворо дотримувався. У майбутньому ці принципи отримали назву «Метод Франкліна». Серед таких звичок були: мінімізація пріоритетів (вибір не більше двох завдань, що є найважливішими і планування часу з метою першочергового їх виконання); абстрагування від всього, що не є пріоритетним (не витрачати час на роботу, що є несумісна з власними цілями); пришвидшення виконання завдань, що повторюються (пошук шляхів зменшення часу на виконання однієї і тієї ж роботи); чітке розмежування цілей на короткотермінові і довготермінові (є одним із головних принципів сучасного тайм-менеджменту).

Піраміда Франкліна – це комплексна система постановки та досягнення цілей, яка розрахована на все життя. Відмінність піраміди Франкліна від інших методик полягає в тому, що вона планує не тільки час, але й зайнятість, шляхи досягнення глобальної мети. Ця техніка спрямована на виявлення того, що має бути зроблено, а не на перегляд поточної діяльності з метою більш ефективної її організації. Це готова система планування, яка допомагає правильно розпорядитися своїм часом і досягти поставлених цілей.

Головні життєві цінності є фундаментом піраміди (чого людина хоче від життя). Це вектор напрямку руху до своєї мрії.

Глобальна мета – це наступний блок піраміди. Ґрунтуючись на визначених раніше життєвих цінностях, кожен ставить перед собою глобальну мету всього життя. Ким він хоче стати в цьому житті, чого планує досягти? Якщо перший ступінь – це сенс, який виявляється у відповіді на питання про те, заради чого я живу; то глобальна мета повинна давати розуміння того, коли цей сенс буде досягнутий.

Генеральний план досягнення цілей – це фіксація конкретних проміжних цілей на шляху до досягнення глобальної мети.

Довгостроковий план – це планування на 3–5 наступних років із зазначенням конкретних цілей і термінів їх виконання. Він повинен відповідати одному з пунктів генерального плану, наближаючись до глобальної мети.

Короткостроковий план – план на термін від декількох тижнів до декількох місяців. Чим більш продуманим він буде, чим частіше ви будете його аналізувати і коригувати, тим ефективніше буде робота. Це частина досягнення пункту довгострокового плану.

План на кожен день – це вершина піраміди. Тут завдання, які стоять в плані на тиждень, розбиваються на більш дрібні. План на день – це найменша одиниця в досягненні глобальної мети, яка на крок наближає до неї.

5) *Метод АБВГД* – ефективний спосіб розстановки завдань за пріоритетністю, який можна застосовувати щодня. Цей метод простий і настільки ефективний, що здатний за умови регулярного і грамотного використання звести працівника в ранг найпродуктивніших людей в певній сфері діяльності. Відмінність методу АБВГД полягає в тому, що встановлюється система ранжирування завдань, які потім систематично опрацьовуються.

Завдання «А» обов'язкове для виконання на кожен день. Визначається як щось, що має на даному етапі найважливіше

значення, те, що ви зобов'язані зробити, інакше ризикуєте зіткнутися з серйозними наслідками.

Завдання «Б» – це робота, яку слід було б виконати. Наслідки в разі її виконання або невиконання є досить м'якими. Правило, якого ви повинні дотримуватися, полягає в тому, щоб ніколи не приступати до роботи «Б», поки у вас залишається ще невиконаною робота «А».

Завдання «В» визначається як те, що добре було б зробити, але від чого не варто очікувати ніяких наслідків, зроблено це чи ні. При цьому ніколи не слід виконувати роботу «В», якщо ще не виконана робота «Б».

Завдання «Г» – це робота, яку можна і потрібно делегувати комусь іншому. Вона важлива, але не вимагає вашого прямого виконання. Це дасть змогу звільнити для себе час на виконання завдання типу «А».

Завдання «Д» – це робота, яку можна і потрібно зовсім видалити зі списку справ. Це може бути робота, яка втратила свою актуальність. Застосовуючи метод АБВГД до свого списку справ, які потрібно виконати, можна повністю організувати свою роботу. Метод АБВГД особливо ефективний, якщо застосовувати його щодня.

6) *Getting Things Done (GTD)* – це методика тайм-менеджменту, заснована Девідом Алленом. Основна ідея методу полягає в тому, що людині необхідно розвантажити голову від зайвої рутинної інформації, перенісши її на зовнішній носій, зокрема в лотки з паперами, книжку-щоденник або електронний органайзер.

Девід Аллен пропонує деякий алгоритм, який можна застосовувати для ефективної обробки великої кількості інформації задля організації свого часу. Згідно з методом GTD з інформацією, що надходить, краще працювати в кілька стадій:

- 1) збір;
- 2) обробка;
- 3) організація;
- 4) огляд;
- 5) дії.

7) *Хронометраж* – метод вивчення витрат часу за допомогою фіксації і замірів тривалості дій, що виконуються. Відноситься до вітчизняної традиції в історії розвитку тайм-менеджменту.

Хронометраж дозволяє провести «аудит» та «інвентаризацію» часу, виявити «поглиначів часу». Для того щоб провести

хронометраж, рекомендується записувати всі свої справи з точністю до 5-10 хвилин протягом хоча б протягом 2 тижнів.

8) «7 R». Відомий канадський бізнес-тренер Брайан Трейсі виділив сім основних способів тайм-менеджменту, які забезпечують максимальну продуктивність ділової та персональної активності.

Ці способи отримали загальну назву «7 R». До них належать: реакція, вторинний перегляд ситуації, реорганізація, реструктуризація, реінжиніринг, переосмислення, відновлення контролю.

9) *Personal Efficiency Program (PEP)* – це методика особистої ефективності, заснована Керрі Глісоном. PEP – це комплексна система методів та інструментів, що дає змогу навести порядок в справах, в паперових документах, у файлах на комп'ютері, в електронній пошті і в усій особистій інформації, з якою доводиться працювати.

Її основою є набір практичних принципів, які оптимізують методи роботи та максимізують ефективність, охоплюючи всі сфери робочого процесу, які впливають на продуктивність, включаючи:

- управління часом;
- зміну робочого середовища;
- управління стресом;
- підтримання рівноваги між роботою та життям;
- визначення пріоритетів та стратегічного планування,;
- ефективну працю в межах однієї команди.

10) *Метод ALPEN Л. Зайверта*. Планувати час пропонується з використанням п'яти кроків, що відповідають першим літерам аббревіатури ALPEN:

Aufgaben, Termine und geplante Aktivitäten notieren – нотувати завдання та заплановані дії:

Länge schätzen – оцінювати тривалість виконання кожної дії;

Pufferzeiten einplanen – включати у планування буферний час;

Entscheidungen treffen – приймати рішення;

Nachkontrolle – контролювати виконані дії.

Серед менш відомих методик тайм-менеджменту особливо ефективним для керівників та менеджерів українських організацій можуть стати такі:

1) *Методика «Саламі»*, що допоможе виділити деталі в завданнях і скласти чіткий план з окремих маленьких кроків.

2) *Методика «Швейцарський сир»*, яку вигадав фахівець з тайм-менеджменту Алан Лакейн.

Вона ідеально підходить для великих завдань, коли важко визначити чіткі кроки для їх виконання. При цьому поставлене завдання схематично візуалізується у формі сиру без «дірочок», які слід послідовно заповнювати виконаними справами (кожен наступний крок буде продовженням попереднього).

Існує думка про те, що тайм-менеджмент – це щохвилинний план на кожен день, а то й на тиждень, на місяць вперед, що це жорсткий регламент. Однак великий потік інформації, нові доручення від начальства, прохання і вимоги клієнтів, необхідність підготувати або звіт, або презентацію, або чай для начальства – все це створює очевидний ефект нестабільності в роботі. Золоте правило планування свідчить про те, що планувати необхідно не більше ніж на 60% та дозволя. Решта 40% – це час, який дасть змогу вирішити поточні питання або відволіктися на непередбачені обставини.

В сучасних умовах достатньо розпочати з простих і не надто вартісних схем та прийомів, що допоможе змінити відношення до досягнення результату на позитивне та конструктивне, справлятися з негативними емоціями, що супроводжують окремих людей та команду загалом на початку нових справ та під час поставлення складних завдань, які потребують ефективного, а головне, своєчасного розв'язання.

Ідеальних технологій тайм-менеджменту, які б підходили всім і кожному, не існує. Тому запорака успішного управління часом – грамотне поєднання різних технологій і методик тайм-менеджмент. Розробка і впровадження системи тайм-менеджменту – це завжди комплексне рішення задач по тимчасовій оптимізації організаційних процесів, що припускає реінжиніринг всіх компонентів управлінського процесу з метою вдосконалення навичок управління часом.

Таким чином, в сучасних умовах вміння ефективно організувати час на будь-якому рівні, а саме особистому, командному, корпоративному, а також узгоджувати дії задля виконання поставлених завдань стає однією з найважливіших компетенцій сучасних професіоналів європейського типу. Тайм-менеджмент є неоднозначним явищем, що має як переваги, так і недоліки.

Перевагами тайм-менеджменту вважається те, що даний інструмент:

- дозволяє досягти встановлених цілей на основі повсякденного розв'язання основних завдань, а інші завдання можна делегувати підлеглим або співробітникам;

- дає можливість визначити пріоритети, при виконанні всіх видів робіт раціонально використовувати свій час;

- допомагає розвивати в собі більш гнучке та спокійне ставлення до змін за рахунок оперативного корегування плану дій;

- може відігравати роль своєрідної психотерапії у складні етапи життя, оскільки інтенсивна робота та чіткий розпорядок не дозволяють відволікатися на негативні думки.

Тайм-менеджмент чудово сполучається з будь-якими іншими методами менеджменту і значно підвищує їх ефективність. Тайм-менеджмент дозволяє персоналу:

- поліпшити процес планування, зменшити кількість проблем (у тому числі системних);

- більше часу приділити роботі над покращеннями;

- підвищити швидкість вирішення проблем і виключити їх повторну появу;

- значно скоротити час на пошук документів;

- розставити правильні пріоритети в справах;

- підвищити ефективність проведення нарад і використання баз даних;

- підвищити задоволеність споживача і конкурентоспроможність підприємства.

Але поряд з основними і очевидними перевагами даного інструменту є також і основні недоліки. Недоліком тайм-менеджменту можна назвати те, що питання «як встигнути?» превалює над питанням «для чого це робити?».

Незважаючи на те, що першим етапом тайм-менеджменту є визначення цілей, часто після тривалого періоду жорсткого планування часу та виконання безлічі завдань первинні цілі відходять на задній план. Сам процес планування часу, дотримання розпорядку стає важливішим, ніж початкова мета. Більш того, жорстке планування часу перешкоджає саморефлексії, людина може перестати осмислювати своє життя, аналізувати поведінку, слова, вчинки.

Люди настільки захоплюються технологіями тайм-менеджменту, що втрачають здоровий глузд, стикаються з депресіями й стресами, бо бажання бути ідеальним в усьому викликає надмірне напруження та виснажує людину. Для того, щоб

примусити час працювати на себе, потрібно докласти багато зусиль. Планування часу може мати різні форми, однак усі їх спрямовано на подолання хаосу у справах.

У сучасних умовах найвищої конкурентоспроможності досягають суб'єкти, які створили власний часовий вимір, недосяжний для конкурентів. Крім того, конкурентоспроможність робочої сили сьогодні визначається досягненням балансу між робочим часом і часом, виділеним для особистого життя, відпочинку, саморозвитку.

§ 6.4. Адміністративна етика як важлива складова процесу управління людськими ресурсами на регіональному рівні

Ефективний розвиток сфери управління людськими ресурсами ґрунтується не тільки на основі неухильного додержання положень законодавства, але й на засадах моральних принципів і норм, відповідальності перед суспільством і самим собою. Етичні правила мають бути системно впровадженими в сферу професійної управління людськими ресурсами, мати дієвий «зворотний зв'язок» та гнучкі механізми застосування.

Існує багато визначень поняття «адміністративна етика» і підходів щодо її вивчення.

Адміністративна етика – це норми і закони поведінки, дотримуючись яких керівник чи державний службовець визначає етичні стандарти до виникаючих в установі проблем, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту професійну відповідальність за прийняті рішення. Тут визначаються два стандарти: зміст етичних стандартів та процес, що дає змогу їх визначити.

Адміністративна етика – це процес, під час якого публічний службовець визначає етичні стандарти до проблем, що виникають в установі, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту професійну відповідальність за прийняті рішення. Тут визначається два стандарти – зміст етичних стандартів та процес, що дозволяє їх встановити.

Ми погоджуємося із трактуванням поняття «адміністративна етика, запропонованими сучасними науковцями:



Адміністративна етика – вид професійної етики, законодавчо врегульовані етичні стандарти та принципи, що систематизують та формулюють вимоги суспільства до морального змісту та соціального

призначення діяльності публічних службовців; система морально-ціннісних орієнтирів і норм поведінки в професійному управлінському середовищі; наукова теорія про застосування моральних принципів до поведінки посадових осіб, мета якої - сформувати належний рівень моральності та суспільної відповідальності в особи, що перебуває на публічній службі.

Адміністративна етика – це розділ етики, що вивчає моральні аспекти діяльності державних службовців і керівників та вміщує чотири компоненти: цінності – переконання, думки, взаємовідносини індивідів, ставлення груп і суспільства до таких категорій, як свобода, справедливість, відповідальність; стандарти і норми – принципи, що визначають дії людей відповідно до чинних законів, кодексів і правил; особливості зовнішнього середовища – умови, в яких здійснюється діяльність управлінців і державних службовців (політичні, соціальні, культурні); організаційна поведінку – форми діяльності службовців, що орієнтовані на цінності конкретного суспільства або установи, організації в рамках дій визначених стандартів і норм.

Основна мета адміністративної етики полягає в науковому визначенні та обґрунтуванні моральних основ діяльності публічних службовців з урахуванням специфіки їх професійної службової діяльності.

Професійна діяльність, об'єктом якої виступають живі люди, утворює складну систему взаємоперехідних, взаємозумовлених моральних стосунків. Саме ці стосунки і є об'єктом вивчення адміністративної етики (Рис. 6.10.).

Об'єктами вивчення адміністративної етики, у контексті того постулату, що вона вивчає як систему моральних відносин у системі управління людськими ресурсами в сфері публічного управління, так і моральні аспекти професійної діяльності посадових осіб, є: система моральних відносин між державою, органами публічного управління з однієї сторони, та інститутами громадянського суспільства та громадянами – з іншої, а також внутрішньо-організаційних, корпоративних відносин службовців у своєму професійному середовищі; система публічного управління; публічна служба як специфічна сфера професійної діяльності в органах публічного управління; публічний службовець як носій посадової адміністративної моралі.

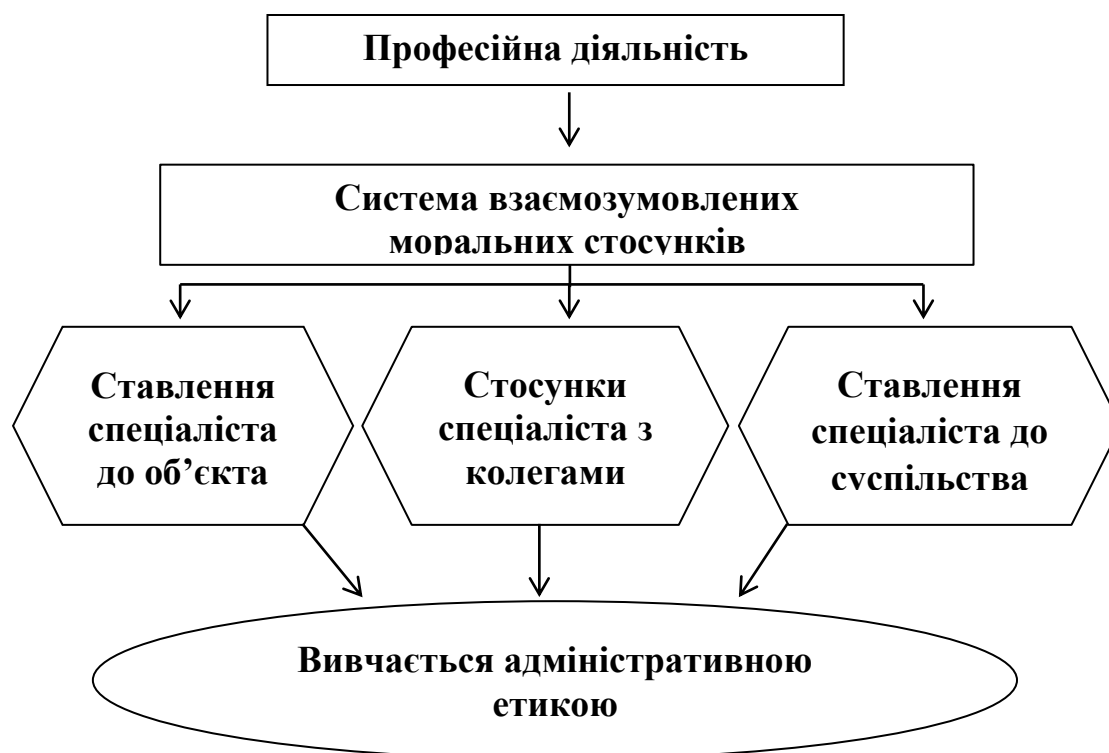


Рис. 6.10. Об'єкти вивчення адміністративної етики

Визначимо суб'єкти адміністративної етики в системі управління людськими ресурсами. Першосуб'єктом, на думку науковців, є суспільство, яке зумовлює сутність вимог до службової поведінки публічних управлінців. Відповідно, і громадяни-платники податків, і виборці, від імені яких обрані на керівні посади посадові особи виконують та забезпечують виконання управлінських функцій на користь громадян, також є суб'єктами адміністративної етики. Забезпечуючи правове закріплення зазначених вимог та механізмів їх реалізації у правових актах, законодавство також виступає у якості суб'єкта адміністративної етики. Спеціалісти-професіонали, які систематизують вимоги, які виникають у масовій свідомості, до моральних якостей публічних службовців та соціального призначення їх професійної діяльності, теж є суб'єктами адміністративної етики.

На рис.6.11. зображено суб'єктно-об'єктні зв'язки, які виникають у сфері адміністративної етики управління людськими ресурсами в системі публічного управління.



Рис. 6.11. Суб'єктно-об'єктні зв'язки, які виникають у сфері адміністративної етики у правління людськими ресурсами в системі публічного управління.

Предметом адміністративної етики як галузі наукових знань є: моральні норми, принципи та ідеали, якими повинні керуватися публічні службовці у своїй професійній діяльності; основна спрямованість їх моральної свідомості; моральні колізії в державному апараті.

Відповідно до цього формулюються основні завдання адміністративної етики:

а) виявлення сутності, ролі і місця моралі в системі державно-управлінських відносин, аналіз морального стану публічних службовців у цілому;

б) наукове обґрунтування та розкриття змісту моральних вимог і ідеалів, принципів і моральних норм, властивих системі публічного управління;

в) аналіз найбільш типових для професійної діяльності публічних службовців моральних ситуацій, конфліктів і обґрунтування ефективних способів їх подолання;

г) подолання відриву етики від тих процесів, які характеризують загальний стан моральності в країні та структурах публічного управління.



До основних функцій адміністративної етики зазвичай відносять:

- регулятивну, спрямовану на створення сприятливого морального клімату на публічній службі і підвищення її соціальної ефективності;**
 - ціннісно-орієнтовну, покликану забезпечити знання публічними службовцями моральних пріоритетів, моральних вимог і норм своєї професійної службової діяльності;**
 - виховну, спрямовану на формування моральних якостей і підвищення морального рівня публічних службовців, мотивацію їх етичної поведінки.**
-

Особливе значення в адміністративній етиці надається визначенню моральних пріоритетів, принципів і норм, якими повинні керуватися публічні службовці у своїй роботі.



На думку вчених, для адміністративної етики важливою умовою є ранжування моральних вимог до службовців за ступенем їх значущості для конкретного виду діяльності в межах виконання публічних службовців своїх службових функцій.

Моральні вимоги до публічного службовця – це ті вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади публічного службовця, та до публічного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів.

Визначення та закріплення в чинному законодавстві основних вимог до поведінки службовців має важливе значення для підвищення авторитету державної служби, зміцнення репутації публічного службовця, підтримання його честі і гідності, посилення вимог до його діяльності.

Конкретні вимоги до державних службовців залежать від органу, в якому здійснюється служба, характеру виконуваної роботи. Але безумовним є те, що низка вимог до публічних службовців та їх поведінки мають загальний характер, стосуються всіх осіб, які перебувають на державній службі.

На рис. 6.12. відображено структуру моральних вимог до публічного службовця

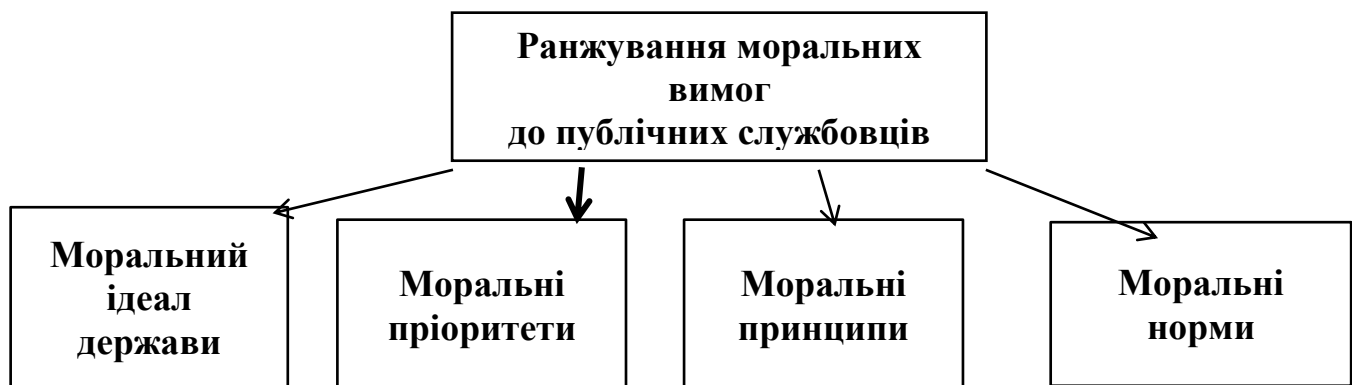


Рис. 6.12. Структура моральних вимог до публічного службовця.

Основними моральними вимогами до публічного службовця є: відданість народові України; пріоритет інтересів держави, прав і свобод людини і громадянина перед особистими або корпоративними; професіоналізм, досвід та навички, необхідні для успішного виконання службових завдань і функцій; вміння на практиці застосовувати досягнення сучасної науки управління; висока загальна, правова культура та культура спілкування та високі моральні якості; знання справи, адміністративні (управлінські) здібності; вміння оцінювати працю інших працівників; уникати дій, які можуть свідчити про прихильність до окремих осіб, утримуватись від політичної діяльності у формі політичних заяв і акцій, висловлення ставлення до певних політичних партій або рухів; уникати створення конфліктних ситуацій, а в разі виникнення негайно їх усувати; вміння налагодити належний контроль за роботою підлеглих та ін. Важливе значення для публічного службовця мають питання особистої правової та моральної відповідальності, культура мови, діловодства тощо.

Особливості правового регулювання адміністративної етики

Основні стандарти адміністративної етики публічних службовців України сформульовані в законодавчих і нормативно-правових актах держави.

На національному рівні правила етики, культури, честі публічної служби знайшли своє закріплення також у низці нормативно-правових актів різних за сферою дії (загальних, локальних, спеціальних), серед яких можна виокремити такі важливі документи як:

- Модельний Кодекс поведінки державних службовців, затверджений Рекомендаціями №R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи;

- Рекомендація Ради Європи 60(1999) щодо політичної етики обраних представників на місцевому та регіональному рівнях;

- Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII «Про державну службу»;

- Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158;

- Етичні кодекси державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;

- Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700 «Про запобігання корупції»;

- норми, які регулюють діяльність етичних комісій;

- спеціальні кодекси честі.

- Нормативно-правові акти з питань етики, що втратили чинність:

- Закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI «Про правила етичної поведінки»;

- Наказ Головного управління державної служби України від 4 серпня 2010 р. № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця».

У них зазначається, що професійна діяльність державних службовців спрямована на утвердження базових цінностей держави.



Конституція України визначає основні засади організації і діяльності державної служби, як безпосередньо, так і через діяльність державних органів.

Так, ст. 24 («не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками») і ст. 38 визначили право рівного доступу до державної служби всіх громадян України.

Етичні принципи адміністративної етики в системі публічного управління знайшли своє відображення в статтях: ст. 3: «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека

визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; ст. 8: принцип верховенства права; ст. 19: принцип законності («органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»); ст. 35: право на свободу світогляду і віросповідання – принцип релігійної нейтральності; ст. 36: право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації – принцип політичної нейтральності тощо.

Важливість державної служби як правової інституції підтверджується п. 12 ст. 92, яка встановлює, що «виключно законами України визнаються організація і діяльність державної служби». Стаття 55 виступає важливим конституційним гарантом законності діяльності державних органів і державних службовців, передбачаючи, що кожному гарантується право на оскарження в суд рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

01 травня 2016 року вступив у дію Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII.



Новий Закон України «Про державну службу» покликаний забезпечити європейську якість державного менеджменту, підвищити ефективність прийняття рішень органів влади в інтересах суспільства, гарантувати доступність адміністративних послуг для громадян, а також представити нові можливості для професійної самореалізації державних службовців.

У новому Законі України «Про державну службу» застосовано компетентнісний підхід щодо оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов'язки, визначені в посадовій інструкції.

Закон України «Про державну службу» відіграв важливу роль у становленні адміністративної етики державних службовців, оскільки в ньому закріплені основні принципи їх морально-професійної діяльності, а також – окремі норми етичної поведінки.



Закон України «Про запобігання корупції» містить розділ 6 «Правила етичної поведінки». Саме в ньому чітко регламентовані вимоги до поведінки осіб (ст. 37), дотримання вимог закону та етичних норм поведінки (ст. 38). У статтях 39-44 задекларовано: пріоритет

інтересів, політичну нейтральність, неупередженість, компетентність і ефективність, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень.

11 лютого 2016 р. урядом України прийнято рішення про запровадження стандартів етичної поведінки державних службовців. Відповідна постанова враховує прогресивний і успішний досвід країн – членів ЄС. Базисом для створення зазначеного нормативного акта була запроваджена в Республіці Польща модель гарантування максимальної прозорості діяльності державних органів – обов’язкові вимоги до стандартів поведінки держслужбовців.

У своїй діяльності вони повинні керуватися принципами етики, які ґрунтуються на положеннях Конституції України, Законів «Про державну службу» та «Про запобігання корупції».



Згідно з правилами публічні службовці чесно служать державі і суспільству, а це означає: забезпечення державних інтересів під час виконання завдань і функцій держави; сприяння реалізації прав і законних інтересів людини і громадянина; формування позитивного іміджу держави.

Аналіз вказаних нормативно-правових актів дає змогу зробити висновок, що переважна кількість запропонованих норм тим чи іншим чином стосується вчинення публічними службовцями корупційних діянь, регламентуючи поняття і ознаки корупції та конфлікту інтересів.

Значно менша увага приділяється призначенню державної служби та окремим аспектам адміністративної етики: наявність дрес-коду офіційно-ділового стилю; прагнення до покращення рівня професіоналізму; збереження державного майна; сумлінне виконання обов’язків та рішень державних органів і посадових осіб, вказівок і розпоряджень власних керівників.

Публічні службовці є особливими суб’єктами права, їх діяльність регулюється, поряд із загальним, і спеціальним законодавством. До останніх висуваються підвищені правові вимоги, пов’язані з їх професійною діяльністю, а також поширюються обмеження, пов’язані з прийняттям на службу та її проходженням. Така професійна діяльність передбачає додержання публічними службовцями встановлених в законі заборон та їх

готовність нести загальну і спеціальну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків.

Законодавець до публічних службовців висуває й етичні вимоги, засновані на загально визнаних етичних стандартах і принципах, які повинні бути зрозуміло і точно сформульовані. Надання етичним нормам правового статусу обумовлене подальшим прискоренням реформування системи державної служби.

Проблеми моральності такої служби актуалізуються у зв'язку із необхідністю подолання елементів негативного її іміджу, з потребами гармонізації відносин чиновників і громадян, а також для взаємодії службовців у середині своєї соціально-професійної групи.



Адміністративна етика у системі управління людськими ресурсами як один з видів професійної етики є кодексом поведінки, який приписує певний тип людських взаємовідносин і є оптимальним, з точки зору виконання службовцями їх професійної діяльності.

Високі моральні риси державного службовця не формуються стихійно, а тому актуальною є поява згаданих вище Правил, спрямованих на зміцнення моральних основ зазначеної служби, виховання у службовців патріотизму, неухильного виконання законів і етичних норм професійної поведінки.

Право нерідко представляють у вигляді юридично оформленої моральності, тому що воно засновується на моралі і не може бути аморальним. Тому в багатьох статтях чинної Конституції України, Декларації прав і свобод людини та інших важливих актах (до них можна віднести і Правила) оцінки права і моралі збігаються.

Слід зазначити, що встановлення лише правових норм і правил етичної поведінки не гарантує їх додержання – постає потреба поєднати норми закону в комплексі з дієвими організаційними інструментами, виявити готовність самих державних службовців здійснювати покладені завдання в умовах відкритості та підзвітності, чутливо реагувати на порушення етичних норм і правил, свідомо дотримуватись правил етики поведінки.



Важливим фактором для розвитку соціуму є взаємодія моралі та права. І право, і мораль виступають способами регуляції життя соціуму, стоять на заваді аморальним діям та створюють умови для забезпечення існування людини на засадах особистої свободи.

Однак це дві суттєво різні регуляційні системи, основними розбіжностями між якими є: інституційний характер правової регуляції (адже за будь-якою правовою дією стоїть інститут держави) і відсутність інституту в моральній регуляції; налаштованість права лише на заборону зла; мораль же не тільки забороняє злі дій, наміри, відносини, але й орієнтує на втілення добра.

Право цілком задовольняється тим, що дії людини не порушують правові норми, зовнішньо не суперечать закону. Мораль – це не лише розгляд конкретних кордонів, в яких наші вчинки повинні бути обмежені, але й культивування духу.

Практика нормативного регулювання адміністративної етики публічних управлінців

Етичні принципи, існуючи у формі суспільної свідомості, створюють певні загальні орієнтири, напрямки, забезпечуючи цілісність та життєздатність публічної служби як системи та уособлюючи її вищі цілі.

Реалізацію цих принципів забезпечують етичні норми (від. лат. «правило», «взірець», «зразок»).



Етичні норми є формою моральної свідомості – суспільної чи індивідуальної, у якій конкретизується етичний принцип чи формулюється наказ самому собі на основі особистих уявлень про добро чи зло, обов'язок, совість, гідність, справедливість.

Норми також є елементом моральних відносин, звичаєм, який постійно відтворюється за допомогою масової звички, зразком та підтримуваний суспільною думкою. Таким чином, етична норма може бути представлена у вигляді того, «як повинно бути» (до чого прагне людина) та того, «що є насправді» (повсякденна практика, у якій реалізується поведінка людини). Рівень зближення чи розходження «бажаного» та «існуючого» у реальному житті та вчинків людей є показником стану морального здоров'я окремої особистості, соціальної групи, суспільства та людства у цілому.

Аналіз практики нормативного регулювання адміністративної етики публічного управлінця на основі співставлення та порівняння «бажаної» та «існуючої» професійної моралі дозволяє діагностувати стан моральності корпусу публічної служби, виявити причини деформації її цінностей та визначити фактори, засоби,

методи та технології подолання «морального дефіциту» у сфері публічного управління.

Етичні норми формуються у процесі поступального розвитку людства, набираючи форми загальнолюдських цінностей

За причетністю до носіїв цінностей виділяють: загальні, суспільні, групові та особисті (індивідуальні) норми.

Загальні моральні норми є загальнолюдськими моральними вимогами щодо влаштування буття, які засновані на визнанні абсолютної цінності людського життя.



«Загальнолюдська мораль є одним із важливіших досягнень людської цивілізації та сама за сутністю своєю є найважливішою соціальною цінністю»

(Вернадський В.І.).

Сьогодні усвідомлення пріоритетності загальнолюдських цінностей посилюється у результаті виникнення глобальних проблем у формі загроз планетарного характеру: забруднення навколишнього середовища, виснаження важливих ресурсів життєзабезпечення. Ці загрози дуже часто спричинені необдуманими, а іноді – і злочинним рішеннями посадовців.

Розвиток технічних засобів передачі інформації, які дозволяють маніпулювання масовою свідомістю, формування інтересів, уподобань, способу життя та навіть світогляд у практично необмеженої аудиторії людей, свідчать не лише про глобалізаційні процеси у сучасному житті, але й про формування у контексті цих процесів нових уявлень про роль моралі у житті людини, суспільства, усього людства.

Усвідомлення глобальних проблем людства у зарубіжних країнах оформилося у доктрину «нового планетарного світовлаштування», розроблену членами Римського клубу – великого міжнародного теоретичного центру досліджень та розробки рекомендацій щодо вирішення глобальних проблем, які постають перед людством. Найважливіша проблема сьогодення – переорієнтування людства на принципах соціальної справедливості, відповідальності та гуманізму, заснована на зміні звичаїв, уподобань, поведінки людей, вихованні кожною людиною у собі здатності до взаєморозумінню, співчуття, солідарності, повазі незалежно від їх соціального статусу, переконань, місця проживання і т.д.

Загальнолюдські норми та цінності є фундаментом для формування моралі окремого суспільства. Стихійно виникаючі на їх основі в суспільній свідомості, формуючись у практиці масової поведінки у процесі взаємодії людей суспільні норми слугують засобом організації суспільного життя, оформлення, упорядкування, регулювання, оцінки стосунків та поведінки людей.



Вербалізуючись у формі заповідей, правил, суспільні норми націлені на те, щоб всі члени суспільства дотримувалися моральних установ, регулюють поведінку людини у всіх сферах суспільного життя, підтримуючи та санкціонуючи у загальній формі певні встановлені суспільні устої, лад життя, спілкування.

Регулююча дія суспільних норм повсякденно забезпечується з одного боку – масовими звичаями, вимогами та оцінками суспільної думки, з іншого – індивідуальною шкалою оцінок та переконань у системі «добре-погано».

У процесі соціалізації та розширення соціального досвіду людина залучається, потрапляє у складну систему формальних та неформальних взаємовідносин у різноманітних соціальних групах, у тому числі – професійних, які стають його найближчим соціальним середовищем, яке забезпечує умови для виявлення особистості, формування важливих соціальних якостей. Кожна із формальних та неформальних соціальних груп, у які потрапляє людина, формує окрему власну систему цінностей та групових норм, між якими часто існують суттєві розбіжності та протиріччя. Взаємовідносини «людина – людина», «людина – група» будуються на основі міжособистісного вибору індивідуальних прихильностей та симпатій та загальних інтересів. У такій групі виникають неформальні асоціації, коаліції працівників, реалізуючи соціальні потреби індивідууму у спілкуванні.

Головним регулятором внутрішньо організаційних взаємин є встановлені у групі норми поведінки, «шкала престижу». Для того, щоб вони були дієвими, виробляється механізм соціально-психологічного контролю групи за кожним її членом у вигляді позитивних санкцій (задоволення потреби у визнанні, поваги, приналежності) або ж – негативних (осуд, ostracism).



Групові норми є стандартизованими правилами поведінки, які приймаються учасниками групи як законні визначення очікуваних функцій групи. Саме вони забезпечують залучення індивіда у групу, у процеси та механізми групової взаємодії, впливають на всі види поведінки людини.

Підкріплені системою неформальних санкцій, вони є одним із найбільш дієвих механізмів соціального контролю над особистістю, засобом солідарності, згуртованості та взаєморозуміння, направленою проти центробіжних тенденцій, які призводять до порушення спільноти.

У морально здорових колективах групові норми, не ігноруючи загальнолюдські цінності та не вступаючи у протиріччя з вимогами суспільної моралі, відіграють позитивну роль, підтримуючи у членах групи почуття професійного патріотизму, соціальної відповідальності за свої дії та вчинки, відповідаючи вимогам адміністративної етики. І навпаки – у групах з відхиленнями у цілях, обслуговуваними відомчі чи особисті інтереси своїх членів, нехтуючи інтересами суспільства, держави і навіть своєї організації, діють свої, відмінні від установлених загальноприйнятих, моральні закони, тиск яких на членів групи, підкріплюючись системою неформальних санкцій, є одним із найбільш дієвих механізмів соціального контролю на особистість, спонукаючи її робити аномальні вчинки, протирічні визнанням законними в суспільстві нормам, правилам, цінностям. Така група здатна підкорити людину, змусити її діяти всупереч своїм переконанням, але лише за умови, якщо перебування в групі для людини є ціннішим за відданість особистим принципам, або ж якщо відчуження від групи чи вихід із неї становлять загрозу його матеріальному благополуччю, статусу, здоров'ю, життю.

Посідаючи певну позицію у суспільстві, соціальній групі та виконуючи певну соціальну роль, людина засвоює існуючі, сформовані моральні норми суспільства, групи, а також випрацьовує свої особисті норми, окреслюючи собі особисту позицію та форми соціальної поведінки, за допомогою яких здійснюється процес його існування як особистості.



Особисті норми є інтегративною характеристикою суб'єктивного світу людини, співвідносяться із її уявленнями про саму себе, тому вони не потребують інтеоретизації. Притримуючись особистих норм,

людина зміцнює почуття самоповаги, високу самооцінку, впевненість у вірності своїх дій та вчинків. Відступаючи ж від особистих принципів, людина відчуває отримувати почуття провини, самоосуд.

Професійна поведінка публічного службовця ускладнено-детермінована. Будучи частиною людства, він зобов'язаний узгоджувати свої вчинки з сформованими протягом існування людської історії загальнолюдським цінностями у вигляді загальних моральних норм. Його соціальна поведінка як члена суспільства регулюється суспільними нормами, які формуються у моральній свідомості конкретного суспільства та визначається нормами у межах тих службових, неслужбових та позаслужбових ролей, які йому доводиться виконувати у процесі своєї професійної діяльності.

Публічний службовець вступає у систему публічного управління уже сформованою ту процесі соціалізації особистістю зі своїм багажем моральних норм та установок, його свідомість та поведінка відтворюють особливості морального базису суспільства та соціальних груп, у яких проходив його духовний розвиток, формування переконань, які визначають його поведінку та зумовлюють зміст його особистих норм.

Орган публічного управління, у якому працює публічний службовець, є складною системою формальних та неформальних груп, які відрізняються не лише механізмами формування та функціонування, але й рівнем регламентованості поведінки кожного із її членів. Якщо професійна поведінка публічного службовця у межах формальної групи достатньо чітко регламентована Законом України «Про державну службу», то і в межах самовиникаючих груп діють неформальні правила поведінки, продиктовані колективним інтересам та потребою самозбереження цих груп.

Здійснюючи той чи інший вчинок, дію чи приймаючи управлінське рішення, публічний службовець поза межами правового поля регуляції кожен раз опиняється у ситуації морального вибору між тим «як повинно бути» та «реаліями сьогодення» – тим, що встановлено законом, етичним кодексом, та тим, що вимагає від нього зовнішнє середовище, яке може бути як органом публічної влади, у якому публічний службовець виконує нормативно закріплені функції, так і неформальна група у середині зазначеного органу, членом якого є службовець. І хоча на результат морального вибору впливає багато факторів об'єктивного

характеру, у кінцевому рахунку він найчастіше зумовлений особистою позицією публічного службовця, рівнем його духовної та моральної зрілості.

Специфіка взаємовідносин публічної влади і населення через призму етичного регулювання

Відносини з громадянами є основним показником моральності. Існують окремі причини, які зумовлюють конфліктність та інші аморальні прояви зі свого боку. Беручи до уваги основну причину – моральну недосконалість самих законів, решту можна звести до проблеми морально-психологічної неготовності і нездатності переважної більшості публічних службовців обрати пріоритетом професійної діяльності права й інтереси людини, громадянина, а не начальника чи держави.

Усунення названих причин потрібно розглядати в двох вимірах: нормативно-правовому забезпеченні професійної діяльності публічних службовців; власне моральному регулюванні.

Стосовно першого виміру йдеться про неврегульованість порядку і відсутність стандартів надання державних послуг громадянам та їх об'єднанням, законодавчого закріплення вимоги відкритості діяльності державних органів, яка покликана залучати громадян до участі в контролі за їх діяльністю й управлінні справами держави.

Другий, власне етичний вимір полягає в усвідомленні того, що відкритість і прозорість діяльності як основні етичні принципи, що регулюють відносини із споживачами державних послуг, є реальним випробуванням на моральність і професіоналізм державної служби.



Державний сенс відповідальності публічних службовців має низку моральних проявів:

- 1) відповідальність як компетентність, що в умовах відкритості й прозорості діяльності стає видимою для оточуючих;***
- 2) відповідальність за моральний вибір рішення чи дії та їх наслідки породжує відповідальність як почуття власної значущості людини, що вирішує державні справи.***

Негативні чинники професійної діяльності публічних службовців, такі як: надмірна забюрократизованість процедур, відсутність чітких стандартів надання державних послуг,

внутрішнього і зовнішнього контролю діяльності, законодавча норма вирішення окремих питань «на власний розсуд» у поєднанні зі «страхом свободи» – неготовністю публічних службовців взяти на себе відповідальність за власні дії, породжують патерналізм і конформізм публічного службовця. Це, з одного боку, є сприятливим середовищем для службових зловживань окремими посадовими особами, а з другого – зумовлює повну залежність громадян від «доброї волі» державного службовця. Ця проблема поглиблюється через низьку правову культуру і публічних службовців, і громадян. Науковці наголошують на низькому рівні знань службовцями нормативно-правової бази професійної діяльності, нерозуміння окремих положень і невміння користуватися конкретними нормами закону, які регулюють етику поведінки. Це зумовлює факти приховування від громадян правової інформації, яка б допомагала їм захищати свої права, отримати додаткові послуги або пільги. Крім того, недосконалість законів, якими не передбачені механізми реалізації і реальне матеріально-фінансове забезпечення окремих статей, перетворює службовців середньої і нижчої ланки на заручників держави у відносинах з громадянами, оскільки унеможливлює відстоювання ними етичної професійної позиції.



Суго етичною причиною конфліктів у відносинах з громадянами, яка, на думку службовців, має двосторонній характер, є невисока етична культура і службовців, і громадян.

Вона проявляється у невмінні вислухати й зрозуміти іншу людину, небажанні стримати почуття невдоволення, дохідливо роз'яснити сутність питання і допомогти відстояти її інтереси чи оперативно надати послугу.

В умовах важкого матеріального становища громадян, яке часто супроводжується почуттям розгубленості, безпорадності, ці якості та вміння публічних службовців відіграють особливу роль в утвердженні моральних відносин між владою і суспільством. Проте службовці не завжди співвідносять свої дії й рішення із їх впливом на долю окремої людини, на відносини громадян і влади.

Недостатність професіоналізму, належної етичної освіти, недосконалість правової бази і недостатнє володіння нею, визнають службовці, породжує прояви несправедливості при обслуговуванні громадян, наслідком яких є недовіра до влади.

Розв'язання цих проблем потребує науково обґрунтованого комплексного підходу до адміністративної етики публічного службовця, в якому враховувалася б сукупність факторів, необхідних для утвердження етичних засад в організації праці і відносин: науково-теоретичне обґрунтування; політико-правове закріплення; етико-просвітницьке й організаційне впровадження. Він має базуватися на розробці емпіричних показників прояву етичних принципів у діяльності публічних службовців, механізмів їх практичної реалізації, форм внутрішнього і зовнішнього (громадського) контролю за їх функціонуванням. Згадані проблеми мають бути відображені в освітній програмі з етики публічних службовців, а також у програмі етичної політики й професійної соціалізації.



Дебюрократизація державної служби має стати відправною точкою, основою пріоритетних напрямів вирішення існуючих морально-етичних проблем у процесі управління людськими ресурсами в системі публічного управління.

Такими напрямками науковці слушно вважають:

- політичний – передбачає наявність чіткої та неухильної політичної волі держави, спрямованої на подолання корупційних та інших аморальних явищ у системі державної служби;
- правовий – має активізувати роботу щодо вдосконалення, прийняття та ефективного й результативного функціонування антикорупційного законодавства на державній службі;
- організаційний – передбачає проведення правоохоронними органами цілеспрямованих заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією в органах влади, посилення державного контролю за діяльністю «зон підвищеного ризику» – адміністративних підрозділів, безпосередньо пов'язаних із наданням державних послуг громадянам;
- кадровий – основним завданням є розробка та нормативне закріплення єдиних критеріїв оцінювання кандидатів на вакантні посади та критеріїв оцінювання чиновників за їхніми професійними, професіональними, діловими, особистісними, морально-етичними якостями;
- морально-етичний – передбачає запровадження морально-етичних цінностей як у систему державної служби загалом, так і в діяльність кожного органу державної влади та кожного державного

службовця зокрема. Основою таких цінностей має стати визнання пріоритетності принципу служіння державі й суспільству в процесі виконання адміністративно-службової діяльності кожним чиновником;

- соціальний – спрямований на розробку системи ефективного й дієвого стимулювання високоморальної поведінки чиновників, їх позитивного та результативного мотивування на добросовісне та професійне виконання своїх службових обов'язків.

Доцільно виділити ще й психологічний напрям. Його виокремлення актуалізує створення належних умов на державній службі для ефективної та результативної діяльності кожного органу державної влади та кожного чиновника, посилення їх соціальної відповідальності перед державою та суспільством загалом.

Поняття етичної інфраструктури, її функції та основні елементи

Етична інфраструктура управління людськими ресурсами в системі публічного управління визначається як сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної і заохочення належної поведінки державних службовців, парламентарів, представників місцевої влади. Важливість та необхідність ґрунтовного наукового пізнання процесу розроблення та впровадження етичної інфраструктури як сфери суспільної життєдіяльності зумовлена ще й тим, що вона й дотепер не стала об'єктом розгорнутого аналізу вчених.



Елементи інфраструктури можна класифікувати у відповідності з основними функціями, для виконання яких вони використовуються: керівництво; управління; контроль у сфері додержання публічними службовцями норм професійної етики.

На сьогодні етична інфраструктура як складна система містить 9 елементів, кожен з яких у процесі формування етичної інфраструктури є самостійним і важливим механізмом, який взаємодоповнює та посилює інші (рис. 6.13.).

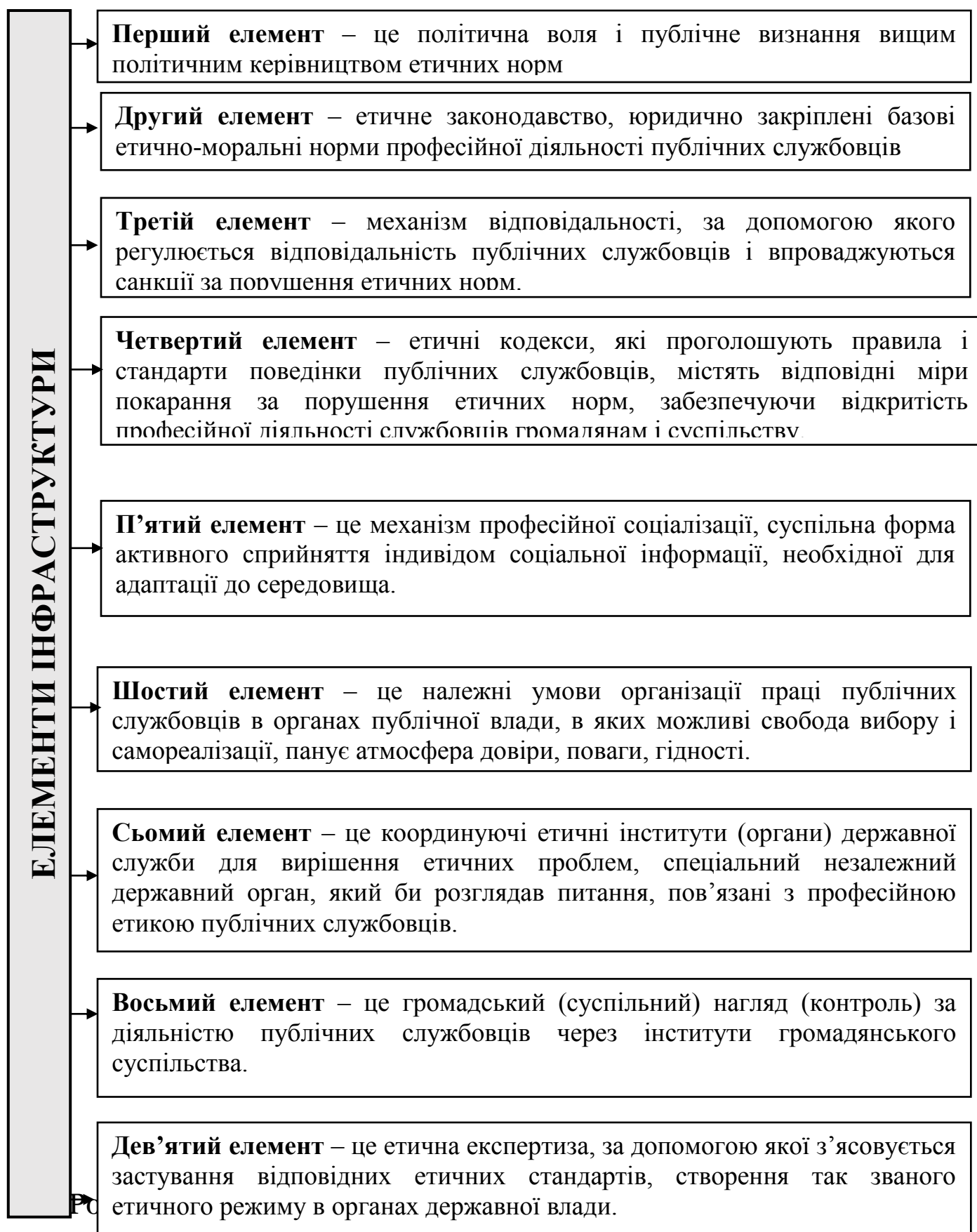


Рис. 6.13. Елементи формування і функціонування етичної інфраструктури.

Вирішення етичних проблем професійної діяльності, а також упорядкування організації праці і службових відносин на встановлених засадах, щоб «змусити» публічних службовців шанувати встановлений порядок, потребує комплексу інструментів і процедур, які будуть спонукати до етичної поведінки і врегульовувати її небажані прояви. Вони можуть бути об'єднані в етичну службу як спеціальний інститут етики державних службовців або ж набрати форми етичної інфраструктури державної служби (державної системи етики).

При цьому різні елементи можуть використовуватися для виконання більш ніж однієї функції. Належним чином функціонуюча інфраструктура забезпечення етики дозволяє підтримувати в державному секторі клімат, що сприяє дотриманню високих стандартів і норм поведінки

Ця структуризація етичної інфраструктури не є абсолютною і, безумовно, потребує свого доповнення та розвитку. Так, до елементів етичної інфраструктури державного управління можна включити також закріплену місію та програми формування етичної складової державного управління, присяги державних управлінців, наукові центри з розробки етики державного управління, асоціації депутатів, державних службовців, представників судової гілки влади, інститути незалежних омбудсменів як частину етичного режиму державної служби тощо.

Етичні кодекси

Стрімка реабілітація нормативності, розпочата наприкінці ХХ ст., пов'язана із процесами інституалізації критеріїв моральної оцінки, сьогодні набуває характеру особливої етичної кодифікації. Тому сьогодні на шляху реформування системи публічної служби надзвичайно актуальними є процеси проектування та затвердження ціннісно-нормативних документів – етичних кодексів.

На зміну традиційній кодифікації норм та принципів постала нова логіка нормативності з притаманною їй інституційно-організаційною регуляцією людської поведінки.

Сучасний етап соціокультурного розвитку виводить на арену такий варіант «моральної юрисдикції», котрий визначається мотивами відповідальності, справедливості довіри, чесності та відкритості настанов цілепокладаючої людської діяльності. Такі вимоги стають основоположними для різноманітних етичних документів як національного, так і міжнародного характеру.

Етичні кодекси складають серцевину професійної етики та є визначальним елементом етичної інфраструктури.



Кодекс етичний (моральний) (з лат. – «книжка») – сукупність моральних правил, вимог, норм, що приписуються до виконання. В етичних кодексах фіксуються:

- норми і правила, що усвідомлюються та увійшли в практику більшості представників професії, є історичним завоюванням суспільства і професійного середовища;**
 - вимоги, приписи, які є раціонально та морально обґрунтованими, але часто порушуються.**
-

Кодекси, як правило, визначають стандарти, згідно з якими оцінюється практика управління і діяльність органу/організації. Стандарти показують, що означає добре управляти фінансовими та іншими ресурсами, що таке ефективний внутрішній і зовнішній контроль та звітність, що таке прозорість та відкритість. Кодекс, установлюючи такі стандарти, допомагає організаціям поліпшити їхнє управління і діяльність та краще виконувати свою місію перед громадськістю.

Для того, щоб бути ефективним елементом етичної інфраструктури, етичний кодекс повинен створюватися і діяти на основі принципів:

- добровільності: кодекс створюється не для того, щоб регулювати діяльність інших органів/організацій, а для того, щоб удосконалити свою власну роботу і допомогти іншим;
- співробітництва: основне завдання коаліції органів/організацій, однодумців – допомагати одна одній відповідати стандартам у тих випадках, коли органи/організації намагаються відповідати стандартам, але у них це не виходить);
- згоди і віри в ідею: робота над створенням етичного кодексу створює коаліцію органів/організацій, які використовують кодекс поведінки з переконання; коаліція може розширюватися шляхом розширення кола однодумців, переконаних у користі кодексу).

Таким чином, створення етичного кодексу державної служби з метою регулювання державних послуг саме етичного змісту потребує формування єдиних засад та кодифікації.

Необхідність у кодифікуванні основних етичних вимог до представників різних гілок державної влади зумовлена потребами в зміцненні довіри громадян та забезпеченні ефективної діяльності

державного управління; удосконаленні відносин у державному управлінні; уніфікації етичних вимог до державних управлінців.



Завдання для самоконтролю

1. *Надайте характеристику сучасному інституційному середовищу управління людськими ресурсами в Україні.*
2. *Назвіть основні нормативно-правові акти, які регулюють трудові відносини у системі управління людськими ресурсами.*
3. *Назвіть первинні концепції управління людськими ресурсами. Які основні їх характеристики?*
4. *Обґрунтуйте взаємозв'язок пріоритетних напрямів регіональної політики з управлінням людськими ресурсами.*
5. *Охарактеризуйте основні моделі управління людськими ресурсами у секторі публічного управління.*
6. *Перерахуйте основні функції управління людськими ресурсами як цілісної системи.*
7. *Поясніть різницю між поняттями: «управління людськими ресурсами», «управління кадрами» та «управління персоналом».*
8. *Які механізми державного управління людськими ресурсами в системі регіональної влади є доцільними та дієвими? Обґрунтуйте свою відповідь.*
9. *Які основні цілі управління людськими ресурсами? На основі чого вони формуються?*
10. *Які проблеми притаманні сучасній системі управління людськими ресурсами в Україні? Ваше бачення щодо шляхів їх вирішення.*
11. *Які умови необхідні для успішного управління людськими ресурсами?*
12. *Яку роль в інституційному середовищі управління людськими ресурсами відіграють недержавні інститути?*
13. *Дати характеристики основним принципам легітимації регіонального політичного лідерства.*
14. *Дати характеристику основних етапів становлення політичного лідерства у країнах Центральної та Східної Європи?*
15. *Наведіть приклади політичних лідерів загальнодержавного та регіонального рівня.*
16. *Охарактеризувати основні фактори, що впливають на динаміку процесу легітимації регіонального політичного лідерства.*
17. *Охарактеризуйте функції політичного регіонального лідерства з точки зору їх змісту.*
18. *Поясніть сутність основних параметрів розмежування політичного регіонального лідерства та публічного управління як різновидів управлінської діяльності.*

19. Укажіть три основні рівні політичного лідерства за характером та масштабом діяльності.

20. Що відрізняє політичного лідера регіонального рівня від суто посадових осіб?

21. Які є умови успішної легітимації регіонального політичного лідерства?

22. Визначте основні чинники компетентності в часі.

23. Вкажіть ключові аспекти цілепокладання. Прокоментуйте їх.

24. Дати характеристику кожному із етапів розвитку теорії управління робочим часом.

25. На яких постулатах ґрунтується основна ідея тайм-менеджменту?

26. Наведіть приклади використання інструментарію організації часу.

27. Обґрунтуйте переваги «дерева рішень» перед іншими методами постановки цілей?

28. Охарактеризувати основні компоненти системи управління часом, запропонованої Л. Зайвертом.

29. Поясніть сутність поняття «праксеологія».

30. Проаналізуйте недоліки та переваги тайм-менеджменту. Обґрунтуйте Вашу думку.

31. Яке основне призначення інвентаризації використання робочого часу?

32. Встановіть роль законодавства в системі етичної інфраструктури управління людськими ресурсами в системі публічного управління.

33. На основі аналізу нормативно-правової бази адміністративної етики зробіть висновок щодо того, які аспекти задекларовані належним чином, а які – не у повному обсязі.

34. Охарактеризуйте етичний вимір відносин публічних службовців із громадянами.

35. Охарактеризуйте основні елементи структури моральних вимог до публічного службовця.

36. Пояснити сутність поняття «адміністративна етика».

37. Чи існує потреба фіксувати етичні вимоги до професіоналів у етичних професійних кодексах? Чим це зумовлено?

38. Що таке моральна відповідальність?

39. Який вплив мають групові моральні норми на професійну поведінку публічного управлінця?



Рекомендовані джерела

1. Алюшина Н. Управління персоналом на державній службі: новий статус кадровика, кейси, методика проведення співбесіди //

Держслужбовець: єдине спеціалізоване видання для працівників органів державної та судової влади і місцевого самоврядування. – 2016. – № 7. – С. 114-121.

2. Архангельский, Г.А. Тайм-менеджмент как инструмент развития фирмы [Электронный ресурс] / Г.А. Архангельский. – Режим доступа: <http://www.b-seminar.ru/article/show/65.htm>.

3. Баніт О. Особливості управління людськими ресурсами в німецьких корпораціях (на прикладі BMW GROUP) / О. Баніт // Адаптивне управління: теорія і практика: електронне фахове видання. – Серія «Педагогіка». – Вип. 2 (3). – 2017. – С. 123-135.

4. Василевська Т.Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – К.: НАДУ, 2015. – 204 с.

5. Гавриш О. А. Технології управління персоналом: монографія / О. А. Гавриш, Л. Є. Довгань, І. М. Крейдич, Н. В. Семенченко. – Київ : НТУУ «КПІ імені Ігоря Сікорського», 2017. – 528с.

6. Гончарук Н. Т., Прудіус Л. В. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л.В. Прудіус // Аспекти публічного управління: зб. наукових прац. – Т. 6. – №1-2. – 2018. – С. 42-50.

7. Гула С. Добросовісність як нова категорія антикорупційного законодавства: реальність та перспективи / С. Гула. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://nihabarnyctvu.org.ua/publ/dobrochesnist_

8. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ваценка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

9. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова КМУ від 2 вересня 2019 р. № 829. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#n2>

10. Діденко Н. Г., Зелінська Н. Є. Управління людськими ресурсами в органах державної влади в сучасному науковому дискурсі / Н. Г. Діденко, Н. Є. Зелінська // Економіка та держава: Науково-практичний журнал. – Серія «Державне управління». – № 7. – 2018. – С.38-43.

11. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід/ Н. Сорокіна, Т. Серьогіна // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / [голов. ред. С. М. Серьогін]. – Дніпропетровськ, 2014. – Вип. 2 (21). – С. 246-258.

12. Етика державного службовця: навчальний посібник / Черніг. Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Упор.: Л.А. Чабак. – Чернігів : ЦППК, 2016. – Електронний ресурс. –

Режим доступу: <http://sivertraining.org.ua/2016/07/14/etyka-derzhavnogo-sluzhbovtsyanavchalno-metodychnyj-posibnyk/>.

13. Євдокимов В.О. Основи планування тайм-менеджменту державного службовця [Електронний ресурс] / В.О. Євдокимов, Ю.В. Конотопцева // Теорія та практика державного управління. – 2016. – Вип. 2. – С. 171-177. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_2_31

14. Зайченко О. І., Кузнецова В. І. Управління людськими ресурсами: навч. пос. / за наук. ред. О. І. Зайченко. – Івано-Франківськ, «Лілея-НВ», 2015. – 232 с.

15. Зелінська Н. Є. Політика людських ресурсів в публічному управлінні / Н. Є. Зелінська // Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: збірник матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. – Маріуполь: Донецький державний університет управління; Український культурологічний центр, 2018. – С. 53-55.

16. Іваницька С. Б. Впровадження європейських методик тайм-менеджменту в Україні [Електронний ресурс] / С.Б. Іваницька, Т.О. Галайда, Р.М. Толочій // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2018. – № 21. – С. 288-292. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/issue-21-2018>.

17. Калашнікова С. А. Актуальність лідерства в умовах сучасних суспільних трансформацій та його вплив на професійну підготовку управлінців / С. А. Калашнікова [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://od.kubg.edu.ua/index.php/journal/article/viewfile/10/32>. 55

18. Калініченко Л. Л. Особливості впровадження тайм-менеджменту на підприємстві / Калініченко Л.Л., Гаврилова А.О. // «Молодий вчений». – 2017. – № 4.4 (44.4). – С. 60-63.

19. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

20. Кох Р. Закон Парето или Принцип 80\20 [Електронний ресурс] / Р. Кох. – Режим доступу: http://www.arbuz.uz/t_pareto.html.

21. Кравченко Т. А. Сучасні підходи до удосконалення змісту підготовки лідерів державного управління / Т. Кравченко // Викладання лідерства для посадових осіб та представників місцевого самоврядування: сутність, виклики, перспективи : матер. Всеукр. круглого столу (Київ, 15 квітня 2015 року) / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гука. – Х. : Фактор, 2015. – 88 с. – С. 18 – 20. 66

22. Крукевич Н. М. Проблеми становлення поняття тайм-менеджмент / Крукевич Н. М. // Торгівля, комерція, підприємництво. – 2014. – Вип. 17. – С. 119-122.

23. Лазоренко Т. В. Правила успішного використання тайм-менеджменту / Т. В. Лазоренко, Ю. О. Дідченко // «Молодий вчений». – 2017. – № 1(41). – С. 632-635.

24.Лаптев В. І. Дослідження інституційного середовища управління людськими ресурсами в Україні / В. І. Лаптев // Стратегія і механізми регулювання промислового розвитку: Зб. наук. пр. – К.: ІЕП НАНУ, 2016. – С. 63-72.

25.Ліпенцев А. Розвиток лідерства в органах публічної влади у контексті завдань надання якісних адміністративних послуг: теоретичні та методологічні аспекти / А. Ліпенцев // Наук. вісн. – 2013. – Вип. 12 «Демократичне врядування». – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.

26.Любченко Н. В. Технології тайм-менеджменту в управлінській діяльності керівника навчального закладу / Любченко Н.В. // Bulletin of Postgraduate education: collection of scientific papers. Series «Management and administration». –2016. – № 1(30). – С. 82-97.

27.Мельниченко А. Кодекс честі як інструмент дотримання академічної чесності науковця і освітянина / Анатолій Мельниченко // Академічна чесність як основа сталого розвитку університету. – Київ: Таксон, 2016. – С. 171-183.

28.Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб : від 23.07.1996 р. № 995_788. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.

29.Модельний Кодекс поведінки державних службовців, який є Додатком до Рекомендацій № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (від 11 травня 2000 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://crimecor.rada.gov.ua//komzloch//control//uk/publish/aticle>

30.Оганісян М.С. Етична інфраструктура державної служби // Енциклопедія державного управління. –Т.6. – Київ: 2011. – С 145-147

31.Приходченко Л. Л. Регіональне політичне лідерство: становлення та вплив на державне управління: автореф. дис. канд. дер. упр.: спец. 25.00.01. – «Теорія та історія державного управління» / Л. Л. Приходченко. – Одеса, 2001. – 20 с.

32.Приходченко Л. Легітимність як результат узгодження ціннісних орієнтацій населення та регіональних політичних лідерів / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління.: Науковий збірник. – Вип.8. – Одеса.: ОФ УАДУ, 2001. – с. 123.

33.Приходченко Л. Нові підходи у підвищення рівня професійної компетентності кадрів для органів публічної влади / Л. Приходченко // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення інституту (Одеса, 29-30 жовтня 2015 р.). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С.125-126.

34.Прищак М. Д. Психологія управління в організації : навч. посібник / М. Д. Прищак, О. Й. Лесько. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – Вінниця, 2016. – 150 с.

35. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII № 889-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/889-19>

36. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page5>

37. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-№ VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/para738#n738>.

38. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

39. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>.

40. Про затвердження переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 № 2. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16>

41. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: Постанова КМУ від 11 лютого 2016 р. № 65. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

42. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства з питань державної служби України від 03 березня 2016 р. № 47. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0438-16>

43. Семикіна А. В. Людський капітал: підвищення конкурентоспроможності на основі соціальних інновацій: монографія / А. В. Семикіна. – Одеса, «Атлант» ВОИ СОИУ, 2018, – 272 с.

44. Сергеева Л. М., Кондратьєва В. П., Хромей М. Я. Лідерство: навч. посібн. / за наук. ред. Л. М. Сергеевої. – Івано-Франківськ. «Лілея-НВ». 2015. – 296 с.

45. Управлінське лідерство : колективна монографія / за заг. ред. В. В. Толкованова. – Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. – 600 с.

46. Хаїтов П. О. Оптимізація управління людськими ресурсами на державній службі в період проведення змін / П. О. Хаїтов // Теорія та практика держ. служби : матер. наук.-практ. конф., 11 листопада 2016 р., Дніпро / за заг. ред. С. М. Серьогіна – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 3 с. – Режим доступу : http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/2016_11_11_mater_pei.pdf. 191

47. Чкан А. С. Самоменеджмент : навчальний посібник для студентів освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» напрямку підготовки «Менеджмент» / А.С. Чкан, С.В. Маркова, Н.М. Коваленко. – Запоріжжя: ЗНУ, 2014. – 84 с.

48. Янцаловський О. Психологічні особливості тайм-менеджменту студентів [Електронний ресурс] // О. Янцаловський, О. Леус // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. – 2017. – Вип. 4. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadrn_2017_4_19

49. Bedell-Avers K.E. Conditions of problem-solving and the performance of charismatic, ideological, and pragmatic leaders [Text]: A comparative experimental study / K. E. Bedell-Avers, S. T. Hunter, M. D. Mumford // *The Leadership Quarterly*. – 2008. – Vol.19. – P.89–106.

50. Moore E. T. Doctor of Philosophy in Educational Leadership / Moore E. T. – Clemson, 2010. – 32 p.

РОЗДІЛ 7.

УПРАВЛІННЯ МІСТАМИ ТА МІСЬКИМИ УТВОРЕННЯМИ

Мета – ознайомлення слухачів та набуття ними знань, умінь і навичок у сфері управління містами у системі публічного управління, які полягають у науково-теоретичному обґрунтуванні динаміки становлення й формування міських агломерацій, надання систематизованих знань й поглиблення практичних навичок з ефективного створення і застосування системи управління містами та міськими утвореннями.

Навчальні цілі:

- формування уявлень про основні теоретичні підходи щодо міст у системі територіального розвитку;
- ознайомлення з засадами державної політики щодо міського розвитку, кращим зарубіжним досвідом управління міськими утвореннями;
- сформувати вміння аналізу ефективності системи міського управління та на основі інноваційних підходів вдосконалювати розвиток міст;
- поглибити навички щодо управління основними підсистемами міст та міських утворень;

Результати навчання:

Після вивчення тем розділу слухачі мають володіти поглибленими знаннями з теорії та практики міського розвитку та здатністю щодо:

- адекватного реагування на нові управлінські ситуації в системі управління містами та ефективного поведіння в практичних ситуаціях;
- побудови ефективної системи та механізмів управління містами та міськими утвореннями;
- здатність аналізувати, впроваджувати та поширювати кращу практику управління містами.



Ключові слова: агломерація, міські утворення, місто, містоутворююча база, містообслуговуючий комплекс, міське самоврядування, урбанізація.

План викладу:

- 7.1. Місто як суспільне та управлінське явище.
- 7.2. Урбанізаційні процеси в Україні.
- 7.3. Основи державного регулювання розвитку міст.
- 7.4. Європейські стандарти міського розвитку.

§ 7.1. Місто як суспільне та управлінське явище

Підходи до сутності міста у соціальному пізнанні

У чому полягає сутність міста як соціального явища, яке в суспільстві існує і суспільством обумовлене, що має в суспільстві досить визначене місце? Без відповіді на це питання неможливо визначити специфіку міста як об'єкту управління та з'ясувати систему управління містом. Існує досить багато наукових напрямів, що вивчають місто й кожен з яких розглядає місто через категорії відповідної галузі знань.

Так, однією з перших наукових дисциплін, що обрали місто об'єктом свого систематичного аналізу, була **географія**, що ґрунтується на аналізі просторової диференціації явищ, виявлення особливостей територій та зв'язків між різними явищами на даній території. В межах географічного вивчення суспільства місто виступатиме як певне «наповнення» території в результаті її засвоєння та заселення людьми. Саме це дозволило географії сформулювати визначення міста як особливо складної геосистеми, що володіє антропоцентричною організацією та функціонує на територіях з усталено високою концентрацією населення, довготривалою забудовою і з певним розподілом матеріальних елементів. У даний час багато в чому на географів покладають завдання з моніторингу за розвитком великих та малих міст, за ефективністю заходів з регулювання розселення населення, що є важливими інструментами їх управління.

Поняття сутності міста є предметом **філософських** міркувань. Місто, посідаючи суспільстві унікальне функціональне місце, за рівнем масштабності наближається до рівня філософського узагальнення та філософського аналізу. Не дивно, що вчення про місто є безпосереднім атрибутом майже кожної самостійної і розвиненої філософської теорії. Як зазначав французький філософ Ж.-П. Сартр: «...місто – це матеріальна і соціальна організація, що знаходить свою реальність у повсякденності своєї відсутності: воно є присутнім у кожній із своїх

вулиць тією мірою, якою воно завжди в іншому місці, і міф про столицю з її таємницями яскраво показує, що непрозорість безпосередніх людських стосунків виникає тут із того, що вони завжди обумовлені всіма іншими відносинами».

Велику увагу містам приділяє **історія**, для якої міста є одним з могутніх факторів історичного процесу, а історія суспільства в цілому у певному розумінні виступає як історія міст. У численних дослідженнях міста виступають осередками формування державності, ареною суспільно-політичної боротьби, місцем формування нових економічних і соціальних відносин. В історичних дослідженнях можна ясно простежити думку про те, що доля міст у тому чи іншому суспільстві визначається головним плином історичного процесу, детермінована істотними особливостями та динамікою соціокультурного розвитку, безмежно модифікується соціально-історичними обставинами та конкретними подіями цього процесу. Таким чином, з позицій історичної науки місто – стисла модель суспільства, в якому воно існує. Зрозуміло, що такі висновки мають безпосереднє відношення до питання про управлінські механізми міського розвитку.

Економіка досліджує проблеми міст найбільш інтенсивно. У її рамках місто розглядається як частина господарського простору зі значною щільністю місць застосування праці та населення. Економічна наука аналізує економічні відносини на рівні міста, вивчає місто як особливий господарський комплекс. На цих засадах конституюється в ролі самостійного наукового напрямку економіка міст, предметом якої є вивчення специфіки виявлення у міській економічній системі законів матеріального виробництва.

На відміну від попередніх наукових дисциплін, для **архітектури** поселення є єдиним об'єктом аналізу. Вивчення міста з цієї точки зору виявилось одним з найрезультативніших. Це пояснюється тим, що архітектори розглядають місто ніби зсередини, вважають саме його (а не суспільство в цілому, соціально-економічну та політичну та управлінську систему) вихідним та кінцевим пунктом аналізу. Основним досягненням теорії містобудування є визначення міста як цілісного життєвого середовища, що обумовлює ті чи інші сторони життєдіяльності міського населення. Саме в межах архітектури розроблюються генеральні плани міста, що реалізовували певні містобудівні концепції. У цих документах вирішуються взаємозалежні питання розміщення місць застосування праці та розселення населення, розвитку систем масового культурно-побутового та комунального

обслуговування населення, визначення оптимальної системи магістральних вулиць та перспектив розвитку пасажирського транспорту; містяться обґрунтування принципів рішень щодо розвитку інженерного обладнання та впорядкування території, охорони довкілля та пам'ятників історії та архітектури тощо.

При вивченні міста за допомогою понятійного апарату **екології** у центрі аналізу виступатиме відносини «суспільство – навколишнє середовище», під яким розуміють чисту, нетехнізовану природу. Специфіка екологічного підходу до вивчення процесів суспільного розвитку обумовлена намаганням з'ясувати пристосування навколишнього середовища, природних ресурсів до результатів усього технологічного розвитку суспільства. Тому зрозумілим є той підвищений інтерес екологів до розвитку виробництва, зосередженого в містах, особливо великих, адже останні є основною ареною взаємодії суспільства і природного середовища, ареалами найбільш сильно зміненої природи. З екологічної точки зору своєрідність міста як соціокультурної системи полягає в тому, що воно є найбільш закінченим вираженням штучно утвореної природи. Дуже симптоматично, що поняття «соціальна екологія» було введено в науковий обіг саме у зв'язку з дослідженням міста, яке трактується як особливий колективний організм у складі екологічної системи.

Інший аспект вивчення міста ми виявляємо в **демографії** – науці, яка вивчає закономірність явищ і процесів у структурі, розміщенні і динаміці населення. У центрі уваги демографів, звичайно, стоїть проблема природної (народження, смертність, статевий та віковий склад), а також соціальної (міграція, розселення, шлюбність, розлучення та ін.) динаміки населення міста. Завданням наукового аналізу у даному випадку є виявлення чинників, що впливають на ці процеси, закономірностей і механізмів їхнього впливу, властивості місту специфіки, засобів, типів і режимів відтворення населення тощо. Місто з погляду демографії виступає визначеною, розміщеною в ареалі зі специфічними соціально-економічними і культурними умовами відтворення групою населення, що розглядається одним з елементів населення країни в цілому (з урахуванням народжень, шлюбів, розлучень, статевої та вікової структури) і відносно автономним утворенням.

Своєрідний підхід до міста характерний для **культурології**, що вивчає, зокрема, культурні норми міста, які будучи центрами економічного, політичного, культурного життя формують особливу міську культуру як результат процесів інтеграції феноменів різних

культур. Типові суспільні якості і стосунки городянина, як представника міського співтовариства, визначаються не тільки умовами, типом і характером його трудової діяльності, але й своєрідністю міського побуту, загальними особливостями і характеристиками міської культури, стилем міського життя. Місто вимагає від своїх мешканців дотримання принципів і норм сформованого тут способу життя, звичаїв і ритуалів, дотримання соціально-ієрархічних і соціально-координаційних позицій, письмових і неписьмових правил моралі, етики й етикету.

Юридична наука підходить до поняття міста з правової точки зору і визнає за містом поселення з визначеною територією, якому наданий міський статус, закріплені особливі адміністративні повноваження або особливе правове положення. На базі розуміння специфіки міста виникла особлива галузь юридичної науки – муніципальне (комунальне) право. Своєрідність відносин, регульованих нормами муніципального права, полягає у тому, що вони виникають в особливій сфері суспільства, яку Конституція України визначає як місцеве самоврядування, що є родовим щодо поняття міського самоврядування. Міське самоврядування є цілісною системою суспільних відносин, пов'язаних із територіальною самоорганізацією населення, яке самостійно вирішує питання міського значення, питання устрою і функціонування міської влади.

Як окрему політичну систему досліджує місто **політологія**. Політична роль міст завжди була величезною. Невипадково у Давній Греції одним словом «polis» позначалися і місто, і держава. Як справедливо підкреслив П. Сорокін, «існування держави взагалі неможливе без міста... Місто, як правило, або є вихідною стартовою точкою політичного об'єднання, або його базою...». Міська політична система постає перед дослідником як динамічна єдність формальних і неформальних політичних інститутів, що функціонують з метою визначення напрямку розвитку міста відповідно до міської системи цінностей та трансформації суспільних вимог у політичну та управлінську практику.

Все більш підвищений інтерес до проблем міського розвитку виявляє і **соціологія**. Коло її інтересів – міська спільнота, як специфічна форма спільності людей, диференціація населення у місті, виявлення його орієнтацій тощо. У багажі соціології дослідження певних характеристик міського населення, що привело, зрештою, до становлення соціології міста як самостійної галузі соціологічного знання. Соціологія міста – це такий напрямок

соціології, в якому досліджуються соціальні наслідки урбанізації, внутрішні проблеми розвитку міст, міського способу життя і розробляються методи і засоби управління соціально-економічними процесами в урбанізованих регіонах з метою збереження і зміцнення суспільного порядку.

Центром соціології міста належить і поняття «міський спосіб життя». Міський спосіб життя є наслідком компактності населення міста і функцій, які ним виконуються. Чим більше поселення, вища компактність населення і чим різноманітніше міське співтовариство за своїм соціальним складом, тим чіткіше проявлятимуться риси міського способу життя.



На думку американського соціолога Л. Вярта, до найбільш важливих особливостей міського способу життя належить:

- **превалювання вторинних контактів: ділових, короткочасних, анонімних зв'язків;**
 - **відмирання сусідських зв'язків і спілкування;**
 - **наявність великої кількості груп за інтересами і різноманітність культурних стереотипів;**
 - **зменшення соціального значення родини і передача багатьох її функцій іншим інститутам, падіння народжуваності, перетворення великої родини в нуклеарну, послаблення зв'язків і залежності між родичами;**
 - **зниження ролі традицій у регулюванні поведінки особистості в результаті підвищення значення формального соціального контролю в цій галузі;**
 - **нестійкість соціального статусу індивіда і підвищення соціальної мобільності.**
-

На тлі зазначеного соціологи в якості критеріїв поділу поселень та міські та сільські вважають такі критерії: а) чисельність населення; б) ступінь його стабільності; в) характер і складність галузевої і фахової структури виробничого сектора; г) рівень організації матеріально-просторового середовища; д) ступінь благоустрою поселення; е) рівень сфери послуг; є) соціальні функції поселення; ж) стан свідомості населення; з) ставлення до населеного пункту як до міста або до села.

Узагальнення численних підходів дозволяє зробити наступне визначення:



місто – це суспільно-територіальне утворення, що є місцем масового розселення людей і зосередження їх суспільно корисної діяльності у будь-яких її формах, крім одержання первинних продуктів сільського господарства, як єдиного заняття населення і організоване у постійно діючий господарсько-будівельний комплекс, розрахований на обслуговування побуту і діяльності пов'язаного з ним населення у відповідності з рівнем розвитку продуктивних сил.

Місто як управлінська система

Основним методологічним підходом до міста з точки зору управління є його визначення як системи. Як зазначав свого часу К. Маркс, «саме існування міста як такого відрізняється від простої множини незалежних будівель. Тут ціле не просто сума своїх частин. Це свого роду самостійний організм». На системному підході і відповідній термінології ґрунтуються у даний час більшість іноземних і вітчизняних досліджень міст. У рамках системного аналізу або під його впливом розробляються різноманітні теоретичні концепції, що долають традиційне роздільне вивчення об'єкту, суб'єкту, інструментів управління на рівні міст.

З позицій системного підходу місто – це не лише особлива форма розселення людей, що створює умови для застосування праці, задоволення матеріальних і духовних потреб, але й складний об'єкт управління, розвиток якого регулюється різноманітними механізмами, методами й інструментами управління.



Можна визначити кілька основних властивостей системи, що важливі для пізнання феномена міста.

- **цілісності, що виходить із принципової незвідності властивостей системи до суми властивостей складових її елементів і невиводимості з останніх властивостей цілого;**
- **структурності, що передбачає можливість опису системи через встановлення її структури, тобто мережі зв'язків і відношень системи; обумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури;**
- **ієрархічності, що фіксує те, що кожний компонент системи у свою чергу є система, а система, що розглядається є елементом більш складної системи;**
- **взаємопов'язаності системи і середовища, під яким розуміється те, що система формує і виявляє свої**

властивості у процесі взаємодії із середовищем, будучи при цьому провідним елементом взаємодії;

• множинності опису системи – в силу принципової складності кожної системи її адекватне пізнання вимагає побудови різноманітних моделей, кожна з яких описує лише певний аспект системи.

Місто має всі властивості об'єкта системного дослідження, чому сприяє.

по-перше, місто можна розглядати як цілісне утворення, відмежоване від зовнішнього середовища функціонально (за переважно несільськогосподарським родом занять його жителів), просторово (оскільки місто розташовується на території, межі якої можна досить чітко визначити), юридично (в межах адміністративно-територіального поділу країни), політично (через розвиток системи міського самоврядування);

по-друге, місто, як система, може бути складається з достатньо самостійних елементів, властивості і функції яких визначаються їхнім місцем у межах цієї системи, причому властивості останньої не можуть бути визначені повністю без урахування хоча б деяких властивостей і функцій її елементів. Система є цілісною, якщо її основна функція не зводиться до функцій її складових елементів.

по-третє, у системі міста діють управляючі механізми, що забезпечують цілеспрямованість й погодженість функціонування її елементів й тим самим функціонування її як цілого.

по-четверте, місто перебуває під впливом системи більш високого рівня: політичний режим, економічна і соціальна політика, демографічна ситуація у державі істотно впливають на умови функціонування і розвитку міста.

У літературі зустрічаються різні підходи щодо виділення елементів міста. У загальному вигляді місто можна подати у вигляді цілісної сукупності містостворюючої основи, містообслуговуючого комплексу, міської громади, архітектурно-планувального середовища та управлінської підсистем. Окрім того, до системи міста іноді відносять також блок природного середовища і території, який містить у собі різноманітні види ресурсів: водяні, земельні, рослинні та ін.

До містоутворюючої бази міста (економічна підсистема) належить сукупність підприємств і галузей економіки, розташованих на його території, що визначають активність міста як чинника розвитку регіону та держави у цілому. Зазвичай до

містоутворюючої бази можуть належать об'єкти промисловості, транспортна інфраструктура міжнародного та державного значення, наука й наукове обслуговування, вища освіта, військові об'єкти, заклади рекреації тощо. Містоутворюючій базі міста властива безупинна зміна стану – створення та ліквідація об'єктів промисловості, зміна обсягу і видів продукції тощо, що неминуче призводить до зміни всієї системи міста. Зокрема, скоротчення виробництва призводить до безробіття та зменшення бази оподаткування, що призводить до занепаду інших підсистем міста.

Під містообслуговуючим комплексом (підсистема життєзабезпечення) розуміють сукупність інфраструктури, спрямованої на задоволення соціально-побутових і культурних потреб і запитів населення міста. До нього зазвичай включають: ЖКГ і побутове обслуговування населення, пасажирський транспорт, зв'язок для обслуговування населення, об'єкти охорони здоров'я, фізкультури і соціального забезпечення, об'єкти освіти і культури. Як можна помітити, якщо галузі матеріального виробництва – промисловість, будівництво тощо є в основному містоутворюючими, то галузі невиробничої сфери є переважно містообслуговуючими.

Міська громада – третій складовий елемент міської системи, має подвійну природу. Як джерело трудових ресурсів, що використовується містоутворюючою базою і містообслуговуючим комплексом, її можна розглядати в ролі економічного феномену. Як цілісне міське співтовариство вона становить собою феномен соціальний.



Планувально-архітектурна підсистема міста являє собою komponування територіальних частин міста. Від того, якою є планувально-архітектурна структура міста багато в чому залежить зручність життя в ньому людей і ефективність розташованих у ньому систем. Планувальна структура, на відміну від попередніх підсистем міста є досить інерційною. Через свою жорсткість, закріпленість функціональних зон, параметрів площ і вулиць, вона важко піддається змінам чи перебудові.

Управлінська підсистема міста включає до себе органи самоврядування міста, міських органів державної влади, певною мірою суб'єкти громадянського суспільства та бізнес-структури, які разом здійснюють цілеспрямований вплив на окремі підсистеми міста та на місто у цілому.

Будь-яке місто являє собою відносно автономне утворення, тим не менш воно має і риси, що дозволяють вважати його частиною більш широкої системи. Про його відокремленість свідчать більш-менш чітко фіксовані просторові межі розселення людей та їх життєдіяльності. У свою чергу про входження його як частини до цілого можна судити по тому, що характер і темпи розвитку міста залежать значною мірою від характеру і темпів економічного і соціального розвитку більш великого утворення (регіон, держава) складовою частиною якого воно є. Таким чином, місто становить собою систему, що органічно входить до більш великого і складного соціально-політичного та економічного утворення.



Отже, будь-яке місто – це осередок місцевих (власне міських) і більш загальних (породжуваних фактом входження до системи більш високого порядку) проблем. Внаслідок зазначеного, місто, як об'єкт управління, має «вкраплення», упорядкування яких перебуває за межами компетенції власне міських органів самоврядування і є прерогативою загальнодержавних та/або регіональних органів державної влади. Зокрема, регулювання процесів, що відбуваються у містоутворюючій системі, за винятком окремих її параметрів, перебуває у віданні органів державного управління. До компетенції власне органів міського самоврядування належить головним чином управління містообслуговуючою сферою, причому багато які з її об'єктів у даний час також віднесені до відання регіональних або загальнодержавних органів управління.

Типологія міст та міських утворень

Кожному з міст властиві свої особливості, що обумовлюють різноманітні засоби вирішення завдань, що стоять перед ними. Тому для вирішення проблеми управління містом неабияке значення мають питання типології. Типологія – метод пізнання складних об'єктів, заснований на виявленні головних їхніх властивостей. Деякі дослідники вважають питання про типологію міст одним із головних загальних питань, що виникають при їх вивченні й управлінні. Типологія міст потрібна для того, аби визначити місце конкретного міста в ряду інших, вона дозволяє знайти в кожному з них найбільш суттєве, що створене загальними закономірностями розвитку міст. Як зазначав відомий науковець з розвитку міст Г.М. Лаппо, тип міста – це коротка, гранично стисла його характеристика, свого роду його формула.

Розмір міста є найбільш помітним матеріалом для типології, за яким в якості критерію обрана чисельність населення. Так у рамках даного підходу дослідник Б.С. Хорев виділив наступні типи міст:

Таблиця 7.1.

Класифікація міст за розміром

Категорія	Група	Клас	Чисельність населення
Великі	Великі	1	понад 1 млн.
		2	500 тис. – 1 млн.
	Значні	3	250 – 500 тис.
		4	100 – 250 тис.
Середні	Середні	5	50 – 100 тис.
	Напівсередні	6	20 – 50 тис.
Малі	Малі міста	7	10 – 20 тис.
	СМТ	8	до 10 тис.



Населення – інтегральний показник значення міста в рамках держави. За ним стоїть досить стійке сполучення різноманітних характеристик, адміністративного значення, містобудівних параметрів, індексу соціального розвитку тощо. Кількісні розміри міст пов'язані із якісними змінами. Так, за наявності незначного населення місто часто виступає як об'єкт політики, іноді навіть окремих міністерств або суб'єктів господарювання. З іншого боку, місто, наприклад, з мільйонним населенням вже висуває особливі вимоги до врахування його інтересів у процесі вироблення державної політики в цілому, робить його вже не стільки у об'єкт певної політики, як самотійний її суб'єкт.

Проте групування міст лише за розміром не може служити єдиною базою для розуміння його сутності. Найважливішою умовою розробки питань управління містом є аналіз його функціональної структури, тобто групування за основними містотворючими ознаками. Різноманітність функцій сучасних міст дозволяє виділити, зокрема, такі типи:

I. Столиця країни, що виконує переважно адміністративно-політичні та господарські функції загальнодержавного значення.

II. Багатофункціональні міста, що виконують різноманітні адміністративно-політичні, економічні, науково-культурні та інші функції.

III. Багатогалузові промислові центри – міста у яких розміщені пов'язані групи виробництв.

IV. Одногалузові (вузькоспеціалізовані) центри – міста, що характеризуються наявністю одного містоутворюючого об'єкту;

V. Транспортні міста, у яких основним містоутворюючим об'єктом виступають об'єкти транспортної галузі.

VI. Міста зі слаборозвиненою промисловістю, що виконують, як правило, функції адміністративних прилеглих районів.

VII. Міста рекреаційного типу, у яких переважна частина населення зайнята у курортно-оздоровчих установах.

VIII. Наукові та освітні центри – місця розміщення великих наукових та освітніх установ.

X. Міста – військові центри.

Функціональна типологія, однак, не характеризує у повному обсязі розвиток міст, що є, з одного боку, умовою простого відтворення місця міста у системі поселень, а з іншого, процесом підвищення його місця в ієрархічній системі за людністю та адміністративними чинниками. У зв'язку із зазначеним до типології можна ввести *динамічні характеристики*, що визначаються за інтенсивністю демографічних показників, зростанням кількості суб'єктів господарювання, показниками місцевого бюджету тощо:

- депресивні міста;
- міста, що обмежено розвиваються;
- міста, що характеризуються бурхливим зростанням.

Відповідно до Закону України «Про Генеральну схему планування території України» існують загальнодержавна, обласні, міжрайонні, районні та внутрішньорайонні системи розселення. Під системою розселення розуміється територіальне поєднання поселень, поміж якими існує визначений розподіл функцій (взаємний обмін функціями) та виробничі й соціальні зв'язки. Інтенсивність регулярних зв'язків поміж містами та іншими поселеннями дозволяє ввести в якості критерію типології їх розподіл за системою розселення, серед яких:

- столиця країни – центр загальнодержавної системи розселення;
- центри регіональних (міжобласних) систем розселення;
- центри обласних систем
- центри міжрайонної (субрегіональної) системи розселення;
- центри районної системи розселення;

- центри внутрішньорайонної (локальної) системи розселення;
- міста – супутники великих міст.

Наслідком розвитку міської системи розселення досить часто є виникнення інших форм міських утворень – агломерацій, мегаполісів, конурбацій, урбанізованих зон.



Агломерація – форма розселення, територіальне згуртування населених пунктів (переважно міст), які об'єктивно об'єднані в складну

багатокомпонентну динамічну систему інтенсивними, функціональними, у тому числі економічними, трудовими та соціальними, культурно-побутовими, рекреаційними та іншими зв'язками, а також екологічними інтересами.

Мегаполіс – агломерація моноцентричного типу, що утворюється при зростанні великої кількості сусідніх міських агломерацій.

Конурбація – агломерація поліцентричного типу в складі декількох більш-менш рівноправних міст і великих міських територій, що через зростання населення і фізичне розширення, злилися в одну безперервну міську промислово розвинену область. Переважно конурбації є поліцентричними агломераціями, в яких транспорт створює єдиний міський ринок праці або доставляє робітників до місця праці.

Урбанізована зона – густонаселена територія до якої входять міська агломерація та менші урбанізовані навколишні райони з розвинутою промисловістю, інфраструктурою та значним житловим фондом, населення яких пов'язане з містом-ядром трудовими міграціями.

Статус міста у системі адміністративно-територіального поділу один з ключових чинників типології міст, що впливає на їх управління. У даному відношенні в Україні виокремлюються наступні категорії міст:

- міста зі спеціальним статусом;
- міста обласного значення;
- міста республіканського значення АРК;
- міста районного значення.

Пов'язаною з попередньою є типологія міст за функціями, що виконуються у системі адміністративно-територіального поділу. У

зв'язку із зазначеним, можна виокремити наступні категорії міст в Україні:

- столиця країни;
- міста обласні центри;
- міста районні центри;
- міста – центри територіальних громад.

Міста в Україні також існують в якості самостійних адміністративно-територіальних одиниць, так і як поселення міського типу у складі територіальних громад, причому останні також досить часто визначаються як місто. Тим самим серед типологічних ознак міст України можна виділити структурний компонент, відповідно до якого серед міст представлені:

- цілісне місто – місто у складі яких немає інших поселень;
- місто (міська територіальна громада), до складу якого входять села, селища, міста без статусу територіальної громади.



Історико-генетична типологія орієнтується на час виникнення міста. Відповідно до історико-генетичної типології можна виділити:

- ***міста античного часу;***
 - ***середньовічні міста, що виникли у період V – XVI ст.;***
 - ***міста новітнього часу, що виникли у XVII – XIX ст.;***
 - ***новітні міста – міста, що виникли у XX ст.***
-

Найрізноманітніші політичні системи, що існують у містах також дозволяють класифікувати їх за *політичними ознаками*. Зокрема, дослідники визначають три головні моделі політичних систем міст:

- централізовані (командний стиль управління всіма сферами міського розвитку; непрозорість діяльності міської влади; панування бюрократичного адміністрування у розв'язанні міських проблем; придушення опозиції; приниження значення міської громади в системі управління містом; ставка переважно на примусові методи управління; виняткова роль керівника міста, аж до формування його “культу”; значне поширення демагогії та популізму в процесі управління містом; клієнталізм та місцевий олігархізм, намагання створити “місцеву номенклатуру”);
- плюралістичні (політичний плюралізм, наявність багатьох центрів прийняття політичних рішень; відкритість; залучення громади до управлінні містом; визнання саморегулятивних

процесів у міській економіці, сфері соціальних відносин, духовному житті; правовий характер діяльності);

- солідарні (висунення на перший план соціальних проблем у міському розвитку; використання компромісів у вирішенні міських проблем; високий рівень професіоналізму управління; прагнення до утвердження соціальної справедливості, здійснення широких соціальних програм).

§ 7.2. Урбанізаційні процеси в Україні

Розвиток міст та урбанізаційний процес в Україні

Розвиток міст в Україні є наслідком розвитку урбанізаційних процесів.



Урбанізація - зростання значення міст в розвитку суспільства, яке супроводжується ростом і розвитком міських утворень різного типу, зростанням питомої ваги міського населення, поширенням міського способу життя в певному регіоні, країні, світі.

Початок утворення міст в Україні сягає до VIII ст. до н. е., коли в Північному Причорномор'ї виникло кілька старогрецьких міст-колоній (Ольвія, Тира, Херсонес, Пантікапей, Фанагорія тощо). Розпад рабовласницького ладу і удари сусідніх племен у IV-V ст.н.е. призвели до занепаду і ліквідації цих античних міст.

Новий етап розвитку міст припадає на період становлення і розквіту Русі. За даними літописів, на кінець XII століття на Русі налічувалось 238 міст, які відігравали роль торговельно-ремісничих, оборонних центрів тощо. Найбільшими містами у цей період були Київ, Чернігів, Володимир, Переяслав, Галич, Теретовля, Путивль, Новгород-Сіверський, Перемишль, Лучеськ, Холм. Під час татаро-монгольської навали більша частина південно-руських міст була зруйнована і спалена.

У феодальний період процеси розвитку відбувалися досить повільними темпами у складних соціально-економічних умовах. В середині XVII століття в Україні нараховувалося 756 міст, в яких мешкало 1,4 млн. чол. Велика кількість міст у цей період була зумовлена значним розосередженням ремісницького виробництва, промислів і торгівлі, а також прийнятим тоді порядком віднесення поселень до категорії міст. Найбільш значними містами Гетьманської України у цей період були Київ, Чернігів, Ніжин, Фастів, Прилуки, Переяслав, Миргород, Біла Церква, Вінниця, Брацлав, Миргород, Чигирин, Черкаси, Корсунь, Канів, Глухів, Батурин.

З другої половини XVII ст., після об'єднання Козацької держави з Московським царством, починається новий період розвитку міст, коли відбулося інтенсивне заселення Слобідської України, порівняно швидко зростала чисельність міського населення, створювалися міські поселення (Харків, Суми, Ізюм, Охтирка, Чугуїв). У 17 столітті з розвитком мануфактурного виробництва на Лівобережній і Слобідській Україні зріс приплив сільського населення в міста, а також приписування кріпосних і державних селян навколишніх сіл до поміщицьких та казенних мануфактур.

Після приєднання Північного Причорномор'я до Російської імперії наприкінці XVIII ст. тут були засновані й швидко зросли нові міста – Херсон, Катеринослав, Миколаїв, Вознесенськ, Одеса, Маріуполь, Нікополь та ін.

Процес урбанізації на території України пришвидшився у XIX ст. , що було обумовлено скасуванням кріпацтва в 1861 році та початку швидкого розвитку промисловості, особливо у містах та містечках Східної України. Але міське населення продовжувало складати незначну частку всього населення. Частка міського населення за переписом 1897 р. становила в залежності від губернії в межах території сучасної України від 8% (Волинська губернія) до 29% (Херсонська губернія).

За переписом населення 1926 року в УРСР міське населення становило 5,3 млн. (18.5% з усього населення). Форсована індустріалізація та колективізація посилили урбанізаційні процеси, які мали на відміну від попередніх періодів керований характер. В Україні будувалися нові міста, реконструювалися старі, зростала чисельність міського населення, в першу чергу за рахунок керованих міграцій сільського населення, що призводило до зростання робочого класу. У 1940 р. в Україні вже було 255 міст та 459 селищ міського типу. За переписом 1939 р. міське населення складало 11,2 млн. осіб (36.2% населення УРСР). У 1930–1940 р. лідером урбанізаційних процесів став Донбас. Міське населення цього регіону становило 74% від усього населення. Слідом за Донецькою та Луганською областями за рівнем урбанізованості у цей період йшли Харківська та Дніпропетровська області – тут 53% населення мешкало у містах. Найменше у містах мешкало у Вінницькій, Київській, Хмельницькій областях – 12%, Рівненській – 13%, Тернопільській, Черкаській – 14%, Волинській, Чернігівській – 16%, Кіровоградській, Сумській – 19%, Полтавській – 20% і т. д. Тільки у Запорізькій та Одеській областях міське населення наблизилося до 40% - воно становило 39% і 38% відповідно, а у найбільш урбанізованій на заході України Львівській області – 32%.

Перепис населення 1959 р. зафіксував високу динаміку зростання як чисельності міського населення загалом, так й кількості міських населених пунктів, чому сприяло також входження до складу УРСР територій Західної України та Криму. За даними перепису 1959 р. в Українській РСР нараховувалось 1076 міських поселень, з них – 332 міста та 744 селища міського типу, а міське населення зросло до 19,1 млн. (45.7% населення України).

Особливістю урбанізаційних процесів в Україні 1950-1970-х років залишалася наявність значної кількості малих міст. Водночас почали формуватися міські агломерації, структуруючими центрами яких були Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Львів. Підсумком урбанізаційних процесів стало те, що у 1965 р. УРСР досягла досить високого рівня, коли кількість міських жителів склала 22,8 млн осіб, або 50,55 % населення України.

Перепис населення 1979 р. зафіксував продовження високої динаміки зростання як чисельності міського населення загалом, так й кількості міських населених пунктів. Саме у 1970-ті роки вперше в УРСР стало переважати міське населення. За даними перепису 1979 р. кількість міських поселень в Українській РСР зросла до 1313 населених пунктів, з них – 406 міст і 901 селище міського типу з частком у 60,8/ від населення України. Зокрема, збільшилася кількість середніх міст (50-100 тис. осіб), в той же час зростала чисельність населення найбільших міст, які ставали центрами великих систем розселення. Прикметним стала у період 50-70-х рр. поява нових міст – Нова Каховка, Южне, Южноукраїнськ, Кузнецовськ, Прип'ять, Славутич, Теплодар, Нетишін, Чорноморськ тощо, що було пов'язано із активним розвитком промисловості.

Зростання у 1979-1989 рр. міського населення за рахунок переважно механічного приросту в результаті екстенсивного розвитку промисловості призводило до постійного зменшення чисельності сільського населення. За даними перепису 1989 р. частка міського населення в Україні перевищила 2/3 населення – 66,7%.

На 1 січня 1992 р. – 68% від загальної чисельності населення України складале міське населення, що свідчило про остаточне перетворення України на урбанізовану країну. Кількість міст зросла до 435 у 1989 р. і 437 у 1990 р., при цьому все більше ставало великих міст, а п'ять міст були мільйонниками, тривало формування і розвиток агломерацій, перш за все промислових. В Україні було 19 міських агломерацій – моноцентричних, біцентричних і поліцентричних, з'явилися протоагломерації. В основі територіального зростання агломерацій було промислове, громадянське і житлове будівництво, що йшло майже до кінця

1980-х років. У 1980-ті рр. більш виразним став процес субурбанізації – зростання населених пунктів у приміських зонах. Найвищий рівень урбанізації був у Донецькій, Дніпропетровській, Київській, Луганській, Харківській, Запорізькій областях, найнижчий – у Закарпатській, Тернопільській, Івано-Франківській, Чернівецькій областях.

Разом з тим, урбанізаційні процеси в Україні у період її перебування у складі СРСР мали незакінчений, ущербний, односторонній характер, що було наслідком формування урбанізації як побічного продукту індустріалізації, зневажання потребами людей у місті, соціальній сфері та ін. При цьому якість міського середовища була низькою, зростали екологічні проблеми міст. Процесу урбанізації були притаманні асиметричність міського розселення, деформація функціональної структури міст, переважання монопрофільних вузькоспеціалізованих центрів. Незавершеність культурної модернізації призвела до створення проміжного типу особистості з багатьма архаїчними рисами традиційного суспільства, зокрема частково консервування рис сільського менталітету у нового міського населення. Не все міське населення було включене у міський спосіб життя за характером зайнятості, рівнем обслуговування, відпочинку та ін. Значні обсяги міграцій сільського населення доповнювалися частими змінами у адміністративно-територіальному устрої, адміністративним перетворенням сільських населених пунктів у міські, а нові міста та селища хоча й швидко зростали, проте не мали ні фінансів, ні нормального міського середовища, що перетворювало їх у міські населені пункти тільки за назвою, а не суттю, збереження селищного характеру багатьох міст, особливо промислови

Специфічними ознаками містобудування й урбанізаційних процесів за радянської України були: будівництво поселень тільки за затвердженим планом, заборона самовільного будівництва; нормативно задана система містобудівної проектно-документації, яка розроблялась на основі планових директив, які визначали місця розміщення промислових підприємств, а відповідно, й нових міст, чисельність їх населення; жорсткі і стандартизовані проектні рішення, у т.ч. способи забудови мікрорайонів, районів, міст, промислових зон та ін.; масове будівництво будинків за типовими проектами з використанням індустріальних методів будівництва; жорсткі обмеження на використання земель для потреб недержавного і індивідуального житлового будівництва; будівництво виключно централізованих систем інженерного облаштування; низькі ціни на енергоносії, бюджетне покриття витрат на

функціонування і розвиток житлово-комунального господарства; високі показники щільності забудови, стандартні розміри квартир і житлової забезпеченості, містобудівна одноманітність по усій країні.

Згідно з даними перепису 2001 р., в Україні налічувалося 454 міста, в яких проживало 28,1 млн осіб, та 889 селищ міського типу з населенням 4,1 млн осіб. Серед міських поселень переважали малі міста та СМТ (з населенням до 50 тис. осіб) – 1246. У малих поселеннях мешкало 10434,6 тис. осіб (32,3 % міського населення). У 52 середніх містах (з населенням від 50 тис. до 100 тис.) мешкало 3603,4 тис. осіб (11,2 % міського населення). У 20 великих містах (з населенням від 100 тис. до 250 тис.) мешкало 3235,9 тис. осіб (10,0 % міського населення). У 16 надвеликих містах (з населенням від 250 тис. до 500 тис.) мешкало 5216,6 тис. осіб (16,2 % міського населення). У 4 найбільших містах (з населенням від 500 тис. до 1 млн) мешкало 2711,7 тис. осіб (8,4 % міського населення). У 5 містах-мільйонерах (з населенням понад 1 млн) мешкало 7088,5 тис. осіб (22,0 % міського населення).

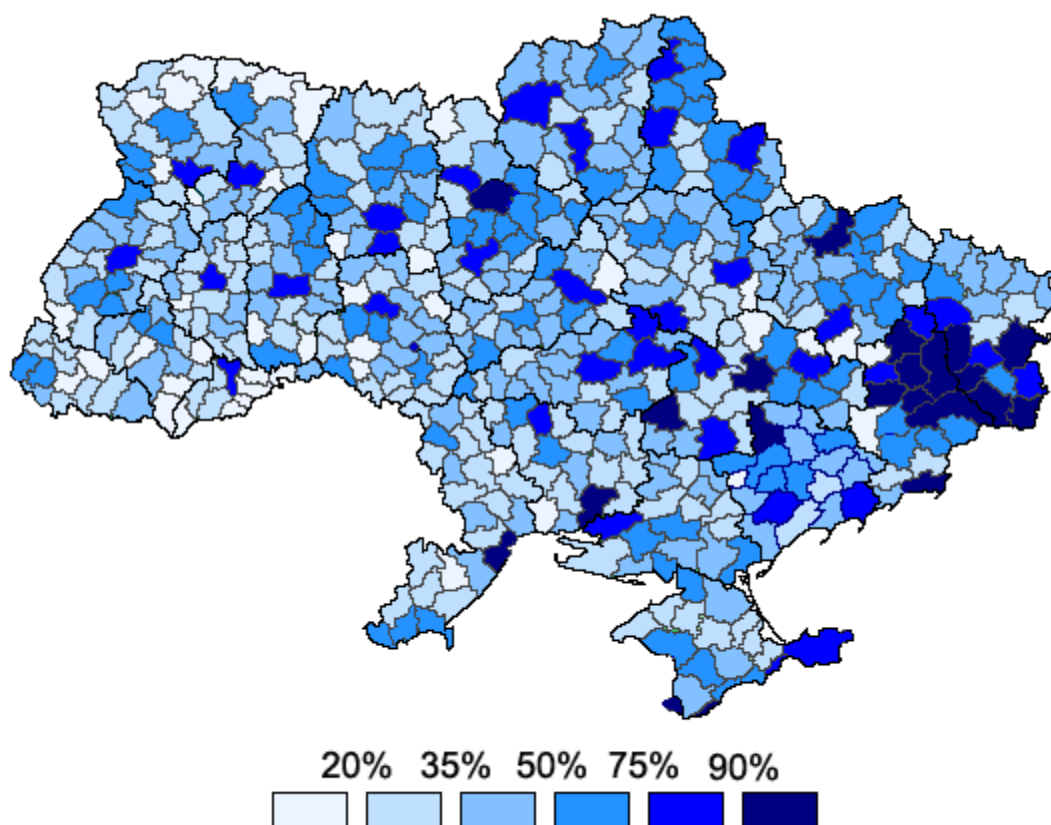


Рис. 7.1. Відсоток міського населення в Україні станом на 2014 р.



Станом на 2020 р. в Україні загалом налічується 1343 міських поселення, з яких 461 місто (187 обласного та 272 районного значення) та 882 СМТ.

В Україні також виділяють близько 50 агломерацій, найбільшими з яких є: Київська, Харківська, Донецько-Макіївська, Запорізька, Дніпровська, Одеська, Львівська, Криворізька, Горлівсько-Єнакіївська, Центральньо-Луганська, Вінницька, Івано-Франківська, Північно-Луганська, Миколаївська, Краматорська, Херсонська, Черкаська, Кременчуцька, Маріупольська. Донецько-Луганське скупчення агломерацій може розглядатися як конурбація з населенням 4 750 тисяч осіб. У 19 найбільших міських агломераціях України проживає близько 17 млн осіб, 36 % населення країни.

Проблеми сучасних українських міст

Сучасні українські міста потерпають від низки хронічних соціально-економічних, екологічних, демографічних, інфраструктурних, соціальних тощо проблем, що є наслідком великої щільності населення та виробництва. Загальні проблеми сучасних українських міст можуть бути зведені до наступного:

1. Спостерігається досить велика концентрація населення та виробництва у великих містах на тлі уповільненого розвитку більшості середніх та малих міст з малорозвиненим промисловим сектором, неконкурентним ринком послуг. Відтак для великих міст зростають загрози екологічного характеру, а для малих та середніх міст притаманною є слабкість економічної складової сталого розвитку.

2. Неналежним є стан житлово-комунального господарства міст, недостатніми є обсяги капітальних вкладень у розвиток житлового будівництва, введення в експлуатацію нових (та після капітального ремонту) житлових приміщень. Домінування природних монополій у галузі ЖКГ призвело до того, що комунальні підприємства, здебільшого, неспроможні надавати споживачам якісні послуги у сфері ЖКГ, не можуть вчасно реагувати на виклики ринку, кризові та цінові «шоки», утримувати основні фонди підприємств житлово-комунального господарства у належному робочому стані, проводити політику енергозбереження тощо.

3. Хронічними залишаються проблеми міст, пов'язані із налагодженням ефективного функціонування системи водопостачання і водовідведення (каналізаційних мереж), загрозливою є санітарно-гігієнічна ситуація, особливо у великих

містах України. Подача води за графіками та її тривала відсутність у водопровідних мережах, що характерні для низки міст України, сприяють бактеріальному забрудненню питної води. Ситуацію у санітарній сфері значно погіршують випадки відключення об'єктів водопостачання від систем енергопостачання. У міських поселеннях, у яких відсутнє централізоване водовідведення, для скидання стічних вод населення продовжує користуватися септиками або вигрібними ямами, використання яких погіршує екологічний стан джерел водопостачання, призводить до їх забруднення патогенними бактеріями та вірусами, а також сприяє збільшенню територій підтоплення населених пунктів.

4. Спостерігається низький рівень благоустрою міст, незадовільною залишається ситуація зі збиранням та утилізацією (знешкодженням) твердих побутових відходів. Одним із викликів щодо забезпечення сталого розвитку міст є нагальна проблема забезпечити екологічну безпеку життєдіяльності населення. Особливо гостро постає питання поводження з твердими побутовими відходами, обсяги яких попри зусилля органів місцевої влади та природоохоронних організацій невпинно зростають. Землі, на яких розташовано сміттєзвалища, не лише забруднюють землю й повітря, а також є розсадником для гризунів, «годовницями» для диких птахів, які можуть швидко розносити хвороби по місту та за його межі. Поряд з цим, стоки таких сміттєзвалищ забруднюють підземні води, що створює додаткові загрози забруднення питної води у містах (насамперед – у буюетах та у колодязях, розташованих, насамперед, у секторі приватних житлових будинків у межах міста та на околиці міст).

5. Хронічною проблемою для міст України залишається функціонування промислових підприємств, «промислових зон», що розташовані у межах міст. Між тим, на території підприємств спостерігається наявність так званих «промислових» зон та стрімке накопичення великих обсягів небезпечних відходів промислового виробництва.

6. Спостерігається слабка диверсифікація економіки міста (особливо це стосується малих міст), нестача вільних робочих місць, відсутність новостворених робочих місць. Слабко розвинена сфера послуг. Застарілою є соціальна інфраструктура міст України тощо. Все це, як правило, ускладнює ситуацію на ринку праці, спричинює трудову міграцію з прилеглих територій до великих міст, з малих міст до обласних центрів та до м. Києва. Для переважної кількості міст України сьогодні притаманні загальні хронічні демографічні та

соціально-економічні проблеми: старіння населення; нерегульована трудова міграція; нелегальна зайнятість (особливо у сфері будівництва та у сфері послуг); відсутність достатньої кількості дошкільних закладів (у т.ч. дитячих садочків) тощо. Поряд з цим, в Україні спостерігається чітка взаємозалежність між розміром міста та питомою вагою населення, зайнятого у всіх сферах економічної діяльності міста, між розміром міста та потенціалом розвитку ринку праці, потребою у новій робочій силі.

7. В Україні відсутня практика чіткого планування розвитку міст та прилеглих до них територій (зокрема, у генеральних планах міст), що створює інституційні перешкоди для здійснення інтегрованого сталого розвитку урбанізованих територій. Значна кількість міст України не мають чітко визначених (затверджених) меж їхніх територій. Внаслідок цього новозбудовані житлові масиви великих міст досить часто опиняються не у міській, а у районній адміністративній приналежності (що обумовлює конфліктні ситуації, спричиняє труднощі із залученням інвесторів). При плануванні розвитку міст, як правило, не враховується ресурсний (у т.ч. земельний) потенціал прилеглих територій; у генеральних планах розвитку міст, зазвичай, немає чіткого стратегічного бачення перспектив використання земельних ресурсів та ресурсного потенціалу прилеглих до міст територій. Міста цілеспрямовано не використовують ресурсний потенціал прилеглих приміських поселень (у т.ч. сільських територій навколо міст) у межах інтегрованого підходу до сталого розвитку урбанізованих територій. Отже, розвиток міст та урбанізованих територій в Україні, здебільшого, відбувається стихійно. Обмеженість доступу громадськості до генеральних планів міст, наявність у них невідповідностей потребам громад призводять до здійснення забудови з порушенням базових положень генеральних планів, а також із порушенням будівельних, санітарно-гігієнічних, екологічних, протипожежних норм. Найбільш поширеними наслідками цієї проблеми є вирубування парків, забудова внутрішньодворової території, блокування протипожежних виїздів, знищення зливних водостоків, швидка руйнація старих житлових будинків (у т.ч. тих, що мають історичну цінність) під впливом робіт із будівництва нових сучасних житлових об'єктів (як правило – багатоповерхівок), пошкодження пам'яток історії та архітектури, спотворення традиційних ландшафтів тощо.

8. Недостатня забезпеченість міського населення житлом, що погіршує якість життя окремих прошарків населення, створюючи

ризика соціальної напруги. Відсутність належного благоустрою в багатьох квартирах, вкрай високий рівень фізичного і морального зносу ліфтового обладнання, що створюють аварійні ризики, та недостатність заходів, спрямованих на його відновлення.

9. Незадовільною залишається ситуація зі збиранням та утилізацією (знешкодженням) твердих побутових відходів. Ключові проблеми міст, пов'язаних зі збором та утилізацією ТПВ, полягають у наступному: часткове охоплення населення укладеними договорами щодо вивозу ТПВ (сміття), особливо у приватному секторі; наявність стихійних, несанкціонованих сміттєзвалищ; неналежна робота підрядних фірм та організацій щодо вивезення ТПВ; потреба у невідкладній санації сміттєзвалищ і пов'язані з цим екологічні проблеми; низький рівень задоволення населення якістю послуг зі збору та утилізації ТПВ. Внаслідок неналежного поводження з ТПВ, звалища та полігони продукують велику кількість небезпечних та токсичних речовин, які утворюються в результаті хаотичного протікання різноманітних хімічних, ферментативних і біохімічних реакцій (розпаду, гноїння, бродіння тощо). Надходячи у навколишнє природне середовище, ці речовини стають джерелом шкідливих викидів у атмосферу, забруднюють водні та земельні ресурси, призводять до порушення екологічного балансу, провокують загострення санітарно-епідеміологічної ситуації за місцем їх розташування.

10. Неналежна якість дорожньої інфраструктури, що проявляється в низькій якості дорожнього покриття, поганому вуличному освітленні, недостатній розвиненості дорожньої мережі та її пропускної спроможності, нестачі місць для паркування. Ризики для безпеки учасників дорожнього руху створює стан дорожнього покриття.

11. Низька якість міського громадського транспорту, характерна для більшості міст України, яка щороку ускладнюється недостатньою взаємодією між різними галузями транспортного сектора, низьким припливом інвестицій, застарілою системою регулювання і високим ступенем зносу основних фондів. Важливим елементом дорожньо-транспортної інфраструктури міст є громадський транспорт, що забезпечує основну частину приміських і міських пасажирських перевезень. Суттєві ризики створює проблема низького рівня якості транспортного обслуговування населення, що виявляється у зростанні витрат часу на переміщення, недотриманні розкладу та інтервалу руху на маршрутах, зниженні рівня безпеки та комфортності перевезень, екологічності послуг. На

якості транспортних послуг позначається критичний рівень зношеності рухомого складу. Проблемним є й стан автомобільного громадського транспорту (маршрутних таксі, автобусів). Застарілий та, в багатьох випадках, «аварійний» автопарк, відсутність його елементарного щоденного прибирання, грубе порушення графіку руху свідчать про низьку якість пасажирських перевезень та існування небезпечних для здоров'я умов руху.

Досить загрозливий характер набувають екологічні проблем сучасного міста, серед них:

погіршення стану повітряного середовища міста внаслідок скидання забруднюючих речовин в атмосферу транспортом, виробничими та теплоенергетичними об'єктами а також за рахунок підвищеної запиленості атмосфери. Забруднення, що викликає у поєднанні з природною вологістю повітря і сонячною радіацією утворення в теплий період року високотоксичного фотохімічного смогу, а в умовах низьких температур повітря морозного туману, що досить негативно впливає на стан верхніх дихальних шляхів і загального здоров'я містян;

деградація водних ресурсів внаслідок їх вилучення для забезпечення потреб міста і забруднення водних об'єктів через повітряне середовище, скидання забруднених стічних вод у водні об'єкти;

величезний обсяг твердих побутових відходів, що потребують утилізації;

втрачання та скорочення місць відпочинку, а також зелених масивів усередині і на периферії міст, у яких здійснюється відновлення атмосферного кисню, нейтралізація повітряних забруднень, а також зниження якості природної основи рекреаційних зон і, відповідно, їх реабілітуючої функції;

виникнення і вплив на організм людини електромагнітних полів і випромінювань, пов'язаних з лініями високовольтних електромереж, роботою радіостанцій, веж мереж мобільних телефонів та інших джерел електромагнітного випромінювання;

зміна мікрокліматичного середовища, викликане тим, що більш тепле, у порівнянні з приміською зоною, але забруднене повітря, що формується на міській території, утворює стійкий вертикальний повітряний потік. В умовах низьких зимових температур і атмосферної інверсії, повітря над містом поширюється на його периферію, поступово охолоджується, спускається до ґрунту і знову повертається у місто. Вертикальний струм повітря, що виникає внаслідок нагріву асфальтованої поверхні вулиць та

будівель перешкоджає проходженню над містом вологих повітряних мас і тим самим створює додаткові умови стійкої посухи;

ускладнення геоекологічних умов розвитку міста, експлуатації житлових і промислових будівель, споруд та інженерних комунікацій через активізацію і появу нових, не властивих даної місцевості, інженерно-геологічних процесів;

формування антропогенних зооценозів (щури, миші, бродячі собаки та ін.) та перетворення містом біосферної компоненти. Вона, окрім людини, включає до себе, всі види зелених насаджень, міські популяції тварин – голубів, горобців, ворон, галок, щурів, комарів, блох, тарганів, клопів. Постійними «лабораторіями, виробниками і репродукторами» мікробів є міські смітники, звалища, поля біологічної очистки, звідки вторинні і змінені біологічні продукти можуть надходити назад до міста. У свою чергу, екологічні ніші, що звільнилися від представників дикої природи, займають міські тварини: дикі кішки і бродячі собаки. Зграї останніх, за умови інфекції сказу чи генетичної агресивності стають небезпечними для жителів;

ускладнення санітарно-гігієнічної та епідеміологічної обстановки внаслідок концентрації людей і зниження імунітету за рахунок постійного впливу на містян бактеріологічного і хімічного забруднення у повітрі, воді та не завжди екологічно чистих продуктів харчування. Всі небажані біогенні складові міської середовища сприяють переносу і поширенню бактерій і вірусів. В результаті частішають і, в умовах загальної житлової та транспортної скупченості населення, посилюються, часом виходячи з-під контролю за своїми наслідками епідемії різних захворювань в тому числі – туберкульозу, венеричних захворювань, СНІДу тощо. На цьому тлі провокуються стрептококові та інші інфекції всередині лікарень і пологових будинків. Підвищена комфортність міського життя і звикання до неї містян, у поєднанні з «лікарським тиском» - постійної пропаганди нових лікарських засобів, при підвищенні вартості кваліфікованої медичної допомоги, сприяє переходу дедалі більшої кількості містян на «самолікування» і використання цих ліків без лікарських рекомендацій, ще посилює зниження природних адаптаційних можливостей містян;

шумове забруднення атмосфери міста є однією з форм хвильового, фізичного забруднення, а адаптація організму до нього є неможливою. Шуми інтенсивністю понад 85 дБ призводять до фізіологічних і психологічних наслідків на нервову систему, сон, емоції, працездатність. Основними джерелами шумового

забруднення у містах є автотранспорт, а також великі промислові об'єкти, бази будівельної індустрії тощо. Шум негативно впливає на різні системи організму: серцевосудинну, нервову, порушує сон, увагу, збільшує роздратованість, депресію, неспокій, подразнення, може впливати на дихання і травну систему. Порушення стану функціонування центральної нервової системи під впливом шуму призводить до ослаблення уваги і працездатності, особливо розумової. У міському середовищі, крім комунікаційного шуму, небезпечним є і шум побутовий. Понад 25% жителів міст підпадають під дію наднормативного шуму в приміщеннях внаслідок використання в будівництві недосконалих матеріалів і конструкцій (панелі). Шум у квартирах створюють автомашини, що вивозять сміття, доставляють до магазинів товари, обслуговують офіси, а також голосна музика, недосконала робота водно-каналізаційних систем. Від комунікаційного шуму потерпає у великих містах 30% мешканців, в середніх – 40%, малих – до 25%, селах – 7%.

§ 7.3. Основи державного регулювання розвитку міст

Правовий статус міста



Зміст правового статусу міста можна визначити як сукупність наступних складових:

- **правові засади утворення міста;**
- **організаційна модель управління містом;**
- **компетенція органів і посадових осіб міського самоврядування;**
- **матеріальні та фінансові основи міста;**
- **відповідальність органів та посадових осіб міського самоврядування.**

У зв'язку з відсутністю єдиного правового акту щодо вирішення адміністративно-територіальних питань правові засади утворення та визначення його статусу містяться у Конституції України, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також в Указі Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального

устрою в УРСР», який діє в частині, що не суперечить Конституції і законам України.

Згідно з даними нормативними актами всі питання щодо міст – визначення їх адміністративного статусу, найменування/перенайменування, встановлення їх меж вирішуються Верховною Радою України за поданням органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Зокрема, до категорії міст районного значення можуть бути віднесені селища, що мають промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тисяч чоловік, з яких не менш як дві третини становлять працівники промислових підприємств, службовці та члени їх сімей.

До міст обласного значення може бути віднесені міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч чоловік. В окремих випадках до категорії міст обласного значення може бути віднесені міста з кількістю населення менш як 50 тисяч чоловік, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу подальшого економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

До категорії міст зі спеціальним статусом може бути віднесено міста, які є найбільшими економічними, культурними і адміністративними центрами, з кількістю населення, як правило, понад 1 мільйон чоловік, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно віднести їх до вищих адміністративно-територіальних одиниць. При віднесенні поселення до категорії міст зі спеціальним статусом рішення приймається у порядку внесення змін до розділу *Конституції України* «Територіальний устрій».

Незважаючи на той факт, що у Конституції України не визначають СМТ як тип поселення, тим не менш вони обліковуються як міська форма розселення. До категорії СМТ можуть бути віднесені населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву переробці сільськогосподарської продукції, а також населені пункти, на території яких розташовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають житловий фонд, з

кількістю населення понад 2 тисячі чоловік, з яких не менш як дві третини зайняті не у сфері сільського виробництва. В окремих випадках до категорії селищ може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тисячі чоловік, але не більш як 500 чоловік, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

В Україні створена уніфікована організаційна модель місцевого самоврядування в поселеннях різних типів. Незалежно від адміністративної ієрархії вона включає до себе територіальну громаду, її представницький орган – міську раду, міського голову, виконавчі органи міської ради, органи самоорганізації населення та старости. Крім того, у містах з районним поділом (це виключно міста обласного значення та зі спеціальним статусом) можуть утворюватися районні у місті ради зі своїми виконавчими органами. В подібній ситуації різниця між містами та селами, а також поміж містами різного адміністративного статусу полягає у їх різних функціях.

Зокрема, якщо статус міста обласного значення дає його територіальній громаді можливість безпосередньо приймати участь у створенні обласної ради як органу спільної компетенції територіальних громад в межах області, то територіальні громади міст районного значення та СМТ здійснюють це опосередковано через районну ланку. Міста ж зі спеціальним статусом можуть вирішувати спільні з іншими територіальними громадами питання виключно лише за допомогою укладання договорів міжмуніципального співробітництва.



Основним фактором, що відрізняє систему управління міст зі спеціальним статусом, міст обласного значення та міст районного значення й СМТ є побудова органів державної влади. Зокрема, в містах обласного значення можуть створюватися територіальні органи деяких центральних органів державної влади – міністерств (військові комісаріати, Державна служба статистики України, Державна податкова служба України, Державна соціальна служба України, Державна казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба статистики України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба зайнятості,

Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України, Національна поліція України, місцевий суд, місцева прокуратура). Ще більш розгалуженою є система зазначених органів на рівні міст зі спеціальним статусом. У містах районного значення та СМТ відокремлені державні органи не утворюються.

Між містами різних категорій існують також певні відмінності у порядку формування органів самоврядування. Зокрема, за Виборчим кодексом України вибори депутатів селищної ради та міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія селища, міста. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів. З іншого боку, вибори депутатів міських рад (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм від міських організацій політичних партій.

Вибори селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної селищної, міської територіальної громади. Вибори міського (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади.

Крім того, існують певні відмінності у правовому статусі посадових осіб самоврядування міст різних категорій. Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» класифікація посад в органах міського самоврядування встановлена в залежності від типа міста:

Таблиця 7.2.

Класифікація посад в органах міського самоврядування
встановлена в залежності від типу міста

Посади	Категорії міст		
	Місто зі спеціальним статусом	Місто обласного значення	Місто районного значення
Міські голови	I	II (обласні центри) III (міста обласного значення)	V
Заступники міських голів, секретарі рад	II	III (обласні центри) IV (міста обласного значення)	VI
Керівники управлінь та відділів		V	VI
Спеціалісти		VI	VII

Аналогічним чином категорія міст впливає на розміри посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування.

В законодавстві України повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування різних міст практично повністю збігаються. Однак, наявна правова база все таки фіксує деякі відмінності.



Так, виконавчі органи міст обласного значення мають додаткові повноваження у порівнянні з містами районного значення. Серед них:

здійснення на відповідних територіях контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством; накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення у порядку, встановленому законодавством.

утворення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності;

вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських;

зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення і управління архівною справою та діловодством на відповідній території.

У зв'язку із виконанням столичних функцій додатковими повноваженнями володіє також столиця України м. Київ.

Якщо повноваження органів та посадових осіб міського самоврядування в основному є подібними в поселеннях різних адміністративних рівнів, то більш значною є різниця у матеріальних та фінансових основах міст різних категорій. Так, до доходів бюджетів міст обласного значення зараховується 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб. Різними є також видатки бюджетів, а також порядок складання бюджетів щодо міст різної категорії.

Певна різниця помітна також у взаєминах між органами самоврядування та органами державної влади на рівні різних категорій міст. Зокрема, контроль за здійсненням делегованих повноважень виконавчими органами рад міст обласного значення здійснюється обласними державними адміністраціями, а також обласними територіальними ланками центральних органів виконавчої влади, тоді як для міст районного значення та СМТ – районними державними адміністраціями та відповідними районними органами центральних органів виконавчої влади.

Правове регулювання розвитку міст, а саме перелік нормативно-правових актів представлено на Додатку Ж.

Політика розвитку міст як складова державної регіональної політики

Особливості сучасної державної політики щодо міст багато в чому обумовлені наслідками радянської моделі урбанізації. Характерними рисами для процесу урбанізації у радянський період були наступні:

По-перше, незавершений тип урбанізації, особливостями якого є форсований, доганяючий, мобілізаційний, плановий характер. Процес урбанізації за часів СРСР був не результатом природнього, органічного суспільного розвитку, а був ініційований виключно державою, яка здійснювала процес містобудування в межах командної економіки. Саме держава виступала суб'єктом урбанізації, в процесі якої міста виникали та розвивалися на основі управлінських рішень, спрямованих на формування т.зв. народногосподарського комплексу, до того ж підлеглого

ідеологічним настановам. В Радянському Союзі зовсім не урбанізація (як на Заході) ініціювала появу нових об'єктів енергетики, транспорту, виробництва, а навпаки, створення зазначених об'єктів енергетики викликало концентрацію навколо них енергоємних виробництв, які, у свою чергу, вимагали концентрації трудової сили. Процес індустріалізації визначав систему розселення, що закріплювалося в схемах районного планування, а не навпаки. Урбанізація таким чином стала побічним продуктом розширення інфраструктури добичі природних ресурсів, створення підприємств з переробці та збагачення сировини, наслідком розгортання систем транспорту та енергетики.

По-друге, особливістю радянської моделі урбанізації була «селищна» сутність багатьох міст. У період індустріалізації з'явилася велика кількість т.зв. селищ міського типу, мешканці яких були задіяні переважно на будівництві або промисловому виробництві. Зазначені поселення за своїми функціями як у радянські часи, так й зараз ідентифікувалися як міські, а за способом життя були ближче до сільської форми розселення. З метою штучного збільшення показників радянської урбанізації багато-які селища міського типу необґрунтовано отримували статус міста. Такі міста почали виконувати функцію тимчасового поселення, яке згодом мало б трансформуватися у реальне місто або стагнувати.

По-третє, сільська основа радянської урбанізації, в процесі якої відбувалося «оселянення» міст. Тобто образ міста значною мірою визначався переселенцями з сільської місцевості, які за своєю свідомістю, менталітетом ставали напівмістянами, тривалий час жили сільськими уявленнями, що знаходилися поза межами міської культури. Невипадково, що радянська модель урбанізації визначається як «фальшована урбанізація», особливістю якої є надлишкова міграція сільського населення у міста, що призвело до диспропорцій у територіально-економічному розвитку регіонів країни.

По-четверте, низька якість міського середовища.



Поняття «міське середовище» включає до себе інфраструктуру, рівень життя та якість життя людини. Соціальна інфраструктура є сукупністю різноманітних галузей та виробництв, які забезпечують нормальне функціонування життєдіяльності населення. Показником наявності міської інфраструктури є

функціонування окремих міських галузей – житлово-комунального господарства, побутового обслуговування, торгівлі, громадського харчування, транспорту, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення.

Однак в умовах форсованої індустріалізації держава намагалася мінімізувати витрати на умови життя людини у місті та покладала зазначені функції на виробництво, яке, у свою чергу, ставилося до цього як до другорядного. Внаслідок зазначеного, у відчизняних містах у порівнянні із західними представлені більш низькі стандарти облаштування та благоустрою, а міське середовище є вкрай спрощеним.

Вищезазначені риси радянської урбанізації латентно містили кризові явища, які охопили міста України у пострадянській період. Наслідком у тому числі зазначеного стало формування особливого напрямку державної політики, спрямованого на малі міста, як частини державної регіональної політики.



Державна політика щодо міст у своєму розвитку за часів суверенної України пройшла наступні етапи:

I. 1990 - 2001 рр. – пошук нової моделі регіональної політики та розвитку міст в умовах перебудови політичної та економічної системи.

II. 2001 - 2014 рр. – концептуалізація регіональної політики та запровадження нових механізмів стимулювання розвитку міст.

III. з 2014 р. – державна політика щодо міст в умовах децентралізації.

Формування інституційних засад функціонування міст в нових умовах почалося за наслідками формування інституту місцевого самоврядування, що відбулося у 1990 р. у зв'язку із прийняттям Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування: Закон України». Після прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування на рівні малих міст набуло сучасну інституційну основу, що ґрунтується на принципах організаційної, матеріально-фінансової, кадрової автономності місцевого самоврядування у системі публічної влади сполучених із державною підтримкою та відповідними гарантіями з боку держави.

Зазначене дозволило перейти до спроб пошуку нових підходів щодо міського розвитку. Концепція сталого розвитку населених пунктів, що була прийнята Верховною Радою України у 1999 р. вперше на нормативному рівні визначила міста як об'єкти державної регіональної політики. Зокрема було зафіксоване неефективний, уповільнений розвиток більшості міст (особливо малих), що є наслідком надмірного втручання держави до регіональної політики протягом довготривалого й виникнення значних територіальних диспропорцій економічного розвитку країни, суттєвих недоліків в територіальній організації суспільства, в системі поселень. Відповідно до мети Концепції були визначені основні напрями державної політики щодо міст, у т.ч.:

- забезпечення активного соціально-економічного розвитку міст шляхом ефективного використання їх інтегрального потенціалу, оновлення економічної бази їх розвитку в разі вибуття (банкрутства) містопрофілюючих підприємств;

- підтримання розвитку на основі міст нових форм територіальної організації виробництва: прикордонних, гірських, морегосподарських виробничих комплексів тощо;

- підвищення рівня забезпеченості міст централізованими системами газопостачання, водопостачання і каналізації.

Завдання Концепції сталого розвитку населених пунктів не могли бути реалізовані в економічних умовах кінця 90-х рр. ХХ ст. Однак Концепція стала основою для подальшого осмислення специфічних проблем міст та сприяла виробленню подальших кроків держави щодо їх розв'язання.

Враховуючи, що на той період часу найбільш гострими були проблеми малих монофункціональних міст Кабінетом Міністрів України у постанові «Про основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» від 17.03.2000 № 521 були затверджені основні напрями їх комплексного розвитку та позбавлення їх від залежності від ринкової кон'юнктури розвитку містоутворюючого підприємства. Було визначене, що малим монофункціональним є місто з чисельністю населення до 50 тис., спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профілюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення. Серед заходів виведення

монофункціональних міст з кризи, у якому вони опинилися було передбачене:

санация підприємств структуроутворюючих галузей малих міст, питома вага галузевої спеціалізації яких у матеріальному виробництві міста перевищує 70 відсотків, та державна підтримка їх шляхом створення спеціальних режимів інвестиційної діяльності тощо;

надання державної підтримки малим монофункціональним депресивним містам у т.ч. шляхом надання додаткових трансфертів бюджетам малих депресивних міст через спеціально утворений державний фонд, а також податкових кредитів, премій за створення нових робочих місць.

Була також передбачена диференціація малих міст за напрямками розвитку соціальної сфери. Зокрема, в *одногалузевих промислових центрах* передбачалося створювати завершені комплекси об'єктів обслуговування населення, які мали б складатися, в першу чергу, з підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, закладів освіти та культури, охорони здоров'я. У малих містах – *центрах вугледобування, металургійної, хімічної промисловості*, які мають несприятливу демографічну ситуацію внаслідок зниження народжуваності і природного приросту і в яких переважає населення старших вікових груп (в основному жінки), особлива увага приділялася розвитку соціальних служб, медичного обслуговування (особливо геронтологічного профілю), сфери побуту. В малих містах – *центрах розвитку електроенергетики*, у тому числі атомної, де відбувається швидке зростання чисельності населення за рахунок природного приросту і значної частки осіб молодших вікових груп та був наявний гострий дефіцит об'єктів соціальної інфраструктури передбачалося вирішувати через прискорення темпів житлового будівництва, комунального благоустрою, формування мережі дитячих дошкільних, шкільних, позашкільних закладів. Установи та заклади медичної допомоги, культурної діяльності та організації дозвілля, у першу чергу, мали бути зорієнтовані на дітей та матерів. Виходячи з обмеженості наявних ресурсів, на території малих монофункціональних міст – *супутників великих промислових центрів*, населення яких має змогу користуватися розвинутою сферою соціальних послуг великого міста – центру цієї міської агломерації, передбачалося розвивати об'єкти повсякденного та невідкладного попиту – станції швидкої допомоги, аптеки, відділення соціального забезпечення,

дитячі садки, школи, магазини з продажу товарів першої необхідності. Подальший розвиток соціальної сфери малих монофункціональних міст-курортів, роль якої у таких населених пунктах є провідною, пов'язувався із розвитком пов'язаних з курортною галузей та видів діяльності, у т.ч. наука (курортологія, охорона здоров'я, інтродукція рослин тощо), підготовка кадрів (для охорони здоров'я, екскурсійної справи, перекладачів тощо), фестивальна, театральна-концертна, спортивно-видовищна діяльність, будіндустрія, харчова, легка, сувенірна промисловість, виробництво будівельних матеріалів, транспорт, роздрібна торгівля, громадське харчування та інші галузі.

В якості орієнтира ефективності розвитку малих монофункціональних міст ставилося завдання досягнення вже у 2001 р. стабілізації соціально-економічного розвитку малих монофункціональних міст, започаткування активної структурної перебудови і переходу до позитивної динаміки економічних процесів. Саме з цією метою був запроваджений моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст (див.: Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2009 № 288).

Затверджена у 2001 р. Президентом України Концепція державної регіональної політики націлила центральні та місцеві органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування на пошук нових форм подолання диспропорцій розвитку територій та створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів. Вже у 2002 р. на розвиток Концепції державної регіональної політики була прийнята Генеральна схема планування території України, у якій було визначене місце різних міст у територіальному каркасі та економічному просторі України. Для забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів проживання передбачалося:

для міст із значним рекреаційним та оздоровчим потенціалом – стимулювання розвитку курортних функцій із заборонаю будівництва нових і розширення діючих промислових підприємств, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення, або таких, що можуть негативно вплинути на природні лікувальні фактори;

для міст, які прилягають до центрів систем розселення (обласних центрів та великих міст), – розміщення філіалів і цехів промислових підприємств, що виносяться з цих центрів;

для міст, що мають значний природний та історико-культурний потенціал, – розвиток туристичних функцій із збереженням і припустимим господарським використанням об'єктів культурної спадщини, захистом традиційного характеру середовища, обмеженням господарської діяльності на територіях історичних ареалів населених пунктів;

для малих міст та селищ, які є центрами сільськогосподарських районів, – розвиток соціально-економічного потенціалу, пов'язаного з обслуговуванням сільськогосподарського виробництва та сільського населення;

для монофункціональних міст – стабілізація соціально-економічного розвитку з урізноманітненням виробничої бази, створення умов для самостійної зайнятості населення.

Ефективне розв'язання проблем міст може бути здійснене в основному за рахунок розробки, затвердження і виконання державних цільових програм та регіональних програм соціально-економічного розвитку. У рамках таких програм здійснюється конкретна робота над виробленням конкретних заходів покращення життєдіяльності міст. З часу затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106), а згодом й відповідного закону (Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV), було затверджено понад 200 державних програм, частина з яких стосувалася безпосередньо проблем міст, зокрема:

Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006-2020 роки;

Комплексна програма ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України;

Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки;

Державна цільова економічна програма модернізації комунальної теплоенергетики на 2010-2014 роки;

Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002-2012 роки;

Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки;

Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010-2015 роки;

Програма радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2003-2012 роки;

Комплексна програма збереження та відтворення історико-архітектурного середовища м. Жовкви.

Свідченням пильної уваги до проблем малих міст стало прийняття у 2004 р. Загальнодержавної програми розвитку малих міст (Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 04.03.2004 № 1580-IV). Основне її призначення полягало у створенні організаційних, нормативно-правових та економічних механізмів забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному становищі цих міст, підвищенні життєвого рівня населення, поліпшенні якості громадських послуг, а також в розробленні правових засад та інструментів державного стимулювання цих процесів.

Загальнодержавна програма передбачає самостійність міської влади у складанні і реалізації планів відродження та розвитку малих міст з використанням для цього відповідної державної підтримки, врахування конкретних потреб таких міст в регіональних програмах і стратегіях розвитку. Структура програми визначалася цільовими орієнтирами реалізації, а саме: створенням безпечних умов життєдіяльності населення, правових та економічних умов для соціального розвитку малих міст, підвищення життєвого рівня населення, забезпечення житлом, формування соціально-побутової та соціально-культурної інфраструктури, поліпшення демографічної ситуації; розроблення та впровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних малих міст; формування фінансової самодостатності розвитку малих міст шляхом зміцнення їх матеріальної та фінансової бази; розвиток економічного на науково-технічного потенціалу, створення нових робочих місць; забезпечення оптимальної зайнятості, створення ринкової інфраструктури та відпрацювання механізму стимулювання малого підприємництва, урізноманітнення видів комерційної діяльності, створення умов вигідної кооперації з великими і середніми підприємствами, сприяння інвестиційній діяльності; розвиток промислової інфраструктури, жилого-комунального господарства; охорона культурної спадщини, довкілля.

Враховуючи об'єктивну потребу державного впливу на розвиток малих міст та недоліки реалізації Загальнодержавної

програми розвитку малих міст у 2011 р. Кабінетом Міністрів України був затверджений новий програмний документ – Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки. Її мета носила вже більш цілеспрямований характер у порівнянні із попередньою – сприяння забезпеченню розбудови інфраструктури малих міст, підвищення якості послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування таких міст.

При прийнятті Державної цільової програми було взято до уваги, що властивий попередній Програмі механізм поступового розв'язання проблем соціально-економічного розвитку малих міст шляхом виконання державних цільових, галузевих та регіональних програм не є ефективним, адже його недоліком було невизначеність державних пріоритетів соціально-економічного розвитку малих міст, відсутність координації діяльності органів влади різних рівнів з розв'язання проблем соціально-економічного розвитку малих міст, залишковий принцип фінансування програм та розпорошеність бюджетних ресурсів і, як наслідок, неефективність механізму надання державної підтримки соціально-економічного розвитку малих міст. В якості альтернативи був обраний механізм надання державної підтримки соціально-економічного розвитку малих міст шляхом концентрації ресурсів державного та місцевих бюджетів на розв'язанні пріоритетних проблем життєдіяльності таких міст, створення правових, організаційних умов для підвищення рівня спроможності та відповідальності органів місцевого самоврядування за надання населенню якісних послуг, що у свою чергу сприятиме розбудові інфраструктури малих міст, вирішенню соціальних, екологічних та економічних питань їх розвитку, подоланню кризових явищ. Перевагами програми стало чітке визначення її виконавця – Міністра економічного розвитку та торгівлі, визначення завдань Програми та показників їх виконання, нарешті – обсяги фінансування по рокам та відповідні джерела.

Зокрема надання державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку малих міст передбачалося здійснювати через надання субвенцій з державного бюджету бюджетам малих міст на соціально-економічний розвиток, а також формування переліку об'єктів, що фінансуються за рахунок зазначеної субвенції. Створення умов для збільшення обсягу фінансових ресурсів бюджетів малих міст передбачалося забезпечити через удосконалення механізму адміністрування місцевих податків та

зборів та забезпечення стабільності надходжень до місцевих бюджетів. Залучення інвестиційних та фінансових ресурсів для соціально-економічного розвитку малих міст реалізовувалося через забезпечення надання малим містам ресурсів міжнародної технічної допомоги, визначення механізму реалізації інвестиційно-інноваційних проектів на засадах державно-приватного партнерства. Забезпечення стимулювання соціально-економічного розвитку депресивних малих міст передбачалося вирішити через окремі державні програми подолання депресивності цих міст. Було також передбачене проведення експерименту з об'єднання територіальних громад, проведення навчальних семінарів із розробки інвестиційних проектів та залучення інвестицій задля сприяння соціально-економічному розвитку малих міст як центрів економічної активності.

Одним з інструментів проведення секторальних реформ є державно-правові експерименти. Невипадково, що в Україні спостерігалися неодноразові спроби проведення державно-правових експериментів щодо вирішення різноманітних проблем міст. Так, у 2001 р. рішенням Верховної Ради України був запроваджений державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області (Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : Закон України від 05.04.2001 №2352-III.), який тривав до 2005 р. Основними напрямками реалізації Закону, що проходили в Ірпенському субрегіоні були: реорганізація системи управління містом і селищами, а саме – міська, селищні ради за взаємною згодою мали право перерозподіляти між собою власні повноваження. Передача повноважень супроводжувалася передачею коштів та матеріальних ресурсів, необхідних для їх здійснення. Передбачалося також створення фінансових передумов для надання муніципальних послуг, внесення в концепцію моделі нового менеджменту, розробка генерального плану розвитку регіону та створення кращих умов для розвитку малого й середнього бізнесу.

Міста також виступають майданчиками ряду загальнодержавних проектів регіонального розвитку. З 2009 р. на території міста Українка діє проект «Місто-модель місцевого самоврядування» (Про реалізацію у м. Українка Проекту “Місто-модель місцевого самоврядування” : Постанова Кабінет Міністрів

України від 24.06.2009 № 634). Проект спрямований на проведення досліджень і визначення додаткових механізмів управління малим містом, впровадження та поширення сучасних інноваційних технологій муніципального управління як одного з елементів інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні.



Одним з варіантів вирішення проблем міст було створення в малих містах спеціальних економічних зон (СЕЗ). Відповідно до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» визначалося, що СЕЗ може бути певна частина території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. Зокрема, у СЕЗ впроваджувалися такі податкові пільги: звільнення суб'єктів господарювання від оподаткування прибутку, отриманого від реалізації інвестиційних проектів, і зменшення діючої ставки податку на прибуток, а також звільнення від: оподаткування інвестицій, сплати ввізного мита, податку на додану вартість, обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті, плати за землю та від сплати зборів до деяких бюджетних фондів.

У 2000-х рр. у містах України були утворені наступні СЕЗ: «Азов» (м. Маріуполь); «Донецьк»; «Інтерпорт Ковель»; «Курортотоліс Трускавець», «Миколаїв»; «Порто-франко» (м. Одеса); «Порт Крим» (Автономна Республіка Крим); «Рені»; «Славутич» (Київська область); «Яворів»; «Сиваш» (Автономна Республіка Крим), «Харків», «Шостка». Проте у 2005 р. всі пільги для СЕЗ були скасовані, що фактично призвело до згортання СЕЗ.

Суттєвим кроком розвитку державної політики щодо міст стало формування у 2012 р. Державного фонду регіонального розвитку. Відповідно до ст. 24-1 Бюджетного кодексу України Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання: державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку; державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; угод щодо регіонального розвитку та

програм подолання депресивності територій; державних програм розвитку транскордонного співробітництва; програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

§ 7.4. Європейські стандарти міського розвитку

Європейська Декларація прав міст

У 1992 р. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи прийняв Декларацію прав міст, яка стала результатом підвищеної уваги Ради Європи щодо розвитку міст. Зокрема було визнано, що жителі європейських міст мають право на:

БЕЗПЕКУ – на безпечне місто, вільне, наскільки це можливо, від злочинності, правопорушень та насильства;

ЧИСТЕ ТА ЗДОРОВЕ ДОВКІЛЛЯ – на довкілля, вільне від забруднення атмосфери, води, та землі та на охорону природи та природних ресурсів;

РОБОТУ – на достатні можливості отримання роботи; на участь у економічному розвитку та досягнення через це особистої фінансової незалежності;

ЖИТЛО – на достатню пропозицію та вибір доступного за ціною та здорового житла, що забезпечує приватне життя та спокій;

СВОБОДУ РУХУ – безперешкодну свободу пересувань та свободу поїздок; на гармонійний баланс між всіма тими, хто користуються вулицями – громадським транспортом, приватними автомобілями, пішоходами та велосипедистами;

ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я – на оточення та установи, що сприяють підтриманню фізичного та психологічного здоров'я;

СПОРТ ТА ДОЗВІЛЛЯ – на доступ всіх мешканців, незалежно від віку, здібностей та достатку, до широкого кола спортивних споруд та для проведення дозвілля;

КУЛЬТУРУ – на доступ до широкого кола культурних та творчих видів діяльності та занять та учать в них;

ІНТЕГРАЦІЮ КУЛЬТУР – коли мирно співіснують різні культурні, етнічні та релігійні спільноти;

ЯКІСНУ АРХІТЕКТУРУ ТА ФІЗИЧНЕ ОТОЧЕННЯ – на сприятливий та стимулюючий стан міста, що існує завдяки якійсій сучасній архітектурі, збереження та належної реставрації історичних споруд;

УЗГОДЖЕННЯ ФУНКЦІЙ – коли життя, робота, поїздки та соціальна активність найбільш тісно пов'язані;

УЧАСТЬ – у плюралістичних демократичних структурах міське управління характеризується співробітництвом між різними учасниками на основі субсидіарності, інформації та свободи від надмірного регулювання;

ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК – коли місцеві влади рішуче та свідомо беруть на себе обов'язок прямо або опосередковано домагатися економічного зростання;

СТІЙКИЙ РОЗВИТОК – коли місцеві влади намагаються досягти узгодження економічного розвитку та захист довкілля;

ПОСЛУГИ ТА ТОВАРИ – на широкий асортимент доступних та якісних послуг та товарів, що надаються місцевими властями, приватним сектором або через партнерство поміж ними;

ПРИРОДНІ РЕСУРСИ – на управління та використання місцевих ресурсів місцевими властями, раціональне, належне, ефективне та справедливе їх використання на користь всіх громадян;

РОЗВИТОК ОСОБИСТОСТІ – на такі умови життя у місті, що сприяють досягненню особистого добробуту та соціального, культурного, морального та духовного розвитку особистості;

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО – при якому громадяни мають право та зацікавлені брати пряму участь у зовнішніх зносинах своєї громади;

ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ ТА СТРУКТУРИ – які дозволяють місцевим властям знаходити фінансові кошти, що необхідні для забезпечення прав міст;

РІВНІСТЬ – коли місцеві влади забезпечують права міст всім громадянам, незалежно від полу, віку, походження, релігії, соціального, економічного та політичного становища, фізичних та психологічних вад.

Європейська Хартія міст I (1992)

Одночасно із Декларацію прав міст Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи прийняв Європейську Хартію міст, яка створювалася в процесі формування європейськими інститутами політики відносно міст.



Особливо велике значення мала кампанія за відродження міст, яка здійснювалася Радою Європи у період у 80-х рр. XX ст. Ця Кампанія мала на меті привернути увагу всіх

європейських публічних органів та громадськості до ключових питань щодо покращення умов життя у містах та здійснювалася у чотирьох основних напрямках:

- **покращення міського фізичного середовища;**
 - **відновлення існуючого житлового фонду;**
 - **створення соціальних та культурних можливостей у містах;**
 - **громадський розвиток та участь громадськості.**
-

Гаслом Кампанії було визначено «До кращого життя у містах». В межах кампанії були проведені значна кількість конференцій та симпозіумів, підготовлені численні доповіді та рекомендації, що були адресовані муніципалітетам у Європі з різних питань міського розвитку.

Зводячи у єдиний текст ряд принципів так званого «належного врядування» метою Хартії є:

- забезпечити органи влади практичним інструментом щодо управління містом;
- забезпечити можливості прийняття у майбутньому зобов'язального документу щодо міських прав;
- забезпечити основу міжнародної системи нагороди міст, які дотримуються принципів Хартії;
- стати «візитівкою» Ради Європи з питань, що стосуються забудованого середовища і одночасно бути зводом документів Ради Європи з міських питань.

Велика увага у Хартії приділяється якісним аспектам міського розвитку та якості життя у відповідності із загальною спрямованістю діяльності Ради Європи щодо захисту основних прав людини. У цьому відношенні робота Ради Європи, що стосується міст, відрізняється від роботи інших урядових організацій, у діяльності яких міститься міський компонент. У Хартії визначається ряд універсальних керівних принципів, що сприймаються у всіх країнах Європи, у яких проблеми міст дуже подібні за характером, якщо не за масштабом.

Одним із ключових положень Хартії є ідея співробітництва та солідарності:

- між містами всередині держав – членів Ради Європи з метою забезпечення кращої якості життя в урбанізованих зонах;
- між національними та місцевими властями щодо передачі повноважень від центру містам;

- між органами міської влади та міськими громадами з метою вивчення та кращого розуміння потреб урбанізованих зон та залучення жителів у процес прийняття рішень;
- між містами всієї Європи та за її межами.

Хартія виходить з тієї думки, що всі громадяни мають рівні права у містах. Крім того, у Хартії наполегливо обґрунтовується, що ці права належать всім міським мешканцям без дискримінації за статтю, віком, походженням, расою, релігією, соціально-економічним становищем та політичних переконань, фізичного та психологічного стану.

Хартія має форму серії коротких та чітких принципів, які стосуються різних сторін міського розвитку та містить рекомендації щодо їх роз'яснення. І хоча Європейська Хартія міст так і не стала зобов'язуючим документом, вона сприяла усвідомленню органами влади та громадянами важливості такого напрямку публічної політики, як міський розвиток.

Перш за все Хартія визначає поняття «місто». З точки зору її авторів етимологія слова «місто» у всіх в мовах країн Європи містить дві основні компоненти – впорядкована забудова та спільнота людей, що володіє політичними правами. Міста значно відрізняються один від одного як за розвитком, так і за розміром. Деякі з них змінюються на краще, однак численними є приклади зміни у гіршу сторону. У багатьох європейських країнах продовжується процес урбанізації. В інших країнах відбувається зворотне переселення з міст у передмістя задля більш сприятливого середовища.

На думку розробників Хартії в Європі є багато прикладів міст, які спромоглися забезпечити рівновагу між економічним розвитком та збереженням оточення, у яких є високий рівень самоорганізації населення, розвинене добросусідство та панує відчуття гордості за своє місто. Однак багато-які міста знаходяться у депресивному стані та які немов би через збільшувальне скло показують широке коло суспільних проблем: руйнування історичних центрів; надмірне скупчення транспорту; шумове, атмосферне, ґрунтове забруднення; нестача якісного та доступного за ціною житла; численні соціальні проблеми та проблеми з охороною здоров'я; проблеми між поколіннями та етнічними групами; високий рівень безробіття, особливо серед молоді; наявність мікрорайонів, що є небезпечними завдяки високому рівню злочинності та правопорушень, в основному як наслідок

наркоманії. Деякі міста вже не відповідають найелементарнішим вимогам до умов життя.

Автори Хартії акцентують на тісному взаємозв'язку поміж місто та регіоном, адже межі міста ніколи не були межами міської громади. Місту потрібна оточуюча його територія для виконання тих функцій, що вимагають великої площі, наприклад аеропорти. З іншого боку, навпаки, регіону, що оточує місто воно також потрібне з його функціями (культурними, медичними, торговими) та робочими місцями. Роздільне управління окремо містом та приміськими районами призводить до:

- розбалансованості: наприклад, обслуговування міської інфраструктури забезпечується містом, хоча нею користуються мешканці передмість, добробут яких часто є значно більш високим, аніж у місті;

- низького розвитку передмістя, що часто заважає місту розвивати свій власний потенціал;

- споживання містом ресурсів передмістя (енергії та води) та поверненню у передмістя відходів та забруднення.

Все це на думку розробників Хартії викликає необхідність збалансованого розвитку міста та оточуючого його регіону шляхом проведення регіонального планування, активного співробітництва між міськими органами влади та органами передмістя та спільного прийняття рішень.

Відповідно до вихідних настанов Хартії міста є осередками демократії, адже сам спосіб функціонування міст обумовлює ефективність захисту демократії та прав людини. Якщо міста функціонують добре – вони є гарантією прав людини, якщо вони функціонують погано, то ці права також перебувають під загрозою. Відтак, основою міського розвитку має бути пряма участь містян у вирішенні проблем міста, яке також повинно мати адміністративну автономію та фінансову незалежність. За Хартією сутність міської політики має полягати у перетворенні незадовільного стану міста у такий, який б задовольняв для найбільшу кількість жителів. Це можна досягти шляхом сполучення політичної волі виборних осіб, кваліфікації фахівців та участі міської громади.

Розробники Хартії конструюють свій образ міста майбутнього. Ідеальне місто майбутнього – це місто, яке намагається встановити рівновагу між різними секторами розвитку міста (вуличним рухом, умовами життя, роботи та організації дозвілля тощо); яке забезпечує громадянські права та найкращі умови життя; яке віддзеркалює образ життя та думки своїх мешканців та реагує на

них; у якому повністю враховуються інтереси всіх тих, хто їм користується, працює, вчиться, відвідує або торгує у ньому, шукає у ньому розваги, інформацію, знання. Місто майбутнього також повинно забезпечити рівновагу поміж сучасним містобудуванням та збереженням історичного надбання; інтегрувати нове без руйнування старого; підтримувати принцип безперервного розвитку.

На думку авторів Хартії оскільки міста відіграють важливу роль у регіональному, національному, європейському та мировому розвитку, вони повинні брати участь у системі співробітництва та обміну на регіональному, національному та міжнародному рівнях через споріднення міст, укладання угод, вступу до міжнародних асоціацій та неурядових організацій.

Визначивши своє розуміння міста розробники Хартії зосереджуються на основних напрямках міської політики.

Транспорт та свобода пересувань

Хартія констатує, що у сучасному місті можна побачити «сліди», які залишилися пішоходами та різними видами транспорту: кінним, трамвайним, автомобільним, автобусним та вантажним транспортом. Проте з часу свого виникнення у 1884 р., саме автомобіль почав домінувати у транспортній політиці міст, що призводить у багатьох випадках руйнування систем громадського транспорту. Відповідно до Хартії автомобіль виступає проти міста, повільно, але неухильно, автомобіль вбиває місто. Від так у майбутньому необхідно зробити вибір: або автомобіль або місто, разом вони не можуть співіснувати. Якщо ні чого не робити, якщо не ввести нові суворі обмеження приватні легкові автомобілі та вантажівки зруйнують не лише міста, але й пришвидшать руйнування глобального довкілля внаслідок «парникового ефекту». Автомобілі загрожують місту шумом, незручностями, психологічною та фізичною загрозою, втратою місць для відпочинку та забрудненням атмосфери. Хоча вони і надають можливість заможним громадянам виїжджати з міста, за це необхідно платити велику вартість у вигляді перевантаження приміського руху. Крім цього, дуже часто виявляється неможливим організувати ефективний громадський транспорт у приміських районах. У цілому автомобіль наносить шкоду культурі та соціальним відносинам; він сприяє погіршенню умов життя у місті.

Від так позитивна програма вирішення зазначеної проблеми з точки зору Хартії має ґрунтуватися на наступних принципах:

1. Необхідно скоротити кількість поїздок, особливо на приватних автомобілях, шляхом пріоритетного розвитку громадського транспорту. Ключовим рішенням може стати також нова стратегія планування за принципом «компактного» міста, яка спрямована на інтеграцію місця проживання, місця роботи та інших функцій. Створення малих підприємств у виробничій сфері міста повинно бути пов'язано з житловими районами та розміщенням поряд з ними. При цьому робота на дому із застосуванням комп'ютерів не є вирішенням цієї проблеми, адже має негативний вплив у вигляді ефектів десоціалізації містян.

2. Пересування треба організувати таким чином, щоб воно сприяло збереженню умов життя у місті та давало можливості розвивати різні види транспорту. Це означатиме пріоритет громадського та/ або колективного транспорту, велосипедів та пішоходів над індивідуальним транспортом, як пасажирським, так і вантажним; обмеження доступу до міста для вантажівок; розділення відвідування міста автотранспортом за часом, днем, періодам тижня або року; створення доріжок для велосипедистів та належним чином спланованих пішохідних зон; створення стоянок для автомобілів у передмісті та паралельно створення дешевого, безпечного та надійного громадського транспорту для поїздок у центральні райони міста.

3. Вулиці необхідно відновити у якості соціальної зони. Втрата вулиць як соціальної та житлової зони сприяє руйнації міста. Тому фізичне відновлення вулиці через більш широкі тротуари, пішохідні ділянки, контроль над рухом транспорту за допомогою відповідного планування та розташування вулиць, створення вулиць з одностороннім рухом буде зміцнювати безпеку та соціальну гармонію. Це означатиме захист та покращення відкритого простору шляхом якісної реконструкції та довготривалого устаткування вулиць, покажчиків та комерційної реклами, контроль над фасадами будівель, забезпечення їх рослинністю, зеленими насадженнями, водою, фонтанами, пам'ятниками та малими архітектурними формами; розширення привабливої, якісної приватної, комерційної та громадської діяльності на тротуарах, терасах та майданчиках перед кафе.

4. Необхідні постійні зусилля щодо навчання жителів. Помітні зміни неможливо здійснити без перегляду норм поведінки окремих громадян, які не завжди бажають змінити свою звичну поведінку. На владі міста лежатиме чітко визначений обов'язок підтримувати та поширювати інформаційні кампанії з метою зміни норм

поведінки та привітання мешканцям міста розуміння того, що вулиця належить ним, що вона є частиною їх спільної власності, а від так вулиця вимагає гармонійного використання та поваги.

Оточення та природа у містах

З точки зору Хартії досить часто сучасні міста являють собою сукупність каміння, бетону, сталі, скла та асфальту та пустирів. Атмосфера та земля у містах забруднені шкідливими речовинами та викидами промислових підприємств й електростанцій, транспорту та приватних будівель. Фауна зникла з міста та оточуючих його житлових мікрорайонів. Тому, як ніколи раніше необхідно терміново створити райони консервації природи та розширити використання рослинності в якості елементів планування відкритого простору та мікрорайонів. Вони надають місту певний характер, роблять його привабливим та здійснюють рішучий та помітний вплив на загальноміський ландшафт, без якого місто позбавляється частини своєї індивідуальності.

Міста повинні мати «легені», щоб дати людям можливість насолоджуватися природою. Рослинність та тварини є частиною самовдосконалення особистості та дають можливість дітям, що народилися у міському середовищі, спілкуватися із природою. Міська влада повинна бути добрим господарем щодо свого природного надбання. Вона зобов'язана удосконалювати управління природними ресурсами, намагатися захистити природу шляхом стимулювання чистого та здорового місцевого промислового виробництва. Перш за все, необхідно визнати, що Природа та Місто не є взаємовиключними поняттями, що може бути забезпечене через наступні принципи:

1. Влада міста зобов'язана опановувати та управляти природними та енергетичними ресурсами раціональним чином. Принцип безперервного розвитку вимагає, щоб місцеві та регіональні влади повністю взяли на себе відповідальність за використання обмежених ресурсів (енергії, води, повітря, ґрунту, сировини, продовольства), а також за вирішення на своїй території проблем забруднення, ліквідації побутових та ядовитих відходів, що виробляються ними, а не лише перекидати їх у інші райони, або залишати майбутнім поколінням в якості спадщини. По можливості міста повинні використовувати ресурси на своїй території та бути певною мірою замкнутою екосистемою. Для управління ресурсами та зменшення асигнувань міського бюджету можливо використовувати нові методи – виділення майданчиків під сади,

створення теплоцентралі, що використовують сонячну енергію та енергію повітря.

2. Міська влада повинна вести політику боротьби із забрудненням. Міста дуже страждають від забруднення, що створюється промисловістю, автотранспортом та приватними домами, особливо їх опаленням. Тимчасові, короткострокові заходи, наприклад викидання твердих та рідких відходів у річки та озера, спалювання або перероблення відходів слід замінити зменшенням джерел їх створення, застосуванням безвідходних технологій, використанням альтернативних видів палива тощо. Промисловість за вимогою влади міста має використовувати екологічні матеріали, повторно використовувати тару та створювати альтернативні джерела енергії. Будівну промисловість слід заохочувати шляхом запровадження таких будівельних правил та норм, використання матеріалів, що не шкодять здоров'ю та таких, що створюють належний мікроклімат у приміщеннях.

Однак розробка нових технологій та удосконалення законодавства можуть бути недостатніми, якщо гарно поінформована громадська думка не буде здійснювати вплив на процес прийняття рішень. Таким чином, роль інформації є вирішальною. Це означитиме, що влада міста повинна мати інформацію про безвідходні технології, створювати інформаційну та консультативну мережу. Необхідно інформувати містян про необхідність зменшувати відходи, використовувати відповідні домашні матеріали та відмовитися від використання певних упоковочних матеріалів та засобів чищення.

3. Влада міста зобов'язана зберігати природу та зелені насадження. Програми створення зелених насаджень, охорони природи та ландшафту є важливими елементами у містобудуванні, що покращують якість атмосферного повітря та створюють добрий клімат у місті. Дика рослинність, садівництво, вибір відповідних видів рослин, повторне використання певних майданчиків, наприклад, заповнених цвинтарів, берегів річок, залізничних насипів тощо можуть розширити спектр видів фауни та флори. Озеленіння дахів, мурів, дворів тощо може створити різноманітне середовище для рослин та тварин. Міські ферми та учбові сади для дітей можуть відігравати важливу роль у безпосередньому спілкуванні з природою. Слід заохочувати використання рослинності на відкритому просторі, яка повинна віддзеркалювати місцеві, історичні та природні особливості міста.

4. Охорона природи є фактором розширення участі жителів міста у його житті та гордістю міста. Рослинність можна використовувати для стимулювання гордості жителів за своє місто та ототожнення себе з ним. Цього можна добитися шляхом виділення ділянок, створення садів на дахах та зимніх садів, спеціально облаштованих ігрових майданчиків, відновлення частково громадських ділянок для рослинності навколо багатоквартирних домів, зелених стежок, природних та шкільних садів тощо.

Фізичний облік міст

Відповідно до Хартії, порядок вирішення питань про збереження та розвиток міського ландшафту та пов'язаних з ним питань безпеки, комфорту, зручності та зовнішнього обліку є важливим елементом покращення міського середовища. Основні принципи регулювання міського ландшафту полягають у наступному:

1. Центральні райони міст необхідно зберігати в якості важливих символів європейського культурного та історичного надбання. Європейські історичні центри з їх будівлями, міським простором та вуличною мережею є важливим ланцюгом поміж минулим, сучасним та майбутнім; вони містять безцінні елементи архітектурного надбання, втілюють в себе пам'ять міста, викликають почуття єдності сучасного та майбутніх поколінь та є ключовими факторами у встановленні відчуття солідарності та спільності народів Європи. Від так має бути вирішена проблеми тиску новобудов на історичні центри, що вимагає встановлення точної рівноваги поміж щільністю й різноманітністю забудови та новим будівництвом. Приведення у відповідність нової забудови з історичними районами є важливою проблемою архітектури, з якою стикаються міські центри у Європі, а також в інших частинах світу. Засоби охорони історичних будівель необхідно сполучати з належним проектуванням нових споруд, що будуються у центрі міста, опікуючись, тим не менш, про архітектурні новинки. Вміле використання деталей також може відігравати важливу роль у створенні відповідного обліку міста.

2. Створення та використання відкритого простору у місті є невід'ємною частиною міської забудови. Відкриті простори – тротуари, невеликі вулиці з деревами, бульвари, парки, дитячі майданчики, набережні річок, вокзальні вестибюлі, вільні від машин майданчики, сади та ділянки озеленіння – це також є

основними компонентами європейських міст, як й будівлі. Добре спроектовані та сплановані відкриті простори підсилюють привабливість міста й тим самим сприяють його економічному процвітання та відродженню. Вони надають людське обличчя місту та надають можливість для колективної діяльності, набуваючи значення громадської вітальні певного мікрорайону.

Для культурної діяльності та благополуччя людини є необхідним простір, у якому можна затримуватися, прогулятися, пограти та зустрітися з іншими людьми. При створенні нових відкритих просторів необхідно поважати та враховувати потреби жителів та їх стиль життя, а також характер та властивості архітектури як у цілому, так і в деталях. При цьому має значення використання дерев, рослинності, цвіту, світу та тіні, вибір матеріалів. Крім того, відкриті простори необхідно проектувати таким чином, щоб у мешканців був максимум простору для активної та творчої діяльності. Відкриті простори слід підтримувати у належному стані, але не допускати введення маси заборон або надмірного контролю за поведінкою людей. Наскільки це можливо, створення та використання відкритих просторів повинно спиратися на партнерство з громадою, адже безпосередня участь жителів слугуватиме формою контролю та протидії вандалізму.

3. Архітектурна творчість та розвиток відіграють вирішальну роль у забезпеченні якості міського ландшафту. Характер міста має прояв у його сучасній архітектурі та архітектурному надбанні. Привабливість міста можна підсилити шляхом покращення існуючих споруд та турботою про те, щоб нові споруди були привабливими та такими, що вливаються до вже існуючого середовища. Архітектура повинна мати свободу самовираження та відповідати різноманітним потребам. У розвитку нових ідей ключову роль мають відігравати архітектурні конкурси.

4. Всі люди мають право на здорове, безпечне, приємне та стимулююче середовище проживання. Фізичний облік міст, особливо характер його забудови, відіграє важливу роль у створенні високоякісного міського середовища. Це досягається шляхом захисту житлових районів від забруднення атмосферного повітря, води, захисту оточення у цілому за допомогою буферних зон, парків, садів, об'їзних шляхів для важкого транспорту та через створення різноманітних культурних та спортивних об'єктів. Містянам слід надавати можливість для висловлювання їх ідей та впливу на прийняття рішень щодо обліку їх середовища та будь-яких змін у ньому.

5. Життєздатність міста залежить від збалансованості його житлових районів та підтримання житлового характеру центру міста. Владі міста слід надавати необхідні повноваження щодо захисту житлового характеру центру міста, обмеживши розміщення тут офісів та заохочуючи роботи із сучасного ремонту у квартирах. Рівним чином слід підтримувати соціальне різноманіття у житлових районах центру міста.

Архітектурна спадщина міста

Архітектура міста є спадщиною, що складає обличчя та пам'ять міста. Це надбання складає важливу та незамінну частину обліку міста, що визначає обличчя міста та його жителів. Воно переходить до майбутніх поколінь в якості культурного ланцюга, що встановлює зв'язки та свідомість загальноєвропейської історії та майбутнього. Архітектурна спадщина міста складається з пам'ятників, груп споруд та історичних місць. Особлива та така, що досить часто ігнорується частина архітектурної спадщини міста з'явилася у період промислової революції – заводи, мости, порти, склади тощо. Цій спадщини міста часто загрожує забуття та руйнація. Влада міста має кращу можливість вирішувати питання та брати на себе обов'язок збереження та підтримання у доброму стані архітектурну спадщину міста. Збереження старих споруд допомагає збереженню характеру міста, що може бути досягнуте через наступні принципи:

1. Консервація міста повинна мати належним чином продуману правову базу. Хоча обов'язок консервації покладена на владу міста, окремі споруди часто перебувають у приватному володінні. Необхідна правова база для регулювання відповідних прав, обов'язків та конфліктів поміж цими сторонами з тим, щоб забезпечити захист архітектурної спадщини. Міська влада повинна забезпечити належний контроль та порядок видачі дозволів, щоб не допустити перекручування, руйнування, значних перебудов, зміни характеру або знесення будівель або їх комплексів. Таке законодавство повинно надавати владі міста право вимагати від власника об'єкту, що охороняється проведення реставраційних робіт з наданням відповідної фінансової допомоги, коли це можливо; або проведення таких робіт самою міською владою, якщо це не здійснюють власники. Таке законодавство повинно також передбачати ведення реєстру архітектурної спадщини міста. У цьому реєстрі, заснованому на широкому обстеженні історичних споруд на території міста, необхідно також спробувати визначити

фактори, що загрожують спорудам, можливості їх пристосування для нового використання, особливо це стосується індустріального надбання, дані про які можна довести до відомості потенційних покупців, а також потенційно нового надбання. У законодавстві треба також передбачити створення зон архітектурної спадщини, що підлягають охороні або ділянок консервації, де міська влада могла б контролювати та спрямовувати консервацію за допомогою кваліфікованих майстрів, традиційних матеріалів, первинної окраски тощо.

2. Консервація спадщини міста потребує інформаційної політики на основі партнерства. Добру консервацію можна здійснити лише шляхом підвищення розуміння всім населенням та окремими власниками спадщини її цінності. Це потребує використання сучасних засобів інформації та методів реклами, приділяючи особливу увагу молоді, починаючи зі шкільного віку. Політику, філософію та розуміння консервації слід поширювати поза межами кола архітекторів, археологів та істориків та включати забудовників, політиків, підприємців. Добровільні робочі табори, кампанії із закликом про допомогу являють собою не лише практичні засоби участі у консервації, але також мають корисні результати при вихованні містян.

3. Необхідні адекватні та нові фінансові механізми та партнерство. Консервація архітектурної спадщини міст вимагає великих фінансових витрат як щодо окремих споруд або їх груп, так і на створення відповідних адміністративних служб для проведення національної, регіональної та місцевої політики консервації. Оскільки ресурсів в органах влади досить часто не вистачає, то необхідним є фінансове співробітництво з приватним сектором та матеріальні стимули для приватних осіб, наприклад, податкові пільги з метою заохочення реставрації замість знесення; диференційовані ставки податку на нерухомість; продаж історичних об'єктів за зниженою ціною за умови проведення повного ремонту та консервації; створення реставраційних фондів; розширення шефства та спонсорства. Що стосується архітектурної спадщини у володінні публічних установ, наприклад, залізниць, то вони повинні брати на себе відповідальність за збереження історичних місць, якими володіють.

4. Необхідно підтримувати, а іноді й відроджувати спеціальні методи. Підготовка спеціалістів з консервації охоплює три основні категорії майстрів: молоді люди, що намагаються опанувати майстерністю, майстри, що бажають перекваліфікуватися й

майстри, що бажають підвищити власну кваліфікацію. Ці три різні потреби вимагають організації різних видів навчання. Навчання повинно надавати можливість просунутися по службовим або соціальним сходинкам, що є необхідною умовою для підвищення престижу для майстрів такого роду.

5. Спадщину міста необхідно інтегрувати у сучасне життя шляхом його включення в якості необхідного елементу у загальне планування міста. Охорона та консервація спадщини міста має включатися до планів містобудування в якості його невід'ємних елементів. Групи фахівців, що створені для консервації спадщини, повинні бути багатопрофільними та тісно співробітничати з іншими секторами – економічного розвитку, культурним, житлового будівництва, захисту довкілля тощо. Необхідно слідкувати за тим, щоб місто не стало музеєм під відкритим небом. Реставрація повинна забезпечувати сучасне життя людей. Міська влада повинна створювати умови, що забезпечують самоконсервацію споруд.

6. Консервація спадщини міста часто може стимулювати його економічний розвиток. Консервація спадщини часто призводить до успішного економічного відродження міста. Вона підсилює привабливість міста як для туристів, так і для бізнесу. Перебудова для нового використання старих, особливо промислових споруд може часто виявитися вірним вирішенням економічних проблем, відкриваючи нові можливості для житлового будівництва, готелів, ділових та адміністративних центрів тощо. Оскільки робота з консервації є трудомісткою вона може знизити також рівень безробіття.

Житло

Міста завжди приваблювали людей та цілі громади у намаганні сховатися у відлунні «фортеці», стержнем якої були житлові будинки.

Можливість отримання житла та право на нього закріплено у 25 статті Загальної Декларації прав людини.

Дім – це приватний простір людини, місце, з яким його власник ототожнює життя у місті; це основна жива клітина міської громади.

Витрати на житло є звичайно найбільш великою статтею у бюджеті людини протягом всього його життя, і житловий фонд складає більшу частину міської забудови. Поряд із забезпеченням працею, відпочинком та транспортом, це є однією з функцій міського життя.

Це ключ до забезпечення здорового, безпечного, упорядкованого, привабливого та стимулюючого житлового середовища; і, навпаки, якщо його не має, або він є недостатнім, він є головним елементом невпевненості у майбутньому, насильства, сегментації, нетерпіння та расизму.

ПРИНЦИПИ

1. Міський мешканець має право на приватне життя у своєму домі.

Дім – це єдиний дійсно приватний простір для людини, що повинен бути максимальною гарантією безпеки, спокою та захисту приватної власності.

Законодавчі акти місцевих влад повинні забезпечувати безумовний захист цього життя та свободу від втручання представників державних та приватних організацій, розробку програм та кампаній, спрямованих на досягнення співвідношення людина – кімната як можна ближче до одного та встановлення суворого дотримання санітарних норм, що стосується шуму, стін між приміщеннями, виду з вікон та свободи від спостереження зі сторони тощо.

2. Кожна людина та сім'я мають право на безпечне та упорядковане житло

Дім повинен створювати безпечне та надійне середовище, що забезпечує фізичне благополуччя, де людина може відновлювати енергію та силу, що необхідні для повсякденного життя.

Це досягається шляхом встановлення контролю за дотриманням норм безпеки при будівництві, складанням списку неупорядкованого житла з метою його знесення та заміни, або реконструкції за допомогою тісного співробітництва між місцевими санітарними, поліцейськими та житловими службами.

Це також означатиме, що житлові будинки повинні будуватися з максимальним оточенням зелені, зелених ділянок та садів – природного доповнення нормального житлового середовища.

3. Місцеві влади повинні забезпечувати різноманітність, вибір та можливість швидкої заміни житла.

Міста та міські влади повинні надавати широкий вибір житла різного стилю та стандартів з тим, щоб задовольнити всі потреби та забезпечити, щоб житловий фонд та його оточення створювали рівновагу у міській громаді.

Пропозиція житла повинна відповідати потребам людей та родин – потребам, які часто змінюються в результаті зміни способу життя та соціально-економічних умов.

Місцеві власті повинні забезпечувати різноманітність житла, правовий статус його власників, його розташування та спрямовувати громадську думку на недоліки його ринку. Необхідно зменшувати перепони можливостям його швидкої зміни тобто знижувати податки при обміні нерухомості та встановлювати більш гнучкі строки щодо повідомлень у договорах оренди житлових приміщень.

4. Право найбільш вразливих категорій людей та сімей не можна забезпечити лише за допомогою ринкових відносин

У країнах з домінуванням ринкової економіки можливості набуття житла у власність залежатиме від фінансового стану голови сім'ї у теперішній час та у майбутньому. Входження у ринок та право на житло набуває тому дискримінаційний та ненадійний характер для певних категорій людей, наприклад, похилого віку, інвалідів, безробітних, сімей з одним з батьків та деяких груп іммігрантів.

Тому за житлову політику мають відповідати місцеві власті, у яких повинні бути можливості прямих дій для досягнення соціальних цілей цієї політики та, крім того, приймати заходи для заохочення приватного сектору у цьому відношенні.

5. Місцеві власті повинні надавати можливість для покупки житла та забезпечувати можливість його найму.

Місцеві власті зобов'язані надавати можливості покупки житла по розумній вартості та, відповідно, сприяти всіма можливими засобами, що полегшують набуття житла у власність. У випадку, якщо наймачі державного житла мають по закону право купити його, місцеві власті зобов'язані забезпечити йому заміну у публічному секторі.

Не менш важливим є право на надійність, тобто наймачі житла сплачують орендну плату не для того, щоб жити під загрозою виселення або втрати свого права іншим способом. Право на житло означатиме право стати членом міської спільноти, що часто неможливо без тривалого надійного володіння житлом.

Такі права краще за все гарантуються чітко сформульованими особистими або колективними документами про право власності та договорами найму, у яких чітко визначені права всіх сторін.

Не менш важливим є заохочення місцевими властями участі окремих городян та асоціацій жителів в управлінні домами та створення різних форм експлуатації житла, наприклад, житлових кооперативів.

6. Перебудову старих домів неможливо здійснювати за рахунок існуючої соціальної інфраструктури.

Будівництво нового житла шляхом перебудови старого, звичайно у центральних районах міста, часто призводить до того, що мешканці вимушені їх залишати, адже вони не можуть сплачувати здороження утримання житла або більш високу квартирну платню, що є наслідком перебудови.

Тому місцеві власті повинні опікуватися тим, що програми житлового будівництва шляхом перебудови старих будівель були забезпечені відповідними фінансовими та бюджетними механізмами, за допомогою яких колишні жителі мали б по можливості отримати користь від програм реконструкції старого району.

Безпека у місті та боротьба зі злочинністю

За Хартією правом на життя у місті неможливо користуватися повною мірою без гарантій безпеки його жителів та зниження страху перед злочинністю. Влада міста може вести наступ на джерела правопорушень шляхом проведення відповідної політики соціального розвитку, надаючи всім можливість знайти своє місце у місцевій громаді, відновлюючи соціальні зв'язки та створюючи структури взаємодопомоги та програми дій, що заснована на партнерстві. У цьому процесі мають реалізовуватися наступні принципи:

1. Послідовна політика безпеки та боротьби зі злочинністю повинна спиратися на профілактику, правоохоронну роботу та взаємодопомогу. У злочинності є різні причини, тому засоби боротьби з нею повинні бути також різними. Це означитиме встановлення співробітництва на міському рівні поміж посадовими особами міської громади, поліцією, суддями, соціальними працівниками та громадськими організаціями з метою аналізу причин злочинності, ефективності вже задіяних заходів та майбутніх програм дії. Все це повинно бути пов'язано із засобами інтеграції правопорушників відбуття покарання та компенсації тим, хто постраждав від злочинців.

2. Міська політика безпеки повинна бути заснована на повноті статистиці та інформації. Це означитиме організацію докладної статистики злочинності (нанесення на карту місць та часу здійснення правопорушень, узагальненні даних про правопорушників тощо), опитування постраждалих та отримання

даних від асоціацій жертв злочинності, соціальних працівників та працівників освіти.

3. У боротьбі зі злочинністю повинні брати участь всі члени міської громади. Однією з головних причин злочинності є соціальне відчуження та труднощі, особливо молоді, при ототожненні себе з культурою, сім'єю, школою або суспільством у цілому. Боротьба із злочинністю включає в себе покращення міського середовища, допомогу молодим людям у зміцненні здоров'я, відпочинку, професійному навчанні та отриманні роботи. Особливу увагу слід приділяти тим верстам населення, що перебувають у важкому становищі, але не через створення спеціальних структур, а шляхом всебічного підходу до економічної інтеграції та забезпечення житлом.

4. Ефективність міської політики безпеки залежить від тісного співробітництва поліції та місцевих жителів. Поліція повинна вести діалог з громадянами. До міської політики безпеки входять процедури контролю щодо ділянок та часу дії піших та мобільних поліцейських патрулів; дискусія з судовими органами про завдання судового переслідування; надання рекомендацій громадянам щодо заходів запобігання крадіжок, техніці охорони майна; створення груп громадян для охорони власних мікрорайонів; контроль щодо дій охоронних агентств тощо.

5. Міська політика боротьби з наркотиками повинна бути чітко сформульована та дієва. Наркоманія породжує злочинність і сама по собі є злочинністю, адже пов'язана з незаконним обігом наркотиків, а також спонукає наркозалежних здійснювати злочини, щоб купити наркотики. Притягнення до кримінальної відповідальності продавців наркотиків входить до компетенції поліції та судових органів, однак міська громада може вплинути на зниження попиту на наркотики. Це може бути зроблено, зокрема, шляхом розробки інформаційних програм, особливо для учнівської молоді; програм підготовки соціальних працівників, що працюють з молоддю. Не виключається також можливість роздачі тим, хто наркозалежний спеціальних ліків, що замінюють наркотики.

6. Програми профілактики рецидиву злочинності та альтернативи тюремному ув'язнюванню мають велике значення. Тюрми, одне перебування у яких може призвести до зростання рецидивів, треба залишити лише для найбільш серйозних злочинів. Треба використовувати альтернативні форми покарання, які забезпечують як систематичну, так й швидку реакцію суспільства на правопорушення, а також реінтеграцію правопорушника у

суспільство. Альтернативи тюремному ув'язненню можуть включати громадські роботи та роботи поза межами тюрми; встановлення більш тісного зв'язку між умовним звільненням та відшкодування шкоди; створення контактів поміж тюрмою та громадою, наприклад, шляхом організації учбових та культурних заходів у тюрмах та залучення міської громади до підготовки ув'язнених до звільнення.

7. Допомога жертвам злочинності є ключовим компонентом будь-якої міської політики безпеки. Програми допомоги жертвам злочинців є моральним обов'язком суспільства та повинні діяти паралельно заходів з інтеграції правопорушників. До таких заходів має входити створення публічних та громадських установ допомоги жертвам злочинності, забезпечення перевірки скарг на дії поліції щодо заяв про злочин тощо.

8. Боротьба зі злочинністю повинна вважатися першочерговим завданням і тому повинна мати велике фінансування. Хоча високий рівень злочинності та правопорушень звичайно вважається однією з головних проблем європейських міст, місцеві влади досі не мають у своєму розпорядженні достатніх фінансових ресурсів для вирішення цих проблем. Тому необхідно виділяти більше коштів структурам по боротьби зі злочинністю; удосконалювати методи боротьби; перебудовувати роботу поліції; розроблювати практику боротьби з наркотиками; реалізовувати програми профілактики рецидиву; надавати допомогу жертвам злочинності та створювати альтернативи тюремному ув'язненню.

Вразливі групи населення та інваліди у містах

Одним з основних прав громадянина має бути вільний доступ до всіх основних видів соціальної діяльності та служб міста незалежно від статті, віку, національності або фізичних та розумових здібностей. Проте у містах часто ігноруються категорії громадян, що мають тимчасові або постійні ускладнення у житті, такі як вагітні жінки, діти, люди похилого віку, певні категорії хворих, інваліди. Для вирішення потреб людей, що потребують допомоги міста мають користуватися наступними принципами:

1. Планування міста повинно забезпечувати всім громадянам доступ до всіх частин міста. Всі комерційні, адміністративні та громадські споруди, установи культури, спорту, релігійні приміщення, вулиці, громадські місця, культурні та соціальні заходи повинні бути доступними для всіх категорій людей незалежно від їх інвалідності або вразливості. За необхідності

можна надавати окремі приміщення або запроваджувати спеціальний розклад щодо різних груп населення, наприклад час у басейнах для малюків, занять спортом для інвалідів, дитячі відділення у бібліотеках тощо. Проте право на відвідування та використання громадських споруд та приміщеннями не повинно одночасно створювати незручності для інших користувачів, або забезпечуватися занадто нереалістичними або вартісними заходами. Це вимагає підготовки працівників служб допомоги громадянам, що страждають від різних форм вразливості та проведення політики прищеплення містян від дитинства до толерантності та заохочуючи інтеграцію вразливих категорій у суспільство.

2. Політика щодо соціально вразливих та інвалідів має бути спрямована на їх інтеграцію, а не на надмірну опіку. Неможливо, та й у психологічному, соціальному та економічному відношенні недоцільно проектувати або облаштовувати міста, як захисні «кокони» для слабких або вразливих груп населення. Замість надмірної опіки треба створювати умови, що дозволяють дітям, людям похилого віку пристосовуватися до свого середовища та брати повною мірою участь у повсякденному житті суспільства поряд із здоровими людьми. Однак надмірна опіка може призводити до споживчого погляду на міста та держави, до виникнення розриву відносин поміж соціальними групами та створенню «покидьків» суспільства. Необхідно також запобігати зосередженню в одній сфері діяльності певної соціальної групи.

3. Необхідне співробітництво з громадськими організаціями, що представляють групи меншин. Відповідні асоціації відіграють позитивну роль у представництві та захисті інтересів та сприяють інтеграції груп меншин. Постійні консультації повинні відбуватися на регулярній основі, особливо з організаціями, що відповідають за міське планування та здійснюють соціокультурну діяльність. Такі консультації повинні стосуватися планування міського середовища у цілому, докладних планів забудови вулиць, громадських місць, засобів обслуговування та транспорту, будівельних норм та заявок щодо дозволу на будівництво.

4. Необхідно забезпечити, щоб споруди та робочі місця були пристосовані для вразливих груп населення та інвалідів. Соціальне життя засноване на нескінченній взаємодії людей, їх зустрічей та розмов один з одним. Всі місця повинні бути легко доступними для всіх і кожна людина повинна відчувати максимальну безпеку та комфорт як вдома, так й на роботі незалежно від віку та стану

здоров'я. Такі заходи мають включати належну звукоізоляцію. Відносно підлітків мають бути облаштовані місця для зустрічей, активного відпочинку. Відносно похилих мають здійснюватися заходи щодо зменшення їх самотності, страху за майбутнє та неможливості доступу до багатьох місць. Щодо інвалідів мають впроваджуватися відповідні технічні засоби на транспорті, у туалетах та широка можливість отримання апаратів, що полегшують фізичні недоліки, порушення зору та слуху, для тих, хто ходить повільно та погано тощо.

5. Поїздки, спілкування та громадський транспорт повинні бути доступними для всіх людей. Вільний рух людей та товарів є основним правом людини, але для деяких категорій людей поїздки та спілкування є проблемою. Це право поширюється на ті групи людей, які опинилися у скрутному становищі внаслідок віку, фізичних або розумових здібностей, нерозуміння мови та місцевих звичаїв. Необхідно заохочувати використання ними різних засобів допомоги та обслуговування, більш широко використовувати універсальні наочні символи, переклади, відповідні повідомлення на пішохідних та велосипедних доріжках, інтенсивне навчання мови та інформування етнічних меншин, використання нових діалогових, зручних для використання інформаційних систем.

Спорт та дозвілля у містах

Спорт та дозвілля охоплює широке коло фізичної діяльності від ігор та активного відпочинку до спорту вищих досягнень. Зосередження людей у містах та відповідна напруга життя у місті передбачають створення можливості заняття різними видами спорту. Спорт – це спосіб взаємодії окремих осіб, а також їх зближення. Він допомагає, особливо молоді, сприймати ними відчуття приналежності до суспільства та запобігає соціальній відчуженості. Містяни мають право на заняття спортом в межах своїх інтересів та здібностей, чому за Хартією можуть сприяти наступні принципи:

1. Всі жителі міста мають право займатися спортом. Місцева влада зобов'язана покращувати доступ до спортивних занять та споруд для всіх, незалежно від соціального походження, економічного стану та доходу, віку тощо. Це може здійснюватися через:

- ліквідацію психологічних, соціальних, економічних та фізичних перепон, які не дозволяють жителям міст займатися спортом;

- розробку спеціальної політики розвитку спорту та програм щодо тих, у кого є особливі потреби, із залученням таких груп, як молодь, жінки, люди похилого віку, інваліди, етнічні меншини, безробітні та бідних до занять спортом;
- створення мереж спортивних споруд по всьому місту;
- забезпечення, щоб спортивні споруди та майданчики буди б на невеликій відстані від дому, щоб місцеве населення вважало їх своєю власністю й тим самим знижувався вандалізм щодо них;
- забезпечення, щоб побудовані за рахунок міського бюджету спортивні споруди доповнювалися тими, що побудовані громадськими організаціями та комерційними структурами; всі проекти мають будувалися на основі з консультацій з користувачами;
- забезпечення, щоб спортивні споруди, що проектуються задовольняли сучасним та майбутнім потребам та охоплювали всі існуючі міські райони, а також ті, які ще будуть забудовані, з врахуванням вірогідної кількості користувачів, транспортної мережі тощо;
- надання можливості займатися традиційними та сучасними видами спорту;
- планування або залишення у районах передбаченої забудови відкритих просторів, лісних ділянок, ігрових майданчиків, водної поверхні та велосипедних стежок з метою розвитку та стимулювання активного відпочинку.

Майданчиками для спорту та активного відпочинку можуть бути відкриті простори, ігрові майданчики, лісові ділянки, річки, канали, пруди, сади та ділянки озеленіння, спортивні поля з природним та синтетичним покриттям, тенісні майданчики та бігові доріжки; і також спортивні комплекси, басейни для плавання, криті катки тощо.

2. Спортивні споруди мають бути безпечними та добре обладнаними. Міські спортивні споруди повинні гармоніювати з оточуючими будівлями і міським ландшафтом, створюючи єдиний ансамбль міста. Їх проект та матеріали слід обирати таким чином, щоб вони були привабливими для всіх верств громади та щоб заняття для всіх були безпечними та корисними для здоров'я. Основні спортивні споруди, такі як футбольні стадіони, повинні бути спроектовані таким чином, щоб забезпечувати безпеку глядачів і зводити до мінімуму правопорушення й насильство. При

проектуванні великих спортивних споруд для спортивних змагань необхідно мати на увазі їх майбутнє використання у мікрорайоні.

3. Всі мешканці міста мають право розвивати свої спортивні здібності. Багато людей, які оволоділи основними спортивними навичками, хочуть їх вдосконалювати для підтримання своєї форми, утвердження власної гордості та гідності, а також для розвитку особистості. Покращуючи свої результати та добиваючись спортивної досконалості, вони стають прикладом та стимулом для наслідування тим, хто ще не займається спортом, особливо для молоді. Особи, що домоглися спортивних результатів можуть стати професіоналами, які мають достатній заробіток, й тим самим сприяють розвитку місцевої економіки. Потреби людей, що удосконалюють свій спортивний рівень відрізняються від тих, хто просто бере участь у спортивних заняттях. Це означитиме, що міська влада повинна консультиватися із спортивними федераціями щодо визначення і облаштування деяких із спортивних споруд для змагань і тренувань спортсменів, які досягли високих результатів.

Культура у містах

Міська влада виконує дуже важливу роль у створенні умов для розвитку художньої творчості та відпочинку, у розвитку культурної діяльності та культурної демократії. Тому вони повинні мати право та можливість формування та здійснення культурної політики у світлі особливих культурних традицій міста та культурних особливостей свого населення у цілому. Архітектурні творіння, мова, мистецтво, музика, література – все це віддзеркалює багатство історії та колективної пам'яті міста та є барометром змін у образі життя, соціальних характеристик та компонентів культурного надбання та досвіду. Культура включатиме літературні, наукові, художні традиції та знання. Географічні, кліматичні умови кожного міста надають свій особливий характер його культурі, дозволяючи мешканцям ототожнювати себе з певним районом. Культурна політика може сприяти економічному та соціальному розвитку. У широкому сенсі вона є фактором, що допомагає містянам розуміти, визначати та визнавати свою особливу роль та завдання у взаємопов'язаній європейській мережі контактів та обмінів. Реалізація культурної політики у містах за Хартією має здійснюватися за такими принципами:

1. Всі мешканці міста мають право на культурний розвиток. Культура важлива для всіх жителів, її неможливо вважати такою, що належить небагатьом привілейованим особам або еліті, вона є

засобом стимулювання творчої діяльності та уявлень всіх соціальних груп.

2. Культурний розвиток міста сприяє його економічному та соціальному розвитку. Культурна політика сприяє економічному розвитку міста, виникненню почуття спільності; вона є основним елементом освіти на всіх рівнях – від початкової школи до навчання дорослих; вона може стати потужним засобом залучення населення до участі в управлінні суспільними справами, може допомогти соціальному відродженню найменш захищених верств населення. Таким чином, вона є ключовим елементом всеохоплюючої політики підвищення якості життя у містах та сприяння правам людини.

3. Культурні обміни є міцною ланкою поміж людьми різних національностей, різних регіонів і країн. Влада міста повинна визнати, що передача культурного досвіду їх міста іншим містам відіграє важливу роль у розвитку взаєморозуміння і поваги поміж людьми.

4. Культурний розвиток та дійсна культурна демократія вимагають широкої співпраці поміж органами влади та групами місцевими жителями, між громадськістю та приватним сектором. Культурний розвиток не є обов'язком лише органів влади. Останні повинні залучати різними засобами, у т.ч. податковими пільгами, бізнес до більшої участі у підтримки мистецтва та культурної творчості. Влада міста повинна надавати максимальну підтримку творчим групам.

5. Культурна різноманітність передбачає творче експериментування. Частина багатої культурної діяльності визначається її спонтанним новаторським характером, що не залежить від настанов будь-яких організацій. Успішний культурний розвиток повинен бути спрямований на задоволення особливих потреб та участь певних груп населення, наприклад, молоді, спільнот іммігрантів тощо. Влада міста повинна заохочувати таку культурну діяльність через відповідні асигнування з місцевого бюджету.

6. Збалансований розвиток культурного туризму може позитивно впливати на міську громаду. Культурний туризм забезпечує розквіт міста, покращує зайнятість, розширює засоби обслуговування місцевого населення, забезпечує вигідні додаткові замовлення для місцевої промисловості та промислів, а також сприяє зростанню взаєморозуміння та поваги між різними культурами та спільнотами.

Інтеграція культур у містах

Повне та активне входження до складу місцевої громади повинно бути основою розвитку багатокультурної місцевої спільноти. Громади іммігрантів, меншини, що мають різну культуру, традиції, мови та релігію не завжди приймаються та інтегруються у міську спільноту, що посилює відчуженість, страх та дуже низький рівень життя. У місцевій владі, з іншого боку, мало повноважень щодо іммігрантів, проте вони вимушені вирішувати проблеми, що виникають в результаті високого рівня імміграції: щодо їх прийняття, розширення шкільної мережі, охорони здоров'я та інших аспектів. Інтеграція багатьох культур є ключовим фактором підвищення рівня життя у містах іммігрантів та джерелом культурного та економічного збагачення для міста у цілому. Покликанням міста є гостинність та сприймання груп людей з різною культурою, які повинні жити разом, працювати та співробітничати, усвідомлюючи, що це принесе користь всій міській громаді. Цей шлях розвитку поняття європейського громадянства, відчуття належності до міста може бути за Хартією забезпечений через такі принципи:

1. Недискримінація є головним аспектом міської політики. Влада міста повинна приймати та підсилювати нормативні акти проти дискримінації з метою забезпечення рівності всіх містян незалежно від раси та етнічного походження, їх доступу до громадських місць (вулиці, транспорт, готелі, магазини, театри, кіно тощо), до професійного навчання, до шкіл, до отримання житла, до культурної діяльності та інших аспектів життя міста. Іммігрантські громади повинні, крім того, мати право на створення своїх власних асоціацій для захисту своїх інтересів та затвердження свого культурного обличчя.

2. Місцеві власті повинні забезпечувати активну участь іммігрантів у місцевому та політичному житті. Хартія пропонує ввести в дію принципи Європейської конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, у якій визнається право голосувати та бути обраним на місцевих виборах для іноземців, що законним чином проживають у країні протягом певного періоду часу. Місцеві організації повинні також забезпечувати рівну участь іммігрантських громад у процесі громадського контролю та консультації.

3. Культурна та освітня політика у містах повинна бути недискримінаційною. Визнання відмінностей та здібностей виявляти терпіння лежатиме в основі рівноправної міської громади. Це

означатиме проведення політики, яка забезпечує багатокультурну та антирасистську освіту, включаючи визнання культурних потреб груп меншин: діалог та обмін думками між представниками різних культур та релігій; рівні можливості для релігійних обрядів.

4. Забезпечення рівних можливостей на отримання роботи має бути обов'язком міської влади. Принцип рівноправ'я відносно умов роботи для іммігрантських громад встановлений у Конвенції щодо правового статусу робочих іммігрантів. Дотримання такого рівноправ'я повинно стати постійною турботою міської влади. Відповідні заходи повинні включати заохочення створення підприємств, фірм та розвиток економічної діяльності для найменш захищених верств населення; призначення іноземців, що постійно мешкають у місті на посади у публічному та громадському секторі. Особливу увагу слід приділяти боротьбі з підпільним найманням на роботу шляхом контролю та заохочення роботодавців щодо надання можливості отримати роботу найменш захищеним верствам населення.

5. Інтеграція багатьох культур означитиме повну інтеграцію іммігрантських громад у соціальне та фізичне середовище міста. Програми житлового будівництва, плани реабілітації та міські служби повинні запобігати виникненню соціальних та етнічних гетто, забезпечувати «змішування» населення та бути доступними для різних меншин з їх потребами та звичаями, культурою та способом життя.

Здоров'я у містах

У містах є унікальна можливість сприяти збереженню та зміцненню здоров'я людей. Головні фактори здоров'я – це фізичне та соціальне середовище, в якому мешкають люди та характер їх способу життя. Метою влади міста має бути формування та здійснення політики охорони здоров'я в усіх аспектах життя міста. Зокрема, необхідно здійснювати заходи щодо зменшення нерівності у збереженні здоров'я, особливих потреб у охороні здоров'я та прагнень найменш захищених верств населення, а також через співробітництво всіх груп населення створювати середовище, яке дозволяє вести здоровий спосіб життя. Також досить важливо створювати умови для того, щоб люди слідували за своїм здоров'ям індивідуально та колективно та забезпечували спільний догляд на час хвороби або після нещасних випадків. Зазначеному може посприяти дотримання наступних принципів:

1. Міське середовище повинно сприяти збереженню здоров'я всіх громадян. Це досягається шляхом проведення всебічної політики відносно міського середовища; контролю за відходами, забрудненням атмосферного повітря, води, ґрунту; зниження рівня шуму та контролю за ним; прийняття захисних заходів у випадку стихійних лих; постійного обстеження найбільш вразливих районів та груп населення міста; наданням спеціальних засобів обслуговування інвалідам тощо.

2. Надійне та постійне забезпечення товарами для задоволення основних потреб людей є головним фактором у збереженні здоров'я. У міському середовищі основні товари мають бути доступними, справедливо розподілятися та не ставати додатковою причиною стресу споживачів. Це здійснюється через постачання здорової та безпечної питної води, контроль над постачанням та розподілом споживчих товарів нетривалого користування, контроль якості продовольства та видання суворих правил, що регулюють виробництво продовольчих товарів та чистоту місць споживання їжі, проведення суворої політики розвитку комбінатів комунальних та побутових послуг.

3. Міська влада повинна заохочувати ініціативу своїх мешканців щодо охорони здоров'я та участі у ньому. Здорове суспільство – це суспільство, у якому люди можуть слідкувати за собою індивідуально та колективно та забезпечувати спільний догляд у випадку хвороби або після нещасних випадків. Це досягається децентралізацією охорони здоров'я на рівні мікрорайонів; активну підтримку громадських організацій та груп, що опікуються станом охорони здоров'я; залученням громадян до участі у роботі консультативних органів та органів, що приймають рішення щодо охорони здоров'я (відділи охорони здоров'я, комітети щодо управління лікарнями тощо); підготовкою спеціалістів та волонтерів для участі у охороні здоров'я.

4. Охорона здоров'я у містах вимагає координації дій муніципалітетів за міжнародними програмами. Головною метою міжнародних обмінів між містами є надання можливості окремим містам, що беруть участь у такому обміні, створювати нові форми охорони здоров'я шляхом обміну досвідом та інформацією; участь у спільних діях; закріплення ініціатив в галузі охорони здоров'я. Це означитиме, що муніципалітети треба зацікавлювати в участі у міжнародних програмах захисту навколишнього середовища для забезпечення здоров'я людей, зокрема, у проекті «Здорові міста» Всесвітньої організації охорони здоров'я, заснованої на стратегії

«Здоров'я для всіх» та Європейській Хартії захисту довкілля та здоров'я на місцевому рівні.

Участь громадян у міському управлінні та плануванні

У Європейській хартії місцевого самоврядування викладаються загальні принципи місцевої автономії та місцевих фінансів, що необхідні для реалізації такої автономії. Цей текст повинен слугуватиме основою для визначення владою міста своїх підходів щодо участі громадян у місцевій демократії. Реалізація прав людини у містах не може мати опори без застосування принципу місцевої демократії. Задоволення фізичних, соціальних та емоційних потреб жителів можна добитися лише шляхом відкритого діалогу між офіційними органами влади та окремими членами міської громади. Тому управління містом треба здійснювати таким чином, щоб люди, особисті та майнові права яких значною мірою зачіпаються проектами адміністративних актів, отримували вчасну інформацію про них, думки містян мають бути вислуханими, що перетворює їх на активних учасників процесу прийняття рішень. Жодна дія не може розпочинатися на жодному рівні управління містом, якщо вона поширюється на містян людей за межами рівня, на якому вона вчинена. У такому випадку рішення треба на більш високий рівень, щоб всі необхідні рішення приймалися у потрібних межах. Зазначений підхід повинен змінити вертикальну систему міського управління, у якій створений ряд ізольованих владних секторів, що відповідають певним специфічним функціям міста з жорсткими адміністративними межами поміж ними. Сучасна система управління містом часто вважається громадянами незрозумілою й такою, що не є ефективною. Вирішенню цих проблем можуть сприяти наступні принципи Хартії:

1. Участь громадян у місцевому політичному житті повинна забезпечуватися правом вільного та демократичного обрання своїх представників. Забезпечення громадянами свого права на участь у місцевому самоврядуванні забезпечується у першу чергу делегуванням повноважень щодо прийняття рішення обраними представниками, які здійснюють від імені містян прийняття та реалізацію політики, програм та проектів. Це досягається завдяки створенню умов, у яких можуть виникати та успішно діяти політичні партії; забезпеченням права всіх жителів, чоловіків та жінок, обирати своїх представників без дискримінації за походженням, соціальному та фінансовому стану.

2. Участь громадян у місцевому політичному житті повинна бути ефективною на всіх рівнях місцевих адміністративних структур. На час свого обрання представники громади не отримують повного мандату щодо вирішення всіх питань місцевого життя на весь строк своїх повноважень і тому повинні періодично через регулярні проміжки часу зустрічатися зі своїми виборцями для консультацій з певних питань. Крім того, посадові особи адміністративних органів, що призначаються на тривалий термін, набувають певного рівня автономії у своїх відносинах з обраними представниками громади. Тому населення повинно брати участь у контролі щодо адміністративних органів та методів їх роботи. Це досягається через визнання місцевих груп зацікавлених осіб та забезпечення представництва громадян у комітетах та радах, що працюють безпосередньо під керівництвом виконавчих органів та у роботі адміністративних органів (контрольної ради, органу з перевірки скарг, омбудсмен тощо). Необхідно проводити референдуми у випадку, якщо у обраних представників немає від громадян мандату на вирішення певної проблеми.

3. Громадяни мають право бути вислуханими зі всіх важливих питань, що стосуються майбутнього громади. Громадяни є основою місцевої демократії. Вони виступають в якості партнерів обраних представників та посадових осіб місцевого самоврядування у плануванні та управлінні містом. Щоб вони могли виконувати цей обов'язок, вони повинні мати інформацію про всі основні плани своїх обраних представників та посадових осіб. Консультації за проектами, що стосуються міського середовища, повинні бути відкритими для перевірки обраними представниками, розробниками та представниками населення. Це здійснюється шляхом встановлення формальних процедур консультацій з властями, шляхом гарантії об'єктивності процесу консультацій, відкриттям вільного доступу до всіх офіційних документів, друку всіх документів, визнання та підвищення ролі громадських організацій у зближенні місцевого населення та органів самоврядування.

4. Міське управління та планування повинні бути засновані на максимальному обсязі інформації про характеристики та особливості міста. Кожне місто має своє обличчя, яке треба зберігати та захищати. Його регіональні зв'язки, місцезнаходження, населення, площа, оточуюче середовище, клімат, форма, колір, походження, його історія та функції – всі ці елементи виділяють місто з числа інших міст. Рішення про першочергові завдання не

можуть прийматися одним фахівцем, будь-яким одним органом або віддаватися на призволяще. Такі рішення повинні спиратися на постійний аналіз, що охоплює всі особливості, потенціал, діяльність, можливості розвитку та ресурси міста. Напрями міського розвитку та політики можливо виробити більш надійними і їм будуть більше довіряти, якщо район, що охоплюється ними був належним чином досліджений, його можливості розвитку були визначені. Подібний аналіз включає обстеження людських ресурсів, географічні та топографічні ознаки, необхідність забезпечення розвитку особистості кожного мешканця міста, встановлення рівноваги між свободою особистості та проектами, що забезпечують добробут всієї громади, здоров'я та безпеки, підйом культурного та художнього рівня та сприяти, з іншого боку, зростанню та розвитку міста. Кращий спосіб подолання труднощів – це дати можливість всім зацікавленим особам індивідуально або колективно брати участь у здійсненні планів од самого початку.

5. Місцеві політичні рішення повинні спиратися на міське та регіональне планування, що здійснюється групами спеціалістів. Місцеві політичні рішення повинні спиратися на всеохоплюючу та своєчасну інформацію та різні обґрунтовані варіанти вибору, що пропонуються групами спеціалістів з міського та регіонального планування. Міське планування являє собою наукову оцінку спеціалістами та аналітиками проектів, програм, стратегій та планів, що формують фізичні, соціальні, екологічні та економічні характеристики міста. Воно повинно встановлювати рівновагу між зростанням та консервацією, забезпечувати безперервний розвиток та вирішення конфліктів. Таке планування повинно завжди супроводжуватися процесом оцінювання, тобто визначення значення рішень, що пропонуються, їх перегляду та аналізу після їх здійснення з метою встановлення, чи були вірними прогнози та самі рішення. Таким чином, оцінка рішень стосується можливості їх здійсненості, політичної доцільності та відповідності більш високим політичним рівням.

6. Політичний вибір – заключний етап у процесі прийняття рішень, повинен бути вирішальним та зрозумілим. Після отримання даних про події, що відбулися, дослідження технічних обставин, перевірки варіантів майбутніх рішень у ділових іграх та вивчення економічних умов та ресурсів, політичні органи повинні зробити вибір. Цей вибір повинен бути достатньою мірою вирішальним та зрозумілим, щоб мотивувати та залучати до участі громаду.

7. Місцеві власті повинні забезпечувати участь молоді у місцевому житті. Влада міста повинна забезпечити, щоб майбутні громадяни мали можливість участі у місцевому житті з дуже раннього віку у відповідності до принципів, що викладені у Хартії про участь молоді у муніципальному та регіональному житті. Така участь є вирішальним фактором у забезпеченні соціальної згуртованості та залучення молоді до демократичних установ та організацій. Це досягається через спеціально розроблену молодіжну політику, яка заснована на наданні рівних можливостей та чіткої координації політики різних секторів – з приділенням уваги особливим потребам молоді – питанням зайнятості, житла, оточення, культури, дозвілля, освіти, професійного навчання та охорони здоров'я тощо.

Економічний розвиток міст

Можливості влаштування на роботу є правом кожної людини працездатного віку у міській громаді. З урахуванням цього права, містяни сподіваються, що міська влада спільно з приватним сектором спростить та забезпечить стимулювання створення робочих місць, особливо для молодих людей, що вперше влаштовуються на роботу. Обов'язок влади міста є допомога підприємцям та створення умов у місті, що сприяють економічному розвитку. Міста відіграють суттєву роль у національній економіці, в них перебуває економічна база виробництва, розподілу, обміну та споживання. Економічний розвиток міста є необхідним для підвищенні рівня життя всіх жителів міста, а також його відвідувачів. Такий розвиток повинен бути пов'язаний із соціальним розвитком, охороною довкілля та іншими заходами, спрямованими на підвищення якості життя у цілому у міських районах. Забезпеченню цього можуть за Хартією сприяти наступні принципи:

1. Влада міста має забезпечувати економічний розвиток своєї території. Влада міста традиційно вважається організатором, адміністратором та менеджером у тих видах муніципального обслуговування, що фінансуються з бюджету. На фоні характеристик міст, що змінюються та сподівань споживачів міських благ, влада міста повинна усвідомити провідну роль міста в економічних змінах і, відповідно, вважати своє місто кооперацією із виробництва, розподілу та споживання.

2. Економічний та соціальний розвиток взаємопов'язані. Існує чітка залежність між здійсненням економічної діяльності містян

шляхом влаштування на роботу та використанням результатів своєї роботи у неекономічному аспекті свого життя (дозвілля, культура, релігія тощо). Турботою міської влади є тому не лише рівень, але й якість життя. Розвиток міста треба оцінювати не лише у економічному відношенні, але також й у сенсі його значення для людини. Розвиток особистості кожної людини є найважливішим елементом в планах соціально-економічного розвитку та міського управління. При цьому враховуються зміни у потребах людини протягом її життя. Безперервний розвиток, тобто встановлення рівноваги між економічним розвитком, охороною довкілля та соціальним розвитком повинно бути головною метою економічного зростання міст.

3. Міста у економічному та соціальному плані є частиною свого регіону та оточуючої їх території. При розробці своїх планів, політики, стратегії, пропозицій та програм для своєї території влада міста повинна враховувати взаємовідносини свого міста з регіоном. Це необхідно для того, щоб брати до уваги конкуруючи або доповнюючи плани інших міст та оцінювати можливості співробітництва, наприклад, спільного використання ресурсів (води, корисних копалин тощо); у випадках, коли мешканці одного міста працюють в іншому міста або користуються його інфраструктурою; у випадках, коли одне місто має потребу у природних або штучних ресурсах іншого міста. Це вимагає розвиток робочих зв'язків з іншими місцевими властями та з державною адміністрацією на більш високому рівні, до обов'язків якої входить планування щодо більш великої території.

4. Економічне зростання залежить від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки та розвитку такого зростання. Будь-який розвиток вимагає відповідної інфраструктури: транспорт, телекомунікації, комунальне обслуговування, соціальні та побутові служби тощо. Це традиційно є основною функцією міської влади, що створює більшу частину інфраструктури, без якої місто не може існувати. Обов'язком міської влади є встановлення прогалів в існуючій інфраструктурі та врахування їх у всіх своїх планах соціально-економічного розвитку, відповідних стратегіях та програмах.

5. Співробітництво поміж приватним та державним секторами є важливим компонентом міського економічного розвитку та зростання. Незалежно від того, чи йде мова про капіталістичні країни, що намагаються позбавитися державного контролю або про колишні соціалістичні країни, що намагаються створити ринкові

відносини, ринкова економіка підлягає перегляду. У випадках місцевих влад це означитиме, наприклад, залучення приватного сектору до досягнення загальних цілей та введення елементів конкуренції у роботу публічних служб. Створення інфраструктури традиційно вважалося обов'язком публічного сектору. Проте, оскільки ця інфраструктура має велике значення для інших секторів та оскільки місцеві власті не завжди в змозі фінансувати удосконалення інфраструктури, що необхідно для економічного розвитку, то треба розглянути перерозподіл обов'язків у створенні такої інфраструктури. Необхідне співробітництво з приватним сектором, особливо у здійсненні програм професійної підготовки та освіти, створенні соціальних служб, відродженні на основі партнерства центральних районів міста тощо.

Європейська Хартія міст II. Маніфест нової урбаністики

Європейська Хартія міст була прийнята у 1992 р. й саме на її принципах відбувався розвиток та реновація західноєвропейських міст, а також реконструкція міст Східної Європи. Проте час, що минув вимагав перегляду певних принципів розвитку міст, враховуючи політичні, технологічні, ідеологічні зміни, що швидко відбувалися у суспільстві. Зокрема, був подоланий глибокий розрив в Європі між Сходом і Заходом континенту. Міста перші й найсильніше випробували на собі наслідки глобалізації. Одночасно міста зіткнулися з широкомасштабними соціальними і економічними змінами: деіндустріалізація територій, поглиблення соціальних відмінностей поміж містянами, криза кварталів масової забудови, зростаюча міграція і старіння населення, постійне розширення площі міст, збільшення загроз щодо довкілля тощо.

Виходячи із зазначеного у 2008 р. Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи була прийнята Європейська Хартія міст II (Маніфест нової урбаністики). Не скасовуючи дію попередньої Хартії, яка зберігає свою чинність як базовий документ, вона намагалася пристосувати її принципи під нові умови та уявлення щодо міського розвитку. Її мета полягає у виділенні сукупності загальних принципів і концепцій, які дозволять містам відповісти на сучасні виклики урбанізації і дати містам перспективу нової урбаністики, тобто нової культури життя в місті.

Перш за все, Хартія II виходить з того, що місто належить містянам, які не зможуть повною мірою забезпечити життя свого міста, якщо одночасно вони не будуть відповідальними, активними

і інформованими громадянами. За уявленнями розробників Хартії II, високий рівень абсентеїзму серед громадян, високий відсоток голосів за екстремістські сили та недовіра до політики у цілому, може бути подолана передусім на міському рівні. Демократія в містах є школою демократії на національному рівні й може відродити громадський дух і демократичні настрої. Тому Хартія II закликає активніше проводити практику зборів громадян, місцевих референдумів і використовувати інші форми громадської участі. В процесі залучення усього населення міста до його життя має бути визнане право голосу і право обиратися до міських органів влади також за мігрантами, які вносять свій внесок у життя усієї міської громади.

Для забезпечення максимальної ефективності заходів прямої дії, Хартія II закликає міста повною мірою використовувати нові інформаційні технології для поліпшення консультацій з громадянами щодо містобудівних проектів. Інтерактивний і високошвидкісний характер цієї інформації може збагатити процес демократичної участі і поліпшити діалог поміж виборними особами і громадянами. Міста повинні працювати над створенням системи потужної місцевої електронної демократії. Інформаційно-комунікаційні технології є не просто технологічними новинками – вони породжують новий потенціал демократичної мобілізації і було б абсолютно невірним не використовувати їх в період розчарування в політиці багатьох містян.

Однією з настанов Хартії II є те, що перерозподіл повноважень є ключовим чинником в демократичному функціонуванні міст, а принцип субсидіарності має бути головним у визначенні їх повноважень. Проте принцип субсидіарності не повинен стосуватися лише розподілу повноважень поміж національними органами та містом, а й стосуватися розподілу повноважень усередині міста. Це передбачає запровадження принципу субсидіарності на внутрішньоміських територіях – кварталах, округах, районах, які також повинні мати виборні збори, бюджет і повноваження. Окрім цього, деякі питання не можуть належати виключно до відання міст (містобудівне планування, транспортна та інформаційна інфраструктура, право на житло, захист довкілля тощо), а тому повинні здійснюватися у кооперації із регіональними, національними і загальноєвропейськими органами влади. Така система дозволить понизити нерівність між містами. Послаблення державного нагляду щодо розвитку міст не повинно діяти на шкоду солідарності поміж територіями, а зростаюча автономізація міст не

повинна приводити до безжальної конкуренції поміж різними територіями. Саме тому гарантом цієї солідарності має бути держава.

Продовжуючи підходи попередньої Хартії, Маніфест нової урбаністики розкриває підходи перетворення міст в зони стійкого розвитку. Хартія визначає занепокоєння щодо проявів глобальної екологічної кризи, яка має прояв у зниженні рівня біорозмаїтості, руйнуванні ґрунту, виснаженні водних джерел, забрудненні повітря і водних басейнів, поширенні інших форм забруднення. Всесвітня екологічна криза має особливий вимір в просторі міст, вона вимагає аналізу і конкретного розгляду у рамках екології міст. Окрім захисту місцевого довкілля, міста також покликані зіграти найважливішу роль в захисті, відновленні і управлінні глобальним довкіллям. Завдяки своїй економічній діяльності, зростаючому числу міського населення, можливості розробляти еталонні моделі поведінки, міста перебувають на передовій лінії боротьби за планету, що є сприятливою для людей. Виходячи з цього, міста мають взяти на себе зобов'язання розвивати міську екологію, рішуче стати на шлях стійкого розвитку. Ці зобов'язання мають понизити рівень негативного екологічного впливу міст, зберегти природні ресурси, підтримувати і розвивати біорозмаїтість, поставити енергоефективність у центр міської політики.

Це, у свою чергу, викликає іншу форму урбаністики і модель мобільності у місті. Розкидане і не сконцентроване місто, яке супроводжується функціональною і секторальною спеціалізацією просторів поміж торговими центрами, житловими кварталами, місцями проведення дозвілля, промисловими зонами тощо, різко підриває екологічний капітал міст. Така модель розбитого на сектори міста веде до розбазарювання енергії і посилює негативні наслідки для довкілля.

Від так за Хартією II треба планувати міста виходячи з компактних і щільних урбаністичних форм, що вимагають мінімуму ресурсів для підтримки і дозволяють містянам у безпосередній близькості мати доступ до різних міських структур і служб, а також до простору для відпочинку і природних об'єктів. Місто має бути економним відносно своїх ресурсів, свого ґрунту, переміщення людей і енергетики. Лише компактність міст дозволить зробити міський простір більш доступнішим, створеним для усіх містян незалежно від їх соціального стану, віку або стану здоров'я. Міста мають контролювати своє розростання завдяки посиленому контролю над виділенням землі.

Для того, щоб відповісти на виклики, пов'язані з організацією контрольованої і стійкої мобільності, за настановами Хартії II слід розвивати ефективні альтернативні види транспорту окрім автомобільного. Містяни мають швидко звільнитися від занадто великої залежності від автомобілів. Зазначене передбачає сприяння політиці мобільності, яка ґрунтується на переміщенні пішки або на велосипеді, а також усіма формами громадського транспорту. Дорожня мережа і громадський простір мають бути спланованими таким чином, де знайдуть своє місце усі форми мобільності, однак автомобілі та мотоцикли займуть більш скромніше місце. Стійкий вимір міського розвитку (компактне місто, добровільна і контрольована мобільність, захист довкілля) є не просто одним з етапів поліпшення якості життя, але і необхідною умовою правильного розвитку територій міст. Лише усвідомлена необхідність забезпечення стійкого розвитку, надасть послідовність проектам розвитку міст і створить реальну перспективу успіху такої політики.

Однак за підходами Хартії II стійкий розвиток міст повинен поєднувати не лише економічну діяльність міст і захист довкілля, але й враховувати також вимогу соціальної справедливості. Від так соціальний вимір має стати постійним чинником політики стійкого розвитку міст. Місто має бути простором високої якості життя для усіх, забезпечувати доступ усім до міських служб, зокрема в сфері освіти, охорони здоров'я, культури і житла. Місто покликане бути місцем соціального співіснування, що відбиває прагнення побудувати в Європі згуртоване, відкрите і диверсифіковане суспільство, засноване на високих стандартах якості життя.

У цьому розумінні особливе значення набувають питання житла. Постійне переміщення населення останніми роками привело до зростання міст, викликавши житлову кризу, яка загострилася за наслідками зростання цін на нерухомість і землю. Незважаючи на це міста повинні забезпечити можливість надати всім містянам можливість мати житло, що відповідає їх потребам і прибуткам, що також передбачає реалізацію політики соціального змішування населення у кварталах міста. Треба також сприяти солідарності між поколіннями, особами з низьким рівнем доходу, інвалідами й тими, хто зазнає фінансові і соціальні труднощі. Кінцеве завдання цієї політики – боротися з соціальним відчуженням і надавати кожному можливість користуватися величезним потенціалом міста.

Хартія II констатує тривожні явища пауперизації у містах. Значні верстви населення страждають від серйозної соціально-територіальної нерівності. Окрім глибоких соціальних відмінностей, які розділяють квартали міст, існує й екологічна нерівність, яка призводить до того, що найбільш уразливі мешканці міста зосереджені на територіях, де якість довкілля знаходиться на найнижчому рівні. У містах поглиблюються процеси територіальної нерівності, які мають вираз у тому, що деякі міські райони перетворюються на «привілейовані», в центрах міст спостерігається неконтрольований сплеск цін на нерухомість, розвиваються одночасно явища гетто у приміських районах або появи приватних зон з високим рівні безпеки, що призводить до територіальної сегрегації та, у підсумку, до руйнації міст.

Від так головною метою міської політики є соціальна і територіальна згуртованість. Міста мають бути місцем життя і роботи, місцем проживання різних поколінь, співіснування різних культур і релігій, в них постійно пліч-о-пліч мають співіснувати представники різних соціальних прошарків. Міська громада не може розвиватися на справедливій основі не забезпечуючи взаємодопомогу поміж городянами, діалог поміж групами, у тому числі міжрелігійний діалог, а також розвиток громадських організацій. Окрім цього, необхідно ліквідовувати в містах будь-які форми засудження тієї або іншої групи, оскільки це завдає серйозної шкоди почуттю приналежності до міської громади і найчастіше є джерелом насильства в містах, антисоціальної поведінки і відсутності безпеки, від чого особливо страждають уразливі групи (літні люди, діти, мігранти і бідні).

Солідарність має втілюватися у самому міському просторі, повинна також орієнтуватися на стосунки з приміськими територіями, іншими сусідніми містами і усім населенням інших територій. Взаємодопомога між містами також має зміцнюватися на міжнародному рівні. Ця солідарність, яка поширюється паралельно процесам глобалізації, має відбуватися у формі «дипломатії міст». І якщо концепція солідарності починається з міських кварталів, вона не може зупинитися за воротами міст.

За Хартією II, нова урбаністика повинна орієнтувати міста на концепцію «міста знань». Міста є перехрестями цивілізацій, зосередженням знань і культур, простором для зустрічей і контактів, місцями, де можна вільно дотримуватися різних поглядів і виражати їх в умовах взаємної поваги. При цьому не бажаною є модель міста, у якому різні культурні відмінності переплавлялися б

у єдину, глобальну, всесвітню модель. Міста є різноманітними в області культури і архітектури, і вони повинні такими залишатися й далі. Хартія II негативно ставиться до проявів стандартизації будівництва, послуг, що є негативними наслідками урбанізації глобалістичного типу, урбанізації, що грає за правилами глобального ринку, нав'язуючи скрізь однакові підходи. Слід поважати культуру окремих міст, їх самобутність. Міста мають розвивати і поширювати місцеву культуру та територіальну пам'ять, підтримувати творчість і високий рівень культурної інфраструктури.

Міста є особливими полюсами економіки знань, які вже визначають і ще більше визначатимуть в майбутньому розвиток світового співтовариства. У новому тисячолітті міста повинні ще більше, а ніж раніше, грати історичну роль у створенні економіки знань. Деіндустріалізація міст, поширення нових інформаційно-комунікаційних технологій, виникнення біотехнології і в цілому розвиток нематеріальної економічної діяльності, створюють нові форми розвитку і міста можуть зіграти найважливішу роль у цій сфері. Саме тому пріоритет у містах має належати знанням і інноваціям, доступу до освіти, до науково-дослідної діяльності і в цілому до культурної та творчої діяльності, що утворюють плідний ґрунт для нової економіки. Виходячи з цього, міста мають прагнути розвивати комунікаційну і телекомунікаційну інфраструктуру, розширювати доступ до Інтернету, створювати «простір знань», поширювати електронне урядування. Міста повинні бути перетворені на простір мереж співпраці, які могли б сприяти обміну знаннями між системами освіти, досліджень, виробництва. Має бути побудоване цифрове місто.

Однак слід усвідомити, що мета зробити міста горнилом знань, інформації, культури і мистецтв не може бути здійсненою без піклування про архітектурне середовище міст. Сучасні міські ландшафти найчастіше були створені впродовж другої половини ХХ ст. та не враховували вимоги високої архітектурної якості, що призвело до поширення в містах бездушної і нетворчої комерційної урбаністики. Від так за настановами Хартії II має більшою мірою враховуватися архітектурний вимір планування територій і поширюватися серед керівників міста та містян жива архітектурна культура, адже гордість за місто багато в чому ґрунтується також й на його архітекторі.



Завдання для самоконтролю:

1. У чому полягає сутність міста та міських утворень як соціального та управлінського явища?
2. Назвіть наукові напрями, що вивчають місто й розглядають місто через категорії відповідної галузі знань.
3. Визначте кілька основних властивостей системи, що важливі для пізнання феномена міста.
4. Наведіть показники за якими міста та міські утворення класифікуються, як категорія міст, їх група, клас. Чи залежить це від чисельності населення міста?
5. Наведіть приклади того, як процеси розвитку міст залежать від урбанізаційних процесів в Україні за часів Гетьманської України та у період її перебування у складі СРСР.
6. Порівняйте Європейські стандарти міського розвитку із загальними проблемами сучасних українських міст.
7. На основі аналізу нормативно-правової бази України зробіть висновок щодо сучасного регулювання просторового розвитку та управління земельними ресурсами міст.
8. Опишіть політику розвитку міст як складову державної регіональної політики.
9. Наведіть основні стандарти Європейської Декларації прав міст.
10. У період 80-х рр. XX ст. Радою Європи здійснювалася кампанія за відродження міст, яка мала на меті привернути увагу всіх європейських публічних органів та громадськості до ключових питань щодо покращення умов життя у містах. Назвіть чотири основні напрямки, за якими здійснювалася ця кампанія.
11. З якою метою у 1992 р. була прийнята Європейська Хартія міст? Наведіть як відбувався розвиток та реновація західноєвропейських міст, а також реконструкція міст Східної Європи.
12. Охарактеризуйте основні причини прийняття «Європейської Хартії міст II. Маніфесту нової урбаністики».



Рекомендовані джерела:

1. Аверкина М.Ф. *Забезпечення стійкого розвитку міст та агломерацій: теорія, методологія, практика: монографія.* Луцьк : РВВ Луц. НТУ, 2015. 492 с.
2. Алфьоров М.А. *Урбанізаційні процеси в Україні в 1945-1991 рр.: монографія.* Донецьк : Донец. від-ня НТШ ім. Шевченка : Східний видавничий дім, 2012. 549 с.
3. Бабаєв В.М. *Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія.* Х. : ХНАМГ, 2010. 306 с.

4. Балужева О.В. Екологічні основи розвитку міста: монографія. Донецьк : ВІК, 2012. 337 с.
5. Берещук М.Я., Ткачов В.О. Водокористування в умовах сталого розвитку міських поселень: монографія. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. 205 с.
6. Бойко-Бойчук О.В. Державне управління розвитком міста: моделі та механізми: монографія. К. : Пульсари, 2010. 233 с.
7. Возняк Т. Феномен міста. - Л. : [б. в.], 2009. 333 с.
8. Волік В.В. Державна політика в галузі міського транспорту: правові засади формування та реалізації : монографія. - Кривий Ріг : Кальміус, 2014. 373 с.
9. Герасимчук З.В., Ніщик Т.О. Просторовий розвиток міста : монографія. Луцьк : ЛНТУ, 2011. 212 с.
10. Дерун Т.М. Формування та реалізація державної політики розвитку малих міст України : [монографія]. Київ : К.І.С., 2013. 183 с.
11. Економіко-правові проблеми розвитку великих міст та агломерації в Україні : монографія / [С. В. Богачов та ін.] ; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Харків : НТМТ, 2015. 247 с.
12. Зінченко Т.Є. Економічні засади землекористування міських агломерацій: теорія, методологія, практика : [монографія]. Житомир : Рута, 2012. 378 с.
13. Ігнатенко О.П. Благоустрій в місті [навч.-метод. посібник]. К. : Гнозис, 2008. 210 с.
14. Карий О.І. Комплексний розвиток міст: теорія та методологія стратегічного планування: монографія. Л. : Вид-во Львів. політехніки, 2011. 308 с.
15. Карлова О.А. Теорія і практика розвитку інфраструктури міста : монографія. Х. : Форт, 2010. 279 с.
16. Качала Т.М. Житлово-комунальне господарство в системі міського комплексу: [монографія]. К. : Наукова думка, 2008. 416 с.
17. Кулинич А.П. Землі міських територіальних громад: проблеми формування правового режиму: монографія. К. : ТАЛКОМ, 2019. 267 с.
18. Менеджмент міського господарства: навч. посіб. / [Беззубко Л. В. та ін. ; за ред. Л. В. Беззубко]. Макіївка : ДонНАБА, 2014. 366 с.
19. Менеджмент міського розвитку: [монографія] / [Ачкасов А. Є. та ін.] ; за ред. О. В. Васильєва, Н. М. Богдан, К. А. Фісуна. Х. : ХНАМ, 2013. 397 с.
20. Муніципальний менеджмент: особливості управління містом: навч. посіб. / [Плеханов Д. О. та ін.]. Миколаїв : Ємельянова Т. В. 2017. 351 с.
21. Наконечний В.В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір: монографія. Х. : [б. в.], 2012. 263 с.
22. Новаковська І.О. Управління міським землекористуванням : монографія. К. : Аграрна наука, 2016. 303 с.

23. Салій І.М. Урбанізація в Україні: соціальний та управлінський аспекти. К. : Наукова думка, 2005. 302 с.

24. Сенктон Е. Системи міського управління; пер. англ. С. Куц. Х. : Центр освітніх ініціатив, 2001. 95 с.

25. Соціологія міста: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [Л. В. Малес та ін. ; за заг. ред. О. К. Міхеевої]. Донецьк : Ноулідж, Донець, відня, 2010. 463 с.

26. Управління сучасним містом: підручник / О. В. Берданова [та ін.] ; ред. В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий. К. : НАДУ, 2008. 632 с.

27. Фесенко Г.Г. Морфологія міських ландшафтів: культурфілософські інтерпретації : монографія. Харків : Діса Плюс, 2018. 281 с.

28. Флорида Р. Криза урбанізму. Чому міста роблять нас нещасними; пер. з англ. Київ : Наш формат, 2019. 316 с.

ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ

(За навчальними дисциплінами та формами навчання
відповідно до тематичних планів)

Рекомендації до проведення практичних занять

1. *Загальні зауваження.* Практичні заняття проводяться у формі ділової гри (робота в команді). Для аналізу має бути запропонований документ або проблемна ситуація чи управлінське завдання, що відповідає компетенції учасників заняття і зі змістом якого вони мали можливість заздалегідь ознайомитися. Практичні заняття передбачають попередньо самостійну роботу. Слухачі мають спиратися на опанований теоретичний матеріал, враховувати власний професійний досвід, результати наукових досліджень.

2. *Сценарій проведення заняття* ґрунтується, зазвичай, на комбінованому підході. Протягом 20 (чи більше) хвилин за участю викладача учасники заняття уточнюють зміст певних понять, визначають нормативно правові акти, принципи, методичні підходи, технології, необхідні для виконання даного практичного завдання. Потім учасники розбиваються на робочі групи (в кількості 7–8 чол.). Кожна група самостійно аналізує і оцінює документ або ситуацію, розробляє пропозиції згідно з шаблоном, підготовленим для даного заняття викладачем.

Тривалість роботи в малих групах залежить від тривалості заняття – дві чи чотири академічних години. Викладач надає в малих групах консультативну допомогу. За підсумками роботи кожна така група робить презентацію на загальному засіданні навчальної групи з використанням наочних засобів навчання (в середньому по 10 – 15 хвилин). Презентації мають супроводжуватися відкритою дискусією всіх учасників заняття. Викладач підбиває підсумки.

Практичне заняття завершується підготовкою письмових пропозицій щодо вдосконалення даного нормативно-правового акту, управлінського рішення, розв'язання проблемної ситуації чи вирішення управлінського завдання.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Практичне заняття: Взаємодія «центр - регіони», недержавні інститути

Форма проведення – заняття відбувається у формі тренінгу з елементами «мозкового штурму» під час роботи у малих групах над проектом документу.

Мета: формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань, умінь і навичок аналізу та моделювання щодо взаємодії «центр – регіони», недержавних інституцій в процесі вироблення і реалізації регіональної політики.

Завдання:

- визначте специфіку державних, регіональних і місцевих органів влади з питань формування та реалізації державної регіональної політики;
- сформулюйте основні принципи та дослідити механізми вертикальної та горизонтальної взаємодії «центр – регіони», недержавних інституцій;
- підготуйте аналітичну записку і/або принципову схему взаємодії партнерів при розробленні і реалізації стратегії регіонального розвитку

Порядок проведення заняття

Самостійна робота: підбір необхідних матеріалів, опрацювання літературних і документальних джерел, підготовка індивідуальних пропозицій.

Аудиторна робота:

Робота у малих групах над проектом документу (аналітичної записки і/або принципової схеми взаємодії партнерів щодо розробки і реалізації стратегії регіонального розвитку).

Презентація розроблених проектів, підготовка узгодженого варіанту документу.

Практичне заняття: Формування моделі регіонального розвитку сучасної України

Форма проведення – заняття відбувається у формі тренінгу, з елементами «мозкового штурму» під час роботи у малих групах над проектом документу.

Мета заняття: удосконалення навичок аналітичної діяльності, прогнозування, моделювання і розроблення конкретних

заходів щодо формування моделі регіонального розвитку сучасної України.

Завдання: застосовувати сучасний теоретико-методологічний інструментарій для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі проведення політичної, адміністративної, адміністративно-територіальної, інших інституційних реформ, та розробки (на основі узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду) конкретних заходів щодо формування моделі регіонального розвитку сучасної України.

Порядок проведення заняття

Самостійна робота: підбір необхідних матеріалів, опрацювання літературних і документальних джерел, аналіз комплексу проблем, що виникають у процесі децентралізації щодо регіонального розвитку сучасної України.

Аудиторна робота:

Робота в малих групах над формуванням моделі регіонального розвитку сучасної України.

Презентація варіантів проекту і підготовка узгодженого документу.

Рекомендації щодо підготовки до заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.

2. *Ознайомтеся:*

З офіційними документами з питань сучасної соціально-економічної і політичної ситуації в країні, політичної, адміністративної та ін. інституційних реформ, зарубіжного досвіду модернізації системи регіонального управління, зокрема з:

- нормативно-правовими актами (законами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України);

- *Стратегією* сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України №5/2015 від 12 січня 2015 р.)

- *Державною стратегією* регіонального розвитку на період до 2020 року та до 2027 років

- *Концепцією* реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

- *Угодою* про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

- *Законами України:*

Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: закон України від 21.12.2010 № 2818-VI

Про добровільне об'єднання територіальних громад: закон України від 05.02.2015 №157- VIII

Про засади державної регіональної політики: закон України від 05.02.2015 №156-VIII

З науковими працями по темі: монографічними виданнями, науковими статтями із списку рекомендованої літератури, ін.

3. Узагальніть власні спостереження щодо практичної реалізації реформи системи регіонального управління на сучасному етапі розвитку України.

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Практичне заняття: Склад та структура бюджетної системи в умовах бюджетної децентралізації

Питання для обговорення:

1. Склад бюджетної системи
2. Структура бюджетної системи в умовах бюджетної децентралізації
3. Бюджети ОТГ, їх особливості
4. Моделі децентралізованих бюджетних систем Європи

Методика підготовки до заняття. Перед заняттям слухачі розподіляються на 3 групи. Кожен з членів відповідної групи обирає ланку бюджетної системи, з якою буде працювати та бюджет відповідної країни-члена ЄС:

Група №1: Обласний бюджет та Бюджет однієї з земель Німеччини

Група №2: Міський бюджет (міста обласного значення) та Бюджет одного з міст-префектур Франції

Група №3: Бюджет сільської (селищної) об'єднаної територіальної громади(ОТГ) та Бюджет однієї з сільських громад Польщі

Кожен слухач може обрати (за груповою належністю) бюджет будь-якої області, міста, ОТГ та мати його на занятті в друкованому або в електронному вигляді. Також слухачі обирають (один на групу) бюджет відповідної ланки країни ЄС.

Методика проведення заняття. В ході зайняття слухачі (індивідуально) здійснюють аналіз номенклатури доходів та

видатків по кожній обраній ланці бюджетної системи України та роблять її порівняння із номенклатурою країн ЄС. Порівнянню підлягають:

- 1) Спосіб розподілу доходів
- 2) Спосіб розподілу видатків
- 3) Спосіб балансування бюджетів
- 4) Номенклатура доходів
- 5) Номенклатура видатків
- 6) Номенклатура трансфертів центрального рівня та їх питома вага в бюджетах

Вивчаючи тему, слухачі мають з'ясувати, що бюджетна децентралізація, що проходить сьогодні в Україні, являє собою процес передання повноважень з формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів від центрального рівня до місцевих органів влади.

Ключовою позицією є негайна передача у міста та села реального фінансового ресурсу та реалізація принципу бюджетної субсидіарності. Автономія місцевих бюджетів нарешті перестає бути суто декларативною та переходить у режим практичних дій.

З точки зору системності реформи, бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центральної влади поліпшити систему управління державою, влада намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, який мешкає на конкретній території.



Водночас, спостерігається стремління відокремити фінанси делегованих державою повноважень та фінанси власних повноважень місцевої влади шляхом включення делегованих асигнувань до переліку витрат держави з одночасним покладанням повної відповідальності за виконання власних програм на місцеві органи влади.

До дискусії:

Чому та за яких обставин так гостро назріла бюджетна децентралізація в Україні?

Наскільки децентралізованими є муніципальні бюджети в країнах ЄС?

Яка альтернатива щодо зменшення питомої частки міжбюджетних трансфертів центрального рівня існує в бюджетній системі України?

Практичне заняття: Функціональна та економічна структура бюджетних видатків

Питання для обговорення:

1. Структура видатків
2. Видатки на освіту
3. Специфіка видатків на охорону здоров'я
4. Специфіка видатків на благоустрій населених пунктів

Методика підготовки до заняття. Учасники розподіляються на 3-6 малих груп. Кожна з груп в друкованому (або електронному) вигляді обирає 3 бюджетних запити (публікуються на сайтах громад) по різних бюджетних програмах в галузях “Освіта” та/або “Охорона здоров'я” будь-якого бюджету субсидіарного рівня.

Також в друкованому чи електронному вигляді група повинна підготувати форму з Типового Рішення сесії про бюджет (не заповнену). Джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0953-18#Text>

Методика проведення заняття. Шляхом організації роботи в малих групах учасники формують модель додатку 3 до рішення сесії місцевої ради «Про бюджет» (разом з КПКВМБ та КЕКВ). Вихідні дані обираються самостійно та надаються для погодження викладачеві – вони включають показники видатків по будь-якому місцевому бюджету субсидіарного рівня. Групи представляють свої напрацювання, аудиторія доповнює та обговорює результати кожної з груп.

Вивчаючи тему, слухачі мають з'ясувати, що Розподіл бюджетних повноважень в об'єднаних громадах визначається на основі розподілу видатків місцевих бюджетів, запропонованого ст. 82 Бюджетного кодексу України.



Таке розмежування здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

1) перша група - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів. Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

2) друга група - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

3) третя група - видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Видатки третьої групи

здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Зазначимо, що з бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

Ст.87 Бюджетного кодексу визначає видатки, що здійснюються з Державного бюджету України. Ст. 88 – видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення, які не увійшли до процесу добровільного об'єднання громад. Ст. 90 окреслює видатки, що здійснюються з обласних бюджетів.

Та з позицій бюджетної децентралізації особливої актуальності набуває зміст ст. 89, який описує номенклатуру видатків, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Таким чином, за рахунок цих бюджетів здійснюються видатки на:

2) освіту:

а) дошкільну освіту;

б) загальну середню освіту;

в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

г) інші державні освітні програми;

г) вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів);

д) позашкільну освіту;

3) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу;

б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти);

в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (територіальні медичні об'єднання, центри медичної статистики, автопідприємства санітарного транспорту, інші програми і заходи);

4) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального забезпечення;

б) державні програми соціального захисту;

в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі утримання та програми районних і міських центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;

5) державні культурно-освітні та театральньо-видовищні програми;

6) фізичну культуру і спорт: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

Також при роботі з видатками на програми охорони здоров'я слід пам'ятати, що медичні установи в громадах працюють у форматі КНП (ЗОЗ) та є повністю автономізованими.

До дискусії:

Які бюджетні програми місцевих бюджетів є найбільш витратоємкими та чому?

Чи потребує удосконалення система визначення ефективності бюджетних програм та які напрямки такого вдосконалення?

Як соціально-економічні параметри громади впливають на склад видаткової частини її бюджету?

ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Практичне заняття: Застосування методів планування та прогнозування на регіональному рівні. Розробка місцевої (обласної, районної, міської) програми соціально-економічного розвитку та цільової програми: процедура та складові

Мета - ознайомлення слухачів з практичним досвідом використання методів планування і прогнозування на регіональному та місцевому рівні та специфікою здійснення рейтингової оцінки на регіональному рівні; оволодіння знаннями про процес розробки та затвердження програми соціально-

економічного розвитку та цільової програми на відповідній території.

Навчальні цілі:

- ознайомлення з методами прогнозування та планування;
- визначення особливостей застосування при розробці прогнозів розвитку територій.
- ознайомити слухачів з відмінностями розрахунку рейтингу на державному та регіональному рівнях; визначення доцільності використання окремих статистичних показників.
- визначення основних учасників процесу розробки програми соціально-економічного розвитку та цільової програми; визначення основних етапів та їх часових рамок при розробці програми соціально-економічного розвитку;
- аналіз відмінностей у процедурах розробки, цільовому призначенні та структурі програм.

План заняття

1. Слухачі аналізують Положення про структурний підрозділ, в якому працюють, або регламент місцевої ради, або Закон України «Про місцеве самоврядування» (для сільських, селищних, міських голів). Аналіз зазначених документів на предмет наявності методів планування та прогнозування у своїй безпосередній діяльності. Представлення результатів в таблиці 1 та обґрунтування обраних методів шляхом наведення прикладів застосування у вигляді кінцевих результатів застосування методів планування та прогнозування.

2. Місцеві комплексні та цільові програми: роль у плануванні розвитку територій та взаємозв'язки. Нормативно-правове забезпечення процесу розробки комплексних та цільових програм.

3. Робота у малих групах: Аналіз процедури розробки програми соціально-економічного розвитку на рівні області/району/міста та процедури розробки цільової програми на рівні області (району) та міста (на конкретному прикладі). Виокремлення ключових відмінностей у структурі та процедурах розробки зазначених документів.

Завдання 1

Заповніть запропоновану таблицю 1, користуючись типовими положеннями про управління (відділ). Відобразіть в ній, які саме, з

методів планування чи прогнозування використовуються під час діяльності управління (відділу).

Таблиця 1

(назва підрозділу – сектор, відділ, управління)		
Напрямок (вид) роботи, визначений в положенні про управління (відділ)	Які з методів* є найбільш прийнятними для використання або найчастіше використовуються	Приклади застосування перелічених методів в роботі місцевого органу влади або конкретні види розроблених документів

* методи прогнозування та планування

Завдання 2

Заповніть таблицю 2, визначивши послідовність виконання заходів для кожного етапу розробки програми соціально-економічного розвитку області, району, міста.

Таблиця 2

Регіон, район, місто	(назва області, району, міста)
Програма	(зазначити рівень, на прикладі якого наведений приклад розробки програми – обласний, районний, міський)

Етапи та терміни розробки програми	Основні заходи на етапах розробки	Безпосередні учасники процесу (органи влади)
1. Підготовчий (.....) вказати у який період року це робиться		
2. Розробка програми (.....) вказати у який період року це робиться		
3. Затвердження програми (.....) вказати у який період року це робиться		

4.Контроль за виконанням програми (.....) вказати скільки разів на рік це робиться		

Рекомендації з виконання завдання:

При заповненні таблиці слід керуватися вимогами з розробки програм соціально-економічного розвитку обласного, районного та місцевого рівня, які зазначені в державних та місцевих нормативно-правових актах. При заповненні заходів “Підготовчого етапу” слід визначити, хто із структурних підрозділів місцевої адміністрації займається цим процесом, яким чином він відбувається. Чи готується проект розпорядження про розробку програми чи надсилаються листи іншим структурним підрозділам з переліком форм.

При заповненні етапу “Розробка програми” зазначити, хто і які заходи здійснює під час цього етапу. Хто займається розробкою структури програми, наповненням змістом основних розділів, формування проекту програми в цілому. Якщо мова йде про розробку програми обласного рівня зазначити заходи із співробітництва з центральними органами влади по узгодженню прогнозних показників (як приклад співбесіда в Міністерстві економіки України).

В розділі “Затвердження програми” визначити коли і які стадії проходить проект програми соціально-економічного розвитку і який документ визнає офіційний статус програми (рішення місцевої ради або розпорядження місцевої адміністрації)

В розділі “Контроль за виконанням” зазначити хто контролює хід виконання програми, за який період і у якому виді необхідно подавати певні документи.

Завдання 3

Заповніть таблицю 3, визначивши послідовність виконання заходів для кожного етапу розробки цільової програми області, району, міста.

Таблиця 3

Регіон, район, місто	(назва області, району, міста)
Програма	(зазначити назву відповідно до предметного поля)

<i>Етапи та терміни розробки програми</i>	<i>Основні заходи на етапах розробки</i>	<i>Безпосередні учасники процесу (органи влади)</i>
<i>1.Підготовчий</i>		
<i>2.Розробка програми</i>		
<i>3.Затвердження програми</i>		
<i>4.Контроль за виконанням програми</i>		

Рекомендації з виконання завдання:

При заповненні таблиці слід керуватися вимогами з розробки цільових програм (Методичними рекомендаціями) обласного, районного та місцевого рівня, які зазначені в державних та місцевих нормативно-правових актах. При заповненні заходів “Підготовчого етапу” слід визначити, хто із структурних підрозділів місцевої адміністрації займається цим процесом, яким чином він відбувається. Чи готується проект розпорядження про розробку програми чи надсилаються листи іншим структурним підрозділам з переліком форм.

При заповненні етапу “Розробка програми” зазначити, хто і які заходи здійснює під час цього етапу. Хто займається розробкою структури програми, наповненням змістом основних розділів, формування проекту програми в цілому. Якщо мова йде про розробку програми обласного рівня зазначити заходи із співробітництва з центральними органами влади по узгодженню прогностичних показників.

В розділі “Затвердження програми” визначити коли і які стадії проходить проект програми і який документ визнає офіційний статус програми (рішення місцевої ради або розпорядження місцевої адміністрації)

В розділі “Контроль за виконанням” зазначити хто контролює хід виконання програми, за який період і у якому виді необхідно подавати певні документи.

Практичне заняття: Розробка стратегій маркетингу територій. Бренд території

Мета: формування навичок використання розробки стратегій маркетингу територій, визначення місця та ролі бренду у розвитку області/району/міста

Навчальні цілі:

- відпрацювання інструментів існуючих стратегій маркетингу територій для її подальшого розвитку;
- вміння аргументувати застосування комбінації цих стратегій;
- виокремлення особливостей орендування: взаємозв'язок територіального продукту з брендом та стратегією маркетингу;
- визначення ролі маркетингу та орендування у інвестиційній привабливості території.

План заняття

1. Територіальний продукт: сутність, шляхи визначення та основні категорії споживачів.
2. Стратегії маркетингу території, їх взаємозв'язок з територіальним продуктом. Стратегія маркетингу області/району/міста: функціональне призначення та роль у розвитку території.
3. Особливості створення бренду території.
4. Просування бренду: основні канали комунікації.

Завдання для виконання

Завдання 1. Визначення територіального продукту.

Оберіть територію для аналізу (конкретне місто, село, селище, район, область). Використовуючи аналітичні матеріали про стан розвитку обраної території визначте та аргументуйте, які саме територіальні продукти на ній представлені, виокремте пріоритетні. Узагальнення відобразіть у таблиці 1.

Таблиця 1

Назва населеного пункту _____

№ з/п	Територіальний продукт	Категорія споживачів

Завдання 2. Визначення складових стратегії маркетингу.

На підставі Таблиці 1 визначте ключові стратегії (іміджу, привабливості, інфраструктури, персоналу), що складатимуть ядро

Стратегії маркетингу обраної території. Визначте ключові інструменти, що доречно було б застосувати та наведіть приклади. Результати представте за формою

Таблиці 2.

№ з/п	Стратегія маркетингу	Основні інструменти та заходи	Цільова категорія	Практичні приклади застосування

Завдання 3. Бренд території та його просування.

Враховуючи специфіку території, територіальний продукт та цільові категорії визначте складові привабливості та елементи бренду території. Окресліть способи просування бренду.

УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ

Практичне заняття: Соціальна діагностика стану соціальних об'єктів через оцінювання ступеня задоволеності соціальних потреб

Мета: апробувати методику оцінювання ступеня задоволення соціальних потреб мешканців, на основі чого навчитись визначати напруженість, актуальність та пріоритетність основних соціальних проблем мешканців певної території, виявляти причини їхнього існування та намічати шляхи їхнього розв'язання.

Завдання для виконання практичного заняття :

1. У таблиці 1 визначити п'ять основних показників, які у комплексі максимально повно характеризують задоволення певної (обраної за погодженням із викладачем) соціальної потреби.

2. Експертним шляхом визначити вагомість кожного показника, виходячи з того, що загальна сума вагомостей усіх показників має складати 1 (наприклад: $0,25 + 0,15 + 0,20 + 0,30 + 0,10 = 1,00$).

3. Експертним шляхом спочатку якісно оцінити, на власний розсуд, ступінь задоволення соціальної потреби по кожному показнику, а потім, керуючись наведеним співвідношенням якісних та кількісних оцінок, проставити у таблиці 3 відповідні кількісні оцінки по кожному показнику.

4. Множенням кількісної оцінки кожного показника на його вагомість розрахувати приведені оцінки ступеня задоволення соціальної потреби по кожному показнику.

5. Додаванням приведених оцінок по усіх показниках розрахувати сумарний ступінь задоволення (СЗ_{сп}) соціальної потреби.

6. У таблиці 3 по кожному показнику, по якому оцінка ступеня задоволення дорівнює або менша за 0,5, визначити основні причини неповного задоволення цієї потреби, тобто наявність соціальної проблеми.

7. У таблиці 4 запропонувати заходи (по кожній підпроблемі), які дозволять підвищити ступінь задоволення соціальної потреби, у першу чергу, по проблемних показниках та у цілому.

СОЦІАЛЬНО-ДІАГНОСТИЧНА МАТРИЦЯ для оцінки ступеня задоволеності соціальної потреби

Таблиця 1

Показники соціальної потреби

Показники соціальної потреби	1	2	3	4	5
Вагомість показника					
Кількісна оцінка ступеня задоволеності по показнику					
Приведена оцінка ступеня задоволеності по показнику					

Сумарний ступінь задоволеності соціальної потреби

$$Y_{\Sigma} = \underline{\hspace{1cm}} + \underline{\hspace{1cm}} + \underline{\hspace{1cm}} + \underline{\hspace{1cm}} + \underline{\hspace{1cm}} = \underline{\hspace{1cm}} \times 100 = \underline{\hspace{1cm}} \%$$

Напруженість соціальної проблеми:

$$H = 100 - Y = 100 - \underline{\hspace{1cm}} = \underline{\hspace{1cm}} \%$$

Таблиця 2

Співвідношення якісних та кількісних оцінок ступеня задоволеності соціальної потреби

Якісні оцінки	Повністю задоволений	Більш задоволений ніж незадоволений	В рівній мірі задоволений і незадоволений	Більш незадоволений, ніж задоволений	Повністю незадоволений
Кількісні оцінки	1,0	0,75	0,5	0,25	0

Основні причини не повного задоволення соціальної потреби

Таблиця 3

Підпроблема	Причини, які обумовлюють наявність підпроблем
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

Таблиця 4

Шляхи розв'язання підпроблем

<i>Підпроблема 1:</i>
<i>Підпроблема 2:</i>
<i>Підпроблема 3:</i>
<i>Підпроблема 4:</i>

<i>Підроблема 5:</i>

Практичне заняття: Формування сучасних підходів до управління регіональною інфраструктурою

Мета: опанування методів залучення громадських організацій, бізнес-структур і громадян до діяльності органів місцевої влади щодо вирішення пріоритетних соціальних проблем і розвитку соціальної сфери на місцевому та регіональному рівні із вжиттям заходів стимулювання вказаних суб'єктів за допомогою організаційно-правових важелів, існуючих в законодавстві.

Завдання для виконання практичного заняття :

Для виконання практичного заняття необхідно обрати будь-яку із **пріоритетних соціальних проблем** територіальної громади та, керуючись чинним законодавством і технологіями міжсекторної взаємодії, запропонувати у табличній формі (див. таблицю 1) спільні заходи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями (НДО) та бізнес-структурами з розв'язання цієї проблеми.

Це може бути здійснено, у тому числі, шляхом стимулювання вказаних суб'єктів за допомогою організаційно-правових важелів, існуючих на місцевому і регіональному рівні (пільг по податках, орендній платі, муніципального та соціального замовлень, вжиття обґрунтованих санкцій тощо).

Основні форми взаємодії органів влади з НДО, до яких належать громадські та благодійні організації, творчі та професійні спілки, релігійні громади, органи самоорганізації населення, кредитні спілки та інші, наведені у **таблиці 2**.

Серед цих форм – інформаційний обмін, проведення спільних акцій, участь представників НДО у роботі спеціалізованих координаційних та консультативно-дорадчих органів, спільна розробка проектів актів органів місцевої влади і програм, надання благодійної допомоги, застосування механізму соціального замовлення, проведення громадської експертизи проектів актів

місцевої влади, утворення недержавних фондів соціального інвестування, використання НДО у якості кадрового резерву для органів влади тощо.

Нижче наведено рекомендований перелік соціальних проблем для розв'язання за допомогою міжсекторної взаємодії.

Таблиця 1

№	Завдання	НДО, форма взаємодії	Забезпечувальні заходи

Основні форми взаємодії органів влади з недержавними організаціями

Таблиця 2

№	Форма взаємодії	Мета взаємодії	Нормативно-правова база взаємодії
1	Проведення спільних акцій	Підвищення рівня взаємної довіри між органами влади і НДО. Розширення можливостей I, II і III секторів у розв'язанні своїх статутних завдань	Закон України (ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 27, 30, 32, 44; ЗУ «Про громадські об'єднання», п. 3 ст. 22
2	Участь представників громадськості у робо-ті консультативно-дорадчих органів	Узгодження дій, поєднання зусиль влади і НДО у певних областях соціальної сфери при розв'язанні соціальних проблем	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 27, 30, 32, 44; ЗУ «Про громадські об'єднання», ч. 5 п. 2 ст. 21
3	Інформаційний обмін	Врахування у поточній діяльності інтересів партнерів по соціальній взаємодії, підвищення обґрунтованості заходів, що приймаються для розв'язання соціальних проблем	Конституція України, ст. 34; ЗУ «Про інформацію», ст. 6; ЗУ «Про друковані засоби (ЗМІ) в Україні», ст. 34

4	Спільна розробка проектів місцевих актів і програм	Реалізація інтересів НДО в актах і програмах, що приймаються органами влади. Підвищення обґрунтованості актів і програм, врахування соціальних наслідків їх реалізації	Бюджетний Кодекс України, ст. 89; ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 27, 42, 44, 61 ЗУ «Про благодійну діяльність і благодійні організації», ст. 4; ЗУ «Про громадські об'єднання», ч. 4 п. 1 ст. 21
5	Надання муніципальних грантів	Залучення НДО до здійснення проектів, спрямованих на розв'язання соціальних проблем за рахунок державних і місцевих ресурсів	ЗУ «Про молодіжні і дитячі організації», ст. 10; ЗУ «Про внесення змін і доповнень до ЗУ «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді в Україні», ст. 15
6	Механізм соціального замовлення	Залучення у соціальну сферу додаткових фінансових, матеріально-технічних, фізичних, інтелектуальних та інших ресурсів НДО. Підвищення якості розв'язання соціальних проблем	Рішення Одеської міської ради від 10.08.2000 № 1440 «Про соціальне замовлення у місті Одесі» із змінами та доповненнями
7	Використання НДО як кадрового резерву для органів влади	Поповнення кадрового складу органів влади кваліфікованими та відповідальними фахівцями із складу лідерів НДО	КЗпП України
8	Громадська експертиза проектів актів та діяльності органів місцевої влади	Підвищення обґрунтованості рішень органів влади, сприяння відкритості їхньої діяльності, розширення участі громадськості в управлінні державними справами, підвищення соціальної активності громадян, професіоналізму НДО	Конституція України, ст. 38; ЗУ «Про наукову та науково-технічну експертизу», ст. 3, 11, 12; Постанова КМУ від 05.11.2010 № 276

9	Створення органів самоорганізації населення, сприяння їхній діяльності	Реалізація самоврядних засад у життєдіяльність територіальної громади. Делегування органами місцевого самоврядування частини своїх повноважень на рівень самоорганізації. Залучення ініціативи і додаткових ресурсів	ЗУ «Про органи самоорганізації населення», 2001
10	Створення недержавних фондів соціального інвестування за участі представників влади, бізнесу і НДО	Відродження віри суспільства у можливість впровадження демократії і надання благодійної допомоги нужденним	ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації»; Податковий кодекс України

Рекомендовані пріоритетні соціальні проблеми для розв'язання

1. Обмежені можливості зайнятості та працевлаштування молоді;
2. Нemoжливiсть створити нормальні умови для сімейного життя молодого подружжя;
3. Низька якість та висока ціна житлово-комунальних послуг;
4. Неналежний благоустрій території;
5. Неналежне обслуговування міським транспортом, завантаженість міських доріг;
6. Недостатність державного пенсійного забезпечення для нормального життя;
7. Обмежені можливості, низька якість соціальної допомоги;
8. Погано налагоджена робота з соціальної реабілітації інвалідів;
9. Неналежний якісний та профілактичний рівень медико-соціальної допомоги;
10. Низька якість та високі ціни побутового обслуговування;
11. Низька популярність здорового способу життя та фізичного виховання;
12. Наявність негативних суспільних явищ: наркоманії, алкоголізму;
13. Неякісне та коштовне дошкільне виховання;

14. Неякісні шкільна та позашкільна освіта і виховання;
15. Недоступна і не завжди якісна вища освіта;
16. Неякісна професійно-технічна освіта;
17. Мало уваги духовному розвитку молоді;
18. Слабка увага професійному становленню молоді;
19. Мало уваги збереженню та примноженню культурних цінностей і традицій;
20. Неможливість проведення змістовного дозвілля;
21. Неналежна робота по створенню екологічно сприятливого середовища;
22. Неналежна особиста і громадська безпека;
23. Неналежна санітарно-епідеміологічна безпека;
24. Низька реальна можливість громадської участі у вирішенні місцевих проблем;
25. Погані організаційно-правові умови для самоорганізації;
26. Наявні проблеми у додержанні гендерної рівності та ін.

МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Практичне заняття: Розробка показників і критеріїв здійснення моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку

Форма проведення – заняття відбувається у формі тренінгу з елементами «мозкового штурму» під час презентації та захисту доповідної записки щодо розробки показників та індикаторів моніторингу і оцінювання реалізації програми / концепції / стратегії (на вибір слухачів) у малих групах (для денної форми навчання – доповідна записка готується індивідуально кожним слухачем).

Мета заняття: формування умінь та навичок здійснення аналітичної діяльності, пошуку найкращих шляхів (обрання здійснення діяльності) щодо здійснення моніторингу і оцінювання реалізації програми / концепції / стратегії регіонального розвитку.

Завдання:

Відповідно до тематики магістерського дослідження оберіть програму / концепцію чи стратегію, що реалізується на регіональному рівні, та визначте:

- мету, ціль та завдання, очікувані результати;

- зацікавлених та незацікавлених сторін у досягненні запланованих результатів (слід чітко конкретизувати в чому саме полягає їх зацікавленість);

- індикатори і показники щодо здійснення моніторингу і оцінювання;

- джерела збору інформації;
- методи та інструменти збору показників;
- періодичність збору даних;
- відповідального за збір даних;
- презентацію даних.

Час на виконання – 30 хвилин.

Презентація груп та представлення результатів – 30 хвилин.

Обговорення презентацій – 30 хвилин

Методичні вказівки до проведення заняття

1. Для розробки критеріїв оцінювання скористайтесь наступним алгоритмом:

- визначення рівнів, на яких має здійснюватися оцінювання (відмінності у показниках);

- відпрацювання набору показників, що в сукупності характеризують рівень розвитку оцінюваної якості, параметра, результату;

- ранжування показників та оцінювання факторів їх вагомості;

- застосування показників.

2. Для добору показників моніторингу та оцінювання програми / стратегії (показників внесків, продуктів та результатів впливу) слід дотримуватися наступних вимог;

- поєднання різних груп показників, як кількісних, так і якісних;

- один і той самий показник може використовуватись моніторингу декількох цілей

- серед показників виділяються, так звані, ключові показники, які можуть бути використані для порівняння з іншими проектами

3. При виконанні поставлених завдань скористайтесь загальною схемою аналізу даних оцінювання:

- Що виявлено? (виклад даних)

- Як це можна пояснити? (інтерпретація даних, взаємозв'язків між ними)

- Який необхідно зробити висновок? (на основі інтерпретації виробляються судження, чи у необхідному напрямку і чи необхідними методами реалізується програма)
- Що потрібно тепер робити? (на основі висновків виробляються рекомендації)

Форма збору даних для показників моніторингу містить наступні складові (їх найкраще представляти у табличній формі):

- Назва цілі;
- Назва показника;
- Одиниця виміру;
- Джерело даних;
- Періодичність подання даних;
- Строки подання даних;
- Фактичне значення показника у _____ році;
- Метод збору даних;
- Відповідальний за подання даних.

Практичне заняття: Формулювання та визначення проблеми

Мета заняття: вироблення конкретних навичок і вміння аналізу діяльності органів публічної влади, визначення (на його основі) проблеми ефективності чи результативності, здатності її конкретизувати, чітко сформулювати

Завдання для виконання:

	Прочитавши газетні публікації, слід знайти свідчення існування важливих проблем щодо браку ефективності та результативності у програмах та заходах регіональних органів влади (слухачі денної форми навчання можуть обирати проблеми, на вирішення яких спрямовані магістерські дослідження). Дослідивши ці свідчення, треба відповісти на наступні запитання:

	• чому вони визначаються як проблеми ефективності та результативності? • яким чином можна проілюструвати проблему ефективності чи результативності (показники свідчення проблеми)? • хто несе відповідальність за недоліки та які регіональні програми слід перевіряти? • хто буде зацікавлений у його проведенні? • чи можете Ви сьогодні провести таке дослідження?

Форма звітності: аналітична записка, яка має містити відповіді на запитання з врахуванням наданих методичних рекомендацій.

Методичні рекомендації щодо формулювання та визначення проблеми

Для аналізу ситуації та формулювання проблеми слід скористуватися наступним переліком питань, відповіді на які нададуть можливість виконати покладене завдання:

1. У чому полягає дискомфорт? Який параметр (чи параметри) вийшов за межі комфорту?
2. Чому це відбулося?

Після отриманих відповідей (які мають бути аргументованими цифрами, фактами) формулюється проблема, а потім визначається, чи не містить дане формулювання проблеми причини, симптоми, можливості чи рішення. Якщо хоча б на одне з цих питань буде отримано ствердну відповідь, то слід задуматися над тим, а в чому ж власне полягає сама проблема?

Слід декількома словами (один - два вислови) сформулювати проблему колегам так, аби додатково нічого не потрібно було б пояснювати.

Для уточнення формулювання проблеми слід скористатися SWOT – аналізом за наступною схемою:

1. Вихідне формулювання проблеми
2. Сильні сторони обраної організації щодо можливих шляхів вирішення даної проблеми (нині і в майбутньому).
3. Слабкі сторони обраної організації щодо можливих шляхів вирішення даної проблеми (нині і в майбутньому).
4. Можливості (шанси), пов'язані із зовнішніми обставинами.
5. Перешкоди (небезпеки), пов'язані із зовнішніми обставинами щодо вирішення даної проблеми.

І знайти відповіді на наступні питання: Наскільки реальним є вирішення проблеми? Чи варто цим займатися саме зараз? Як зміниться ситуація в майбутньому стосовно вирішення проблеми? Що відбудеться, якщо проблему взагалі не вирішувати? Чи не здається після цього, що відхилення, пов'язані із дискомфортом, який аналізується, полягає зовсім в іншому? В чому саме? Чи потрібно долати це відхилення, чи можливо варто змінити межі дискомфорту за рахунок інших параметрів? Яких саме? Як би тепер була сформульована проблема, вирішення якої призвело б до подолання існуючого дискомфорту?

Після отриманих відповідей знову формулюється проблема і триває пошук відповідей на такі запитання:

1. Чи не містить формулювання проблеми причин, симптомів, можливостей чи рішень?

2. Що могло б слугувати критерієм вирішення проблеми? За якими ознаками (параметрами) можна буде встановити, що проблема вирішена?

3. Якою б була ситуація, якби проблема була вирішена?

4. Чи не виникне нового дискомфорту (гіршого від початкового?), якщо проблема буде вирішена?

І, насамкінець, слід подумати над тим, якими аргументами можна переконати уявних опонентів у тому, що представлене формулювання проблеми:

- дійсно є проблемою;
- проблемою даної організації, а не ООН чи ще кого-небудь;
- проблема є вирішеною;
- її варто вирішувати саме зараз.

Запропонований перелік запитань і надані методичні рекомендації надають змогу визначити реальні (а не надумані) негаразди, визначити та сформулювати проблему, вирішенню якої присвячується оцінювання ефективності адміністративної діяльності.

УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

Практичне заняття: Хронометраж: інвентаризація та аналіз часу

Мета заняття: навчитись оцінювати вашу роботу з погляду використання часу на її виконання; аналізувати ваш робочий час, діагностувати проблеми та перешкоди в управлінні вашим часом.

Завдання 1.

Заповніть таблицю «Мої часові зlodії». Проаналізуйте результати.

№	Запитання	Вірно			
		Майже завжди	Часто	Іноді	Майже ніколи
1	Телефон постійно мені заважає й розмови здебільшого довгі				
2	Через багатьох відвідувачів ззовні чи приватного характеру не вистачає часу аби зайнятися, власне своєю роботою				
3	Наради часто тривають задовго, й в основному результат засідань для мене є незадовільним				
4	Великі, тобто об`ємні за часом, і тому часто неприємні завдання я здебільшого відсуваю від себе або не можу довести їх до кінця, бо ніколи не маю достатньо вільного часу (хвороба відсування)				
5	Часто відсутні чіткі пріоритети, і я намагаюся виконувати одночасно багато завдань. Я роблю багато дрібних завдань й не можу сконцентруватися на важливих речах				
6	Своїх часових планів й строків я часто дотримуюся тільки під тиском браку часу, бо завжди трапляється щось непередбачене, або я забагато взяв на себе				
7	У мене багато паперового мотлоху на робочому столі; кореспонденція і читання				

	займає забагато часу. Вигляд і порядок мого робочого столу не завжди зразкові				
8	Спілкування з іншими часто недостатнє. Запізнілий обмін інформацією, відсутність розуміння один одного, або навіть тертя у нас це нормальне явище				
9	Делегування завдань рідко вдається правильно організувати, і тому мені часто доводиться виконувати речі, які могли б зробити інші				
10	Мені важко сказати «ні», коли інші чогось від мене хочуть, і я повинен був би займатися власне своєю роботою				
11	Чітка постановка мети; як по роботі, так і приватно, відсутня в моїй життєвій концепції, тобто я часто не бачу сенсу в тому, що роблю протягом цілого дня				
12	Інколи мені бракує самодисципліни, для того, щоб виконати те, що я намітив.				

Завдання 3. Заповніть таблицю «Мій перебіг дня». Вона і є списком видів діяльності, по-можливості, максимально точно зазначте час. Проаналізуйте результати. Зверніть увагу на пожирачі часу та пастки часу.

Час	Діяльність	Пожирачі часу

Завдання 4. Побудуйте власну матрицю пріоритетів, використовуючи довідковий матеріал. Обґрунтуйте відповідь.

Важливі та термінові	Важливі та нетермінові
Неважливі та термінові	Неважливі і нетермінові

Довідковий матеріал

Матриця, запропонована Ейзенхауером: всі справи в ній класифікуються за ступенем важливості й терміновості.

А. Важливі та термінові. Потрібно зробити негайно, якщо вже такі справи у вас є. Хоча про них сказано кимсь із великих - «Потрібно жити так, щоб важливі справи не перетворювалися в термінові»

Б. Важливі та нетермінові. Самі «скривджені», справи ті, які найбільше чіпляють, пов'язані із власним розвитком, навчанням співробітників тощо.

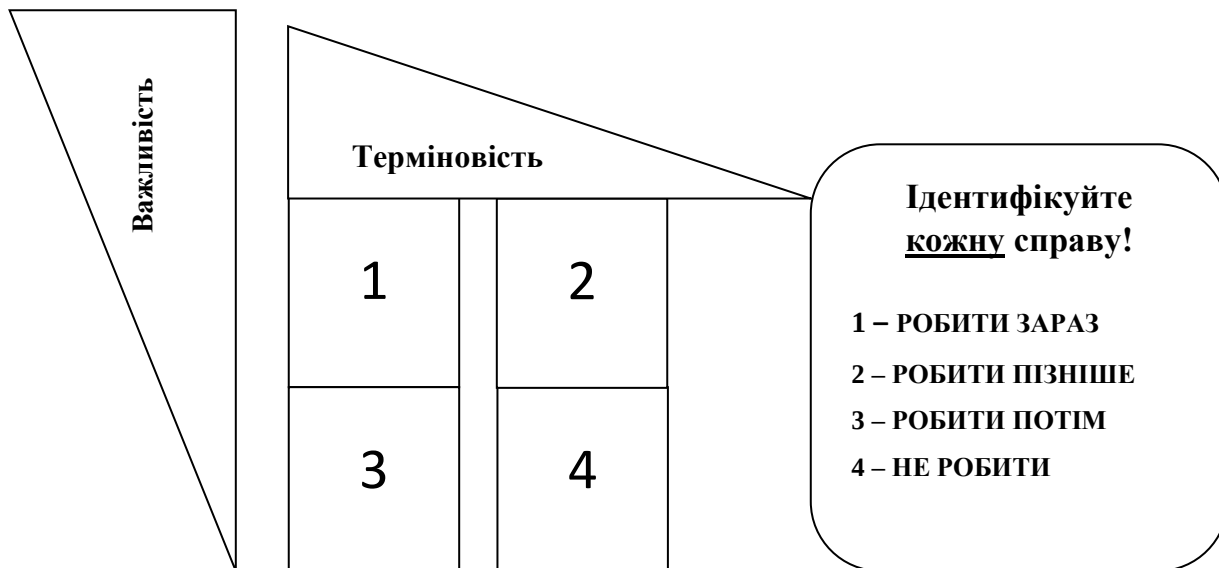
В. Неважливі та термінові. Саме ці справи «прикидаються важливими», маскуючись під справи «А». Саме справи «В» створюють в організаціях, підрозділах атмосферу безперервної кризи-менеджменту, авралу, метушні. Ще класик наукової організації праці Ф.У. Тейлор зауважував, що на добре організованому підприємстві все робиться неквапливо, ніхто нікуди не біжить і не метушиться.

Г. Неважливі і нетермінові, або Сміттєвий кошик. Ці справи потрібно «фінансувати по залишковому принципу». Але вони часто приємні та цікаві, тому з них починають робочий день, знищуючи ними кращі робочі години.

Завдання 5. «Пріоритетне планування по квадранту С. Кові»

1. Відповідно до методу «пріоритетного планування», спробуємо скласти план на січень поточного року. Для цього спочатку розіб'ємо місяць на тижні відповідно до календарних даних (хроносом).

2. Помістимо поза календарними днями ті справи, які Ви збираєтеся встигнути зробити за один місяць – січень 2019 (2020) р. Всі справи розподіляємо відповідно до квадранта Кові:



Практичне заняття: Методи мотивації етичної поведінки та способи підвищення морального рівня публічних службовців

Мета заняття: формування вмінь щодо розробки та прийняття оптимальних управлінських рішень з метою підвищення морального рівня публічних службовців та методів їх мотивації.

Завдання:

1. Визначити методи та способи підвищення морального рівня публічних службовців.
2. Сформулювати уявлення про мотивацію та стимулювання публічних службовців як про основний елемент управління та ключовий ресурс підвищення морального рівня публічних службовців.
3. Провести аналіз основних класичних мотиваційних концепцій.
4. Вивчити форми та види стимулювання публічних службовців.
5. Розробити модель стимулювання публічних службовців з різними типами мотивації.

Питання для самостійного опрацювання

1. Мотивація та стимулювання публічних службовців як основний елемент управління.
2. Основні класичні мотиваційні концепції.
3. Форми та види стимулювання публічних службовців.

Завдання 1:

Визначити 3 основні морально-етичні проблеми, які існують в сучасній системі державної служби; пояснити їх сутність, виокремити основні показники проблеми; запропонувати шляхи вирішення

зазначених проблем; результати роботи відобразити у запропонованій Формі звіту 1.

Форма звіту 1

Морально-етичні проблеми публічної служби	Сутність проблеми	Яким чином вона проявляється	Шляхи вирішення
1.			
2.			
3.			
Висновки			

Завдання 2. Дати коротку характеристику основним видам стимулювання, які використовуються керівництвом у роботі публічного службовця, пояснити, які типи мотивації сприяють успішному застосуванню обраного виду. Результати аналізу подати у запропонованій Формі звіту 2.

Форма звіту 2.

Види стимулювання	Типи мотивації публічних службовців			
	Інструментальний	Професійний	Патріотичний	Люмпенізований
1.Негативні				
2.Матеріальні				
3.Моральні				
4.Організаційні				
5. Інше				

ІНФОРМАЦІЙНІ ІНТЕРНЕТ-РЕСУРСИ

1. Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>
2. Президент України – <http://www.president.gov.ua>
3. Кабінет Міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>
4. Національна рада реформ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/>
5. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/>
6. Офіційний сайт Асоціації агентств регіонального розвитку «ААРРУ». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.narda.org.ua.
7. Громадянське суспільство і влада : інтерактивна інформаційно-аналітична система - <http://civic.kmu.gov.ua>
8. Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання НАДУ при Президентові України – <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP>.
9. Теоретичні та прикладні питання державотворення Електронне наукове фахове видання ОРІДУ НАДУ при Президентові України – <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>.
10. Офіційний сайт групи компаній ТІС. – Режим доступу: http://www.tis.ua/main_ru.html

Популярні сайти:

1. <http://www.auc.org.ua/> - Асоціація міст України
2. <http://www.planning.detr.gov.uk/> - Британський проект стратегічного планування міського розвитку
3. <http://www.uamedia.visti.net/golos> - Голос України
4. <http://www.nbuv.gov.ua>. - Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського
5. <http://www.uamedia.visti.net/uk/> - Урядовий кур'єр.
6. <http://www.ukrstat.gov.ua/> - Державна служба статистики України
7. <http://regionet.org.ua/> - Всеукраїнська мережа фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку
8. www.liga.kiev.ua - інформаційно-довідкова система з нормативно-правової інформації.
9. <http://www.icps.kiev.ua/ukr/activity.html> - Міжнародний центр перспективних досліджень (питання структури і організації державного управління).
10. <http://www.guu.ru/> - Державний університет управління.
11. www.legality.kiev.ua – проекти законів України
12. www.DBU.COM.UA

13. www.intosai.org
14. www.academia.org.ua
15. http://www.sau-apu.org.ua/apu/guides/list_of_services.pdf
16. <https://www.coso.org/Pages/default.aspx> – Офіційний сайт COSO
17. <https://www.aicpa.org> – Американський інститут дипломованих публічних бухгалтерів (AICPA)

ПІСЛЯСЛОВО

На даному етапі Україна знаходиться на порозі докорінних змін, що пов'язано, насамперед, з європейським вибором країни та необхідністю проведення значної кількості реформ та перетворень майже в усіх сферах життя. Досвід демократичних країн з розвиненою ринковою економікою переконливо свідчить: жодна з них не змогла успішно вирішити завдання реформування та модернізації системи публічного управління, підвищення ефективності її функціонування без створення дієвої системи регіонального управління та розвитку.

Визначення пріоритетних напрямів упровадження низки реформ системи публічного управління, розбудова дієвої системи регіонального управління для забезпечення реалізації економічної, соціальної, політичної та духовно-культурної модернізації України, прискорення її руху шляхом євроінтеграції, утвердження європейських стандартів суспільних відносин – ось далеко не повний перелік амбітних завдань, які потребують нагальності вирішення. І здійснювати їх належить державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування, приватному сектору та інститутам громадянського суспільства, що, без сумніву, потребує розуміння сутності тих процесів, що відбуваються, бачення взаємозв'язків та взаємозалежності суб'єктів регіонального управління, вміння аналізувати, прогнозувати та моделювати різні сценарії подальшого розвитку, застосовувати сучасний інструментарій, напрацьований практикою.

На теоретичне осмислення й методологічне забезпечення пошуку механізмів, інструментів та засобів забезпечення ефективності та результативності регіонального управління та розвитку на засадах сталості, управлінської діяльності органів публічної влади, реалізації завдань адміністративного реформування зорієнтовано зміст даного навчального посібника. Його призначення відповідає цілям та завданням, очікуваним результатам, що були визначені у вступі.

Автори вдячні всім науковцям та практикам, на чиййй праці вони могли спертися у процесі підготовки навчального посібника, а також тим слухачам спеціальності «регіональне управління», чиййй напруцювання, коментарі та дискусійні зауваження в процесі опанування навчальних дисциплін, проведення комунікативних заходів стали підґрунтям для підготовки та апробації «Методики аудиту адміністративної діяльності», практичних занять.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А.

*Перелік та спеціалізація кластерів у регіонах України
станом на липень 2018 р.*

Область	Назви кластерів, посилання на веб сторінку
Вінницька	ІТ-кластер (https://www.it-cluster.vn.ua/); Громадська спілка (ГС) “Міжнародний сільськогосподарський кластер “Дністер”
Волинська	Асоціація “Луцький ІТ-кластер” (www.litac.org/); ГС “Туристичний альянс”, м. Луцьк; Волинський туристичний кластер (tourcluster.volyn.ua/); ГС “Енергетичний кластер “Інновейшн енерджі” (http://inenergy.org.ua/)
Дніпропетровська	ІТ-кластер (http://itcluster.dp.ua/); ГС “Дніпровський Космічний Кластер” (http://www.dniprospacecluster.com/); Горіхово-медовий інноваційний кластер
Донецька	Громадська організація (ГО) “Донбас Фешен Кластер”
Житомирська	Інформації про діючі кластери не виявлено
Закарпатська	ГО “Кластер художніх промислів “Сузір’я” Запорізька ІТ-кластер (https://twitter.com/zpithub); ГО “Купуй запорізьке” (www.buy.zp.ua/); ГО “Кластер бджільництва “Бджола не знає кордонів” ТОВ “Інноваційно-технологічний кластер “АгроБУМ”; ГО “Туристичний кластер Мелітопольщини”
Івано-Франківська	ІТ-кластер (http://it-cluster.if.ua/); ГС “Прикарпатський екоенергетичний кластер”
Київська	Міська ГО “Туристичний кластер “Славутич” м.Славутич Кіровоградська ГО “Кластер “ІТ-Альянс 4.0” (http://www.ita.kr.ua/)
Луганська	Інформації про діючі кластери не виявлено
Львівська	ІТ-кластер (https://itcluster.lviv.ua/); ГС “Кластер видавничої діяльності та поліграфії”; Львівський кластер розвитку освіти та креативності; ГС “Об’єднання Львівський Туристичний Альянс”; Агрорекреаційний кластер ГО “ГорбоГори”
Миколаївська	ІТ-кластер (www.itcluster.mk.ua/); Національний інноваційний кластер “Родючість ґрунтів”

Одеська	ІТ-кластер (https://odessa.dativgorode.ua/it-cluster-odessa/); ТОВ “Біомедичний інноваційно-технологічний кластер “Бітек”; ГС “Агроекологічний кластер “Фрумушика-Нова” в Тарутинському районі (http://frumushika.com/); ГС “Одеський регіональний енергетичний кластер”
Полтавська	Медовий кластер “Меди Межиріччя”; Комунальне підприємство “Кластер зеленого туризму територіальних громад Кременчуцького краю”
Рівненська	ІТ-кластер; Рокитнівська районна ГО “Кластер деревообробки “Полісся Рокитнівщини”; ГО “Рівненський кластер відновлювальних джерел енергії та енергоефективності”; Кластер “Натуральне молоко”
Сумська	ІТ-кластер м.Конотоп (itcluster.konotop.info/); ГО “Туристичний кластер “Посулля”, смт Недригайлів Недригайлівського району
Тернопільська	ІТ-кластер (www.itcluster.te.ua/); Мистецький кластер Тернополя; Корпорація “Науковий парк “Інноваційно-інвестиційний кластер Тернопілля”; ГО “Кластер сільського туризму “Мальовнича Бережанщина”
Харківська	ІТ-кластер (it-kharkiv.com/about-cluster/); Агрофудкластер “Agro Food Cluster Kharkiv” (http://agrofoodcluster-kh.com); Навчально-дослідний клас-кластер “Політехнік-125”; Аерокосмічний кластер “Мехатроніка”; Харківський енергетичний кластер; Інноваційно-освітній кластер “Агротехніка”
Херсонська	Асоціація “Міжнародний, міжрегіональний, агропромисловий кластер Херсонської області “Eastern Food Technologies plus” (http://ea-f-tech.com/); Міжнародний морський кластер “Палата ІТ-ОПМ”; Міська ГО “Таврійський туристичний кластер”, м. Нова Каховка
Хмельницька	ТОВ “Будівельний кластер” (https://budvelnij-klaster.uaprom.net/); Хмельницький енергетичний кластер; ГО “Кластер сільського туризму “Оберіг” у смт Грицеві Шепетівського району); ГО “Туристичний кластер “Кам’янець” (м. Кам’янець-Подільський)

Черкаська	ІТ-кластер (www.itcluster.ck.ua/); ГС “Кластер деревообробної галузі Черкаської області” (http://cluster.ck.ua/); Кластер зеленого туризму Смілянщини
Чернівецька	ГС “Чернівецький яблуневий кластер “Буковина”” (http://applecluster.org/)
Чернігівська	ІТ-кластер (https://chernihiv.it/)
м.Київ	ІТ-кластер (https://itcluster.kiev.ua/); Освітній інвестиційно-технологічний кластер легкої промисловості (http://claster.knutd.edu.ua)

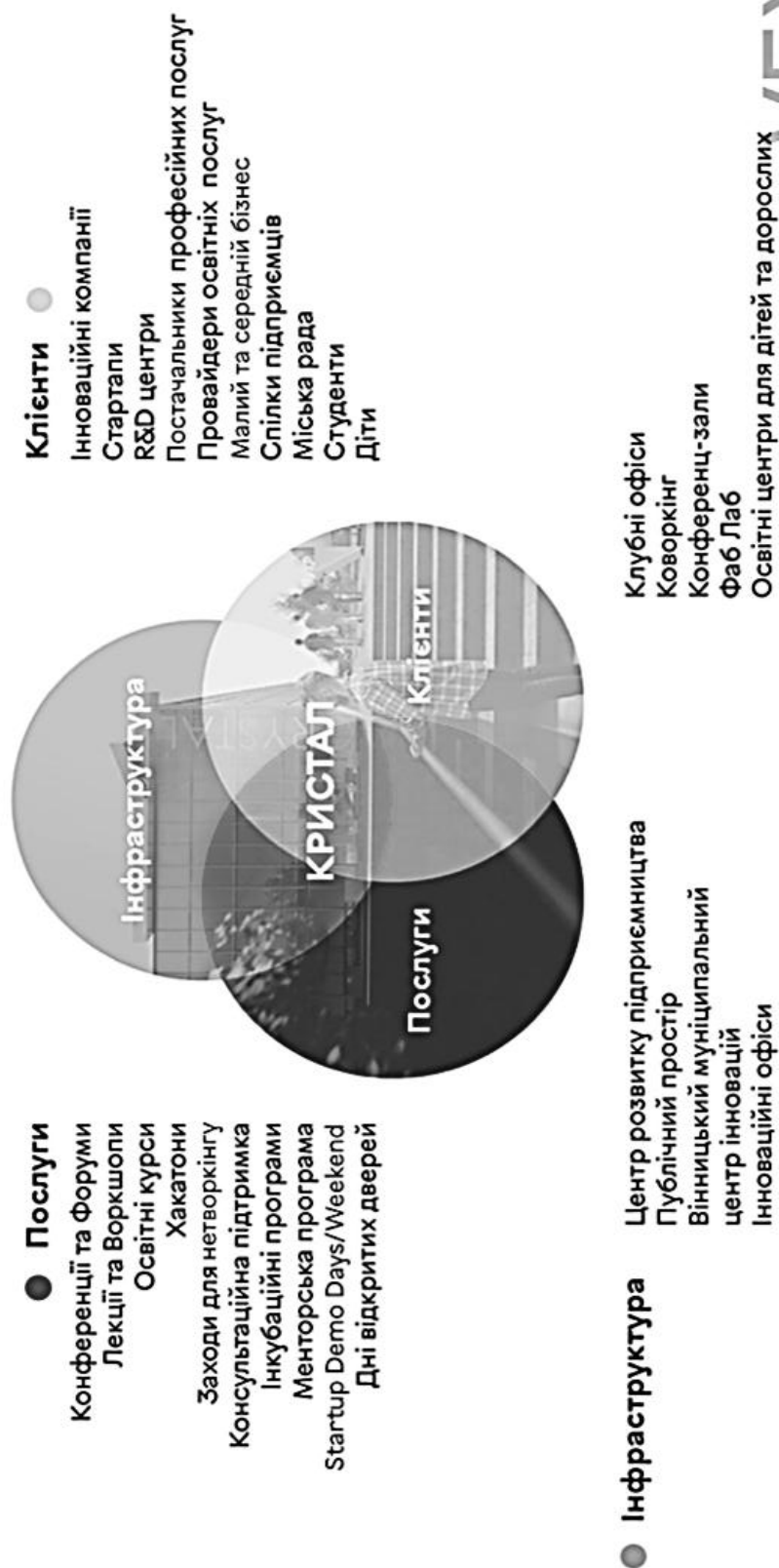
[Джерело: Репн Г.І. Аналіз кластерного розвитку регіонів України станом на 2018 рік. – URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/81/files/56950967-fdo7-4805-9203-a197e263718f.pdf>]

Технопарки України

№	Технопарк	Дата реєстрації
1	“Інститут електрозварювання ім. Є.О. Патона” (м. Київ)	липень 2000
2	“Інститут монокристалів” (м. Харків)	липень 2000
3	“Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка” (м. Київ)	червень 2001
4	“Вуглемаш” (м. Донецьк)	листопад 2001
5	“Інститут технічної теплофізики” (м. Київ)	вересень 2002
6	“Укрінфотех” (м. Київ)	листопад 2002
7	“Київська політехніка” (м. Київ)	червень 2003
8	“Інтелектуальні інформаційні технології” (м. Київ)	грудень 2003
9	“Яворів” (Львівська область)	серпень 2007
10	“Агротехнопарк” (м. Київ)	жовтень 2007
11	“Текстиль” (м. Херсон)	грудень 2007
12	“Машинобудівні технології” (м. Дніпропетровськ)	листопад 2008
13	“Наукові і навчальні прилади” (м. Суми)	протягом 2010
14	“Ресурси Донбасу” (м. Донецьк)	протягом 2010
15	“Український мікробіологічний центр синтезу та новітніх технологій” (УМБІЦЕНТ) (м. Одеса)	протягом 2010
16	“Еко-Україна” (м. Донецьк)	протягом 2010

[Джерело: за даними МОН України – URL: <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/tehnologichni-parki>]

Екосистема Інноваційно-технологічного парку “Кристал”



ДОДАТОК В.

[Джерело: URL: <https://vezha.ua/tehnopark-krystal-u-vinnytsi-planuye-rozpochaty-robotu-do-2022-roku-grafika/>]

**Механізми стимулювання
на місцевому рівні участі юридичних і фізичних осіб
у розв'язанні соціальних проблем і розвитку території**

№	Механізм стимулювання	Суб'єкти	Об'єкти	Норми чинного законодавства*
1	Надання пільг по податках і зборах у частині, що потрапляє до місцевого бюджету	Органи місцевого самоврядування	Юридичні та фізичні особи	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 25; Податковий кодекс України, пп. 4.4, 4.5
2	Надання пільг по місцевих податках і зборах	Органи місцевого самоврядування	Юридичні та фізичні особи	Податковий кодекс України, ст.10
3	Надання пільг по платі за землю	Органи місцевого самоврядування	Юридичні та фізичні особи	Податковий кодекс України, пп. 12.3-5, 14.1.147
4	Надання пільг по орендній платі за займані нежитлові приміщення	Органи місцевого самоврядування	Юридичні особи	ЗУ «Про оренду державного і комунального майна», ст. 19, ч. 4; ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 60, п. 5
5	Надання пільг з плати за оренду обладнання	Органи місцевого самоврядування	Юридичні та фізичні особи	ЗУ «Про оренду державного і комунального майна», ст. 19, ч. 4
6	Надання пільг зі сплати державного мита	ВРУ	Юридичні та фізичні особи	ДКМУ „Про державне мито”, ст. 4, 5
7	Надання цільових пільгових кредитів	Органи місцевого самоврядування	Фізичні особи	ЗУ „Про місцеве самоврядування в Україні”, ст. 30, ч. а), п. 3)

8	Гарантування кредитів підприємств, установ, організацій	Органи місцевого самоврядування	Підприємства, установи, організації комун. власності	ЗУ „Про місцеве самоврядування в Україні”, ст. 70, ч. 2
9	Пільгове ціноутворення на певні види продуктів і послуг	КМУ, органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування	Фізичні особи пільгових категорій	ЗУ „Про ціни і ціноутворення”, статті 12, 13
10	Цільові субсидії і дотації з місцевого бюджету	Органи місцевого самоврядування	Малозабезпечені громадяни	ЗУ „Про місцеве самоврядування в Україні”
11	Регулювання розмірів економічних санкцій	Органи місцевого самоврядування	Юридичні та фізичні особи	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону навколишнього природного середовища»
12	Муніципальне замовлення на постачання товарів, робіт, послуг	Органи місцевого самоврядування	Юридичні особи	ЗУ «Про публічні закупівлі»
13	Сприятливі умови для отримання концесії	Органи місцевого самоврядування	Юридичні особи	ЗУ «Про концесії»
14	Регулювання розміру та накладання штрафів за забруднення навколишнього природного середовища	ВРУ	Юридичні та фізичні особи	ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 20-2; Податковий кодекс України, ст. 249; Наказ Мінекології «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони

				довкілля»
15	Надання інформаційних послуг на пільговій основі	Органи місцевого самоврядування	Юридичні та фізичні особи	ЗУ «Про інформацію», ст. 39
16	Регулювання розміру тарифів з оплати комунальних послуг	Органи місцевого самоврядування, суб'єкти підприємництва	Юридичні та фізичні особи	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 43, п.1, ч. 37
17	Підготовка і перепідготовка кадрів на пільгових умовах	Органи місцевого самоврядування	Юридичні та фізичні особи	Господарський кодекс України, ст. 48, ч. 3; ст. 329, ч. 6
20	Первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури	Органи влади	Суб'єкти підприємництва	Господарський кодекс України, ст. 48, ч. 4
21	Залучення до участі у місцевих програмах	Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації	Юридичні особи	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 34, 44; ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», ст. 28, п. 2
22	Забезпечення антимонопольних заходів	Реоіональні підрозділи АМКУ	Суб'єкти підприємництва	Конституція України, ст. 42; ЗУ «Про захист економічної конкуренції»; «Про Антимонопольний комітет України»

23	Забезпечення соціального захисту працівників	Органи публічної влади, комунальні підприємства, установи, організації	Працівники підприємств, установ, організацій	ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці»; ЗУ «Про охорону праці»
24	Стягнення до Фонду соціального захисту інвалідів за ненадання певної кількості робочих місць особам з інвалідністю	Фонд соціального захисту інвалідів	Підприємства усіх форм власності	Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів», ст. 6, п. 1, ч. 5
25	Сприяння створенню робочих місць для осіб з інвалідністю	Фонд соціального захисту інвалідів	Підприємства усіх форм власності	Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів», ст. 6, п. 3
26	Оплата праці та витрат на утримання дітей у дитячому будинку сімейного типу	Державний бюджет	Громадяни, призначені відповідальними за догляд дітей у дитячих будинках сімейного типу	ПКМУ «Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу»

27	Спрощення системи реєстрації суб'єктів підприємництва	ВРУ	Суб'єкти підприємництва	ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності»
28	Сприяння розвитку малого підприємництва	Органи публічної влади	Малі підприємства	Господарський кодекс України, ст.18; Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»; Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року; місцеві програми
29	Виділення місцевих грантів за рахунок цільових фондів	Органи місцевого самоврядування	Громадські утворення	ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 68
30	Надання фінансової підтримки ІГС	Місцеві державні адміністрації	ІГС	ПКМУ від 12.10.2012 № 1049
31	Фінансування соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів	Місцеві державні адміністрації та їх підрозділи	Недержавні суб'єкти	ПКМУ від 29.04.2013 № 324
32	Вирішення пріоритетних проблем громад за допомогою соціального замовлення	Органи місцевого самоврядування	Некомерційні організації	Рішення місцевої ради «Про затвердження Положення про соціальне замовлення в місті, селі, селищі»

33	Оплата експертних послуг	Органи місцевої влади	Фахівці, представники ІГС	ЗУ «Про наукову і науково-технічну експертизу», ст. 32
34	Встановлення загально-будинкових приладів обліку за рахунок органу місцевої влади (балансоутримувача)	Органи місцевого самоврядування	ОСББ, мешканці будинку	ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», ст. 22
35	Фінансування першого капітального ремонту багатоквартирного будинку після передачі його на баланс ОСББ	Органи місцевого самоврядування	ОСББ	ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», ст. 24
36	Державна дотація на комунальні послуги, обслуговування та капітальний ремонт будинків ОСББ	КМУ	ОСББ	ЗУ «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», ст. 30
37	Цільове фінансування за рахунок місцевих бюджетів на обладнання під'їздів місцями для охорони	Органи місцевого самоврядування	ОСББ	ПКМУ «Про реалізацію Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», додаток 4

*Умовні позначки: ЗУ – Закон України; ПКМУ – постанова Кабінету міністрів України.

МЕТОДИКА проведення оцінювання ефективності адміністративної діяльності

Вступ

Оцінювання ефективності адміністративної діяльності, програм та проектів, стратегій розвитку в практичній діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування надає змогу впроваджувати в життя основні принципи управління за результатами, дотримання яких сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади:

- поширення знань та досвіду про організацію і здійснення управління за результатами;
- впровадження сучасних технологій (інструментів) підвищення ефективності та результативності діяльності, її оцінювання;
- прозорість та публічність функціонування, систематичне звітування перед громадськістю, її залучення до процесу розробки та прийняття управлінських рішень;
- надання доступних і якісних послуг населенню на конкурентній основі.

Методику оцінювання ефективності адміністративної діяльності (далі за текстом Методика) розроблено на основі: вивчення та узагальнення зарубіжного і вітчизняного досвіду розробки методології та практики проведення аудитів ефективності та аудитів адміністративної діяльності; матеріалів та документів спеціальних семінарів, конгресів, присвячених проблемам аудиту ефективності. Її методологічну основу складають загальноприйняті принципи та методи проведення аудиту ефективності (INTOSAI, EVROSAI), які адаптовані до вітчизняної практики та національного законодавства, історичної практики.

Дана методика містить алгоритм проведення аудиту адміністративної діяльності, основні правила та процедури, яких слід дотримуватися/ виконувати в процесі здійснення оцінювання економічності, ефективності та результативності адміністративної діяльності (визначення та формулювання проблеми, гіпотез, критеріїв та індикаторів, планування, збору та аналізу даних (джерел та методів), вимог до оформлення результатів (звіту) аудиту.

Загальні положення

Її застосування забезпечує допустимий, а не абсолютний рівень гарантії адміністрування щодо виконання поставлених завдань, зменшує ймовірність недосягнення задекларованих цілей за рахунок визначення впливу допущених недоліків на отримані наслідки діяльності і своєчасного внесення коректив.

Базовими поняттями методики є:

адміністративна діяльність – процес активної суб'єктно-об'єктної взаємодії по виконанню сукупності управлінських, організаційно-економічних, господарських та ін.. функцій з урахуванням визначених цілей, обраних форм і методів управління;

аудит – це процес (незалежна експертиза й аналіз, форма контролю), за допомогою якого аудитор здійснює сукупність статистичних, аналітичних дій (накопичує і оцінює свідчення про інформацію), спрямованих на визначення ступеню її відповідності встановленим критеріям;

аудит адміністративної діяльності – це аудит економічності, ефективності та результативності, з якими орган, що перевіряється, використовує наявні ресурси при виконанні своїх обов'язків. Іншими словами аудит адміністративної діяльності можна визначити як намір через дослідження (здійснення дослідницького проекту) перевірити, чи органи влади «роблять те, що потрібно», і роблять це «правильним і найдешевшим шляхом, способом»;

органи публічної влади – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, котрі безпосередньо реалізують державну і місцеву політику в різних сферах щодо забезпечення потреб населення та надання їм послуг від імені держави;

вимірювання – процес визначення величини (однієї чи декількох, на це вказує складова «міра»), що у державному управлінні набуває виміру кількісних/якісних показників та їх порівняння (характерна для зарубіжних досліджень, вітчизняні ж науковці акцентують увагу на оцінці чи оцінюванні);

оцінювання – систематичний процес порівняння діяльності і/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін;

оцінка – це висновок за результатами оцінювання (як дії) про якість і цінність результатів, що є наслідком діяльності/бездіяльності органів публічної влади. Відповідно, вона може бути як позитивною, так і негативною;

індикатори – елемент даних, що містить кількісні та якісні характеристики процесу або стану об'єкта оцінювання;

критерії – ознака чи сукупність ознак, на основі яких оцінюється факт (визначення, класифікація, мірило), вони надають підставу для здійснення оцінки показників, характеризують якості, за допомогою яких явища, процеси, дії можна відрізнити чи порівнювати між собою;

показники – це згруповані певним чином дані, за допомогою яких можна оцінити судження про ключові аспекти функціонування систем (управлінських, економічних, соціальних тощо), вони розкривають міру якостей, їх кількісні параметри.

Діяльність органів публічної влади має бути сумісною із метою та призначенням: упорядкованою, етичною, економічною, ефективною та результативною:

упорядкованість означає добре організовану, систематичну діяльність, до організації якої застосовано процесний підхід, розроблено та впроваджено стандарти надання послуг населенню;

етичність пов'язана із моральними засадами, є необхідною для підтримки громадської довіри та виступає наріжним каменем ефективного управління. Етичність передбачає неупереджене, на засадах законності та справедливості, виконання посадових обов'язків; служіння державним інтересам та належне управління ресурсами;

економічність означає не марнотратство чи заощадливість, а використання необхідної кількості ресурсів належної якості в процесі вироблення продукції чи надання послуги (стандартом є найменші витрати);

ефективність стосується ресурсів, які використовуються в процесі створення продукту, досягнення завдань: мінімальні вхідні ресурси для досягнення встановленої кількості та якості вихідної продукції/досягнутого результату або ж максимальна вихідна продукція/результат при встановленій кількості та якості вхідних ресурсів;

результативність відноситься до рівня відповідності отриманих результатів задекларованим цілям, поставленим завданням;

соціальна ефективність пов'язана із задоволенням населення від наданої послуги, спожитого продукту, рівень якого визначається в процесі проведення опитування експертів / безпосередньо споживачів.

Оцінювання ефективності адміністративної діяльності може здійснюватися як на етапі розробки та прийняття управлінських

рішень, програм, проектів чи безпосередньо під час їх виконання, так і повсякденному режимі функціонування органів влади. При цьому застосовуються такі методологічні принципи:

- мінімізації витрат при досягненні поставленої мети;
- максимізації ефекту при визначеному (можливому, допустимому) рівні витрат;
- оптимальності: оцінка діяльності/програми зазвичай відбувається на вищому рівні, але при визначенні цілей/ відборі проектів до програми має бути оцінена та забезпечена їх ефективність на рівні виконавця (ресурси надаються таким чином, аби відшкодувати понесені витрати);
- об'єктивності – забезпечується експертизою, конкурсним відбором їх виконавців;
- комплексності – оцінка здійснюється щодо всієї діяльності/програми, але відображається окремою графою як по кожному із включених до неї завдань/заходів, так і в цілому.

Зміст оцінювання ефективності

Оцінювання ефективності адміністративної діяльності представляє собою здійснення аудиту адміністративної діяльності органів публічної влади: отримання об'єктивної інформації про стан і тенденції розвитку досліджуваних суб'єктів управління, процесів, проектів, а також визначення чинників, які цей процес гальмують. Така інформація необхідна для прийняття рішень стосовно корекції діяльності, спрямованої на досягнення самої мети вирішення наступних завдань:

- визначення дійсного стану організації виконання затверджених програм, заходів, завдань щодо поліпшення стану справ та контролю за їх реалізацією;
- виявлення упущень і недоліків адміністративного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному і повному виконанню задекларованих цілей (наприклад, конкретності, ефективності та повноти заходів/рішень щодо подолання негативних тенденцій регіонального/місцевого розвитку);
- визначення рівня впливу встановлених упущень і недоліків на якість надання послуг, виконання завдань, програми, проекту (ефективність використання наявних ресурсів);
- оцінка стану діяльності: процесу надання якісних послуг, ступеню задоволеності населення від їх отримання; доцільності подальшої реалізації програм та проектів; обґрунтування

пропозицій щодо їх удосконалення, припинення чи забезпечення своєчасного та повного виконання із залученням оптимального (або додаткового) обсягу ресурсів

Оцінювання ефективності має здійснюватися із врахуванням наступних методологічних положень:

- оцінки повноти інформаційної бази: наскільки повною і вірогідною є інформація стосовно основних результатів діяльності, а також використаних на їх досягнення ресурсів із врахуванням впливу соціальних та економічних чинників;
- встановлення наявності або відсутності обмежуючих факторів, які впливають на ефективність: не відпрацьованість механізму фінансового забезпечення заходів та завдань, як на етапі розробки, так і реалізації; недостатній рівень обґрунтування очікуваних результатів чи неповне врахування чинників, що впливають на них; розбіжності між запланованими та фактичними обсягами запровадження тих чи інших заходів; коригування показників;
- оцінки ефективності через порівняльний аналіз очікуваних і фактичних результатів, зіставлення мети і основних завдань та засобів їх досягнення, розрахунок економічного ефекту та визначення соціально-економічних наслідків здійснення конкретних заходів.

Основні елементи організації оцінювання ефективності:

оцінювання економічності використання ресурсів (інформаційних систем і технологій також), витрачених на досягнення конкретних результатів діяльності;

оцінювання результативності із виконання поставлених цілей та завдань, досягнення фактичних результатів, їх порівняння, з врахуванням використаних ресурсів;

оцінювання ефективності: отримання максимального результату при чітко визначених витратах або запланованих результатах при понесених мінімальних витратах; у випадку сукупної ефективності соціальних наслідків – витрати на 1 задоволеного від спожитої послуги.

При цьому, в залежності від поставлених цілей, оцінювання ефективності адміністративної діяльності може включати один чи декілька взаємопов'язаних елементів, або ж мати більш спеціалізовану спрямованість в межах одного із елементів, наприклад, оцінювання ефективності використання кадрових ресурсів.

При проведенні оцінювання ефективності слід керуватися тим, що в процесі аудиту не ставиться завдання надати загальну оцінку ефективності дослідження діяльності органу публічної влади в цілому (мається на увазі оцінювання соціальної ефективності). По-перше це неможливо через складність та різноманітність різновекторної спрямованості діяльності, не здатність чітко визначити внесок у досягнення результату, конкретизованість якого підчас визначається тривалим часом. По-друге, оцінюються, як правило, конкретні напрямки (сфери, галузі) чи аспекти їх діяльності у відповідності із поставленими цілями. По-третє, оцінювання ефективності завжди має бути спрямоване на те, аби за результатами його проведення можна було зробити висновки і запропонувати конкретні рекомендації із підвищення ефективності діяльності.

Сутність оцінювання ефективності адміністративної діяльності полягає не тільки у виявленні відступів від чинних законів і нормативних актів, а й у розробці таких рекомендацій (пропозицій), реалізація яких випереджає (усуває) появу причин для порушення в майбутньому.

Об'єктом оцінювання ефективності адміністративної діяльності є структурний підрозділ/орган публічної влади, його діяльність.

Предметом – об'єктивна інформація про стан справ, яку можна отримати із документів органу влади, різних джерел і видів інформації про адміністративну діяльність.

Суб'єктами оцінювання ефективності адміністративної діяльності можуть виступати аудитори, що мають ліцензію: фізичні особи (аудитори), юридичні особи (аудиторські організації), а також особи, внутрішнім наказом внесені до складу аудиторської групи за умови наявності кваліфікаційних знань із основ проведення оцінювання, аудиту адміністративної діяльності.

Обмеження оцінювання ефективності адміністративної діяльності:

- при проведенні оцінювання неминуче виникають питання, пов'язані із прийняттям рішень, що мають відношення до сфери політики. У такому випадку слід обмежуватися тим, що в межах проведення оцінювання ефективності цікавлять питання визначення ефективності використання ресурсів, спрямованих на реалізацію задекларованих цілей у відповідності із прийнятими нормативно-правовими актами, а не оцінка правильності цих рішень, доцільності тих чи інших програм, проектів (більш

доцільним є використання методології проведення аналізу політики).

- у випадку виявлення фактів неефективного (нецільового) використання коштів, порушення адміністративного, кримінального та процесуального характеру отримані матеріали мають передаватися для подальшого розслідування у органи відповідної компетенції.

Етапи процесу оцінювання.

Практичний процес проведення оцінювання ефективності адміністративної діяльності можна розділити на ряд хронологічних етапів:

2. визначення та вибір проблеми для оцінювання;
3. планування дослідницького проекту;
4. збирання даних;
5. аналіз даних;
6. написання звіту.

Визначення та вибір проблеми для оцінювання

Проблема – ситуації або недоліки, за яких діяльність незадовільна.

Визначення та вибір проблеми для оцінювання є складним процесом, який потребує спільних зусиль тих, хто ініціює проведення оцінювання, і тих, хто безпосередньо буде його здійснювати. Для аналізу ситуації та формулювання проблеми слід скористуватися переліком питань, відповіді на які нададуть можливість виконати покладене завдання (додаток 1). Запропонований перелік запитань і методичні рекомендації щодо пошуку відповідей на них сприяють реальному визначенню та формулюванню проблеми, на вирішення якої спрямований дослідницький проект.

Ідентифікація, структурування та аналіз індикаторів проблеми, формулювання гіпотез визначаються за низкою критеріїв відбору: важливість проблеми, можливість проведення оцінювання та потенціал змін (додаток 2).

Індикаторами наявності проблеми може бути зміна загальноприйнятих показників; обрахування витрат, опитування громадської думки, тобто все те, що передбачається нормальним зворотним зв'язком під час здійснення програми. Також це може бути сфокусована, чи так звана «не передбачувана» подія, що засвідчує нездатність управлінців своєчасно реагувати і передбачати такі ситуації.

Формулювання гіпотез (тверджень щодо існування, причин або наслідків проблеми, яке може бути перевірене) потребує їх відмінності (уникнення дублювання чи повторення), оскільки кожна з них служить основою для формулювання рекомендацій. Гіпотези можуть бути специфічними або відкритими. Гіпотези, на відміну від наукового дослідження, в оцінюванні ефективності аудиторської діяльності мають негативне формулювання – це припущення, яке треба підтверджувати в результаті дослідження, і з врахуванням визначених негараздів, формулювати рекомендації для поліпшення існуючого становища. Наприклад: надмірне навантаження працівників; непрофесіоналізм кадрів; відсутність фінансування тощо.

Аналіз визначеної проблеми дає можливість детально проаналізувати сформульовані проблеми, поставивши під сумнів ту інформацію, яка є доступною, отримати можливість побачити інші чинники виникнення даної проблеми.

Планування оцінювання ефективності

Як і будь-яка діяльність, оцінювання ефективності адміністративної діяльності має плануватися. *Планування* – це визначення засобів для досягнення цілей аудиту, і проводиться воно протягом всього аудиторського дослідження.

Для вирішення питань залучення до виконання оцінювання експертів, спеціалістів-аналітиків з тих чи інших специфічних питань, узгодження внутрішньої комунікації та координації, застосовують *адміністративне планування*. Воно включає:

- графік роботи (полегшує вчасне завершення роботи, надає можливість пов'язати між собою різні види роботи, аби вони виконувалися у певній послідовності, планувати виїзди на місця тощо);
- бюджет проекту (кожний проект має свій власний бюджет, який включає всі видатки за проектом + витрати на персонал, його вартість залежить від тривалості проекту, професійної майстерності аудиторів, і від того, яких аудиторів залучено – сторонніх чи внутрішніх);
- нагляд за просуванням проекту (передбачає планування поточних зустрічей для постійного звітування про стан роботи і витрати ресурсів впродовж здійснення оцінювання перед керівництвом);
- співпрацю з тими, кого перевіряють (постійний діалог і взаєморозуміння між оцінювачами і персоналом особливо

важливий для їх позитивного сприйняття висновків і рекомендацій, які увійдуть до звіту).

Методологічне планування стосується розробки проекту із проведення оцінювання ефективності адміністративної діяльності, а саме прийняття рішень щодо: масштабу аудиту; гіпотез; критеріїв оцінки; методів збирання даних.

Робочий план – це конкретний план (інструкція) виконання аудиторського проекту. З методичної точки зору робочий план надає можливість визначити, чи група аудиторів:

- сформулювала важливу проблему для оцінювання;
- зможе підтвердити свої гіпотези і дати відповіді на запитання;
- має достатньо знань для виконання оцінювання з використанням описаних методів;
- запропонувала найкращі методи проведення оцінювання.

Методи збирання даних

Під час проведення оцінювання ефективності адміністративної діяльності дані можуть збиратися заради різних цілей: для того, щоб описати об'єкт аудиту, оцінити і виміряти результати й наслідки, а також перевіряючи гіпотезу, пояснити діяльність з огляду на недоліки у праці тих, кого перевіряють. Характер збирання даних з часом виконання дослідження постійно змінюється. Фактичні дані, необхідні для проведення дослідження класифікуються на:

- речові (пряма перевірка, спостереження людей, власності, подій) – надають уявлення про реальний стан, події, стосунки між персоналом і керівництвом; отримані дані слід порівнювати з офіційними звітами;
- документальні (листи, контракти, бухгалтерські записи, інформація керівництва щодо діяльності) – є свідченням формальної, офіційної картини організації та її діяльності (правової, політичної та ін.), що має як об'єктивний, так і суб'єктивний характер;
- свідчення очевидців (анкетування, запити, інтерв'ю) – допомагають зібрати кількісні та якісні дані, які під час досить важко структурувати, але водночас, саме вони є основою для припущень/підтверджень, пошуків необхідної інформації;
- аналітичні (розрахунки, порівняння) – потребують статистичного аналізу, у порівнянні із свідченнями очевидців слугують спростуванням чи підтвердженням висновків.

З врахуванням переваг та недоліків, отримані дані застосовуються вибірково, в залежності від специфіки тієї інформації, яку планується отримати для аналізу.

Аналіз даних

Зведення та аналіз даних робиться для оцінки та пояснення діяльності структурного підрозділу, органу влади, які перевіряються і в такий спосіб визначається причина виявлених наслідків. Залежно від типу зібраних даних аналіз розподіляємо на три типи:

- кількісний аналіз статистичних даних вивчає явища, які можуть бути кількісно виражені і статистично проаналізовані;
- якісний аналіз інтерв'ю та документів вивчає явища за допомогою слів і має тенденцію зосереджувати увагу на динаміці, значенні та контексті;
- комбінація якісного та кількісного аналізів на основі даних усіх типів.

Класифікація та реєстрація зібраних даних. Важливою є розробка системи зберігання та реєстрації інформації (якщо хтось тимчасово чи назавжди залишає проект/ приєднується до роботи). Окрім того, інформація, зібрана на місцях, сприяє підготовці звіту і обґрунтуванню висновків аудитора, вона є свідченням про виконану роботу. Реєстраційна система включає:

- журнал аудиторської діяльності проекту (основні види діяльності, іноді важливо знати що й коли і ким було зроблено, не тільки заради контролю, але й для того, аби уникнути дублювання роботи;
- бланки і нотатки інтерв'ю (кого опитували, хто проводив, як можна з ним зв'язатися і питання конфіденційності);
- письмові документи, статистичні дані (де знайшли, з чого складається, де отримати додаткову інформацію);
- листи та інші робочі папери.

Етичні аспекти збирання даних

Під час проведення дослідження бувають випадки отримання делікатної чи конфіденційної інформації, яка може стосуватися різних аспектів: взаємин з керівництвом чи політичної ситуації. Її розкриття може мати для людини негативні наслідки, тому в міру важливості слід гарантувати анонімність і не розповсюджувати думки опитуваних осіб. Звичайно, трапляються ситуації, коли джерело є настільки очевидним, що неможливо дотриматись конфіденційності. В таких випадках аудитор балансує між загальною цінністю розкриття джерела інформації для аудиту і

шкодою, якої може це завдати. Тому заздалегідь бажано повідомляти особу, яка надає інформацію про те, яким чином вона буде використовуватись і чи буде розкриватися джерело інформації.

Написання звіту з оцінювання

Аудиторський звіт – це не просто зведення внутрішніх робочих записів, а найважливіший документ дослідницького проекту. Він має бути написаний у такий спосіб, який відповідає специфіці осіб або органів влади, для яких він призначений, тобто цільових груп.

За результатами проведення оцінювання готується аудиторський звіт, який має включати наступні компоненти:

- мету оцінювання;
- сформульовану та визначену для оцінювання проблему;
- період часу, за який охоплюватиме оцінювання і за який воно проводитиметься;
- коротку характеристику сфери, програми, проекту, який оцінюється із вказівкою на обов'язки та функції тих, хто залучений до процесу виконання;
- критерії оцінювання ефективності, а також неузгодженості щодо їх визначення із керівництвом (якщо вони були в реальності);
- висновки, зроблені на основі проведеного оцінювання із дослідження визначеної проблеми;
- рекомендації щодо усунення виявлених негараздів (сформульовані гіпотези, методи, якими перевірялася їх вірогідність, запропоновані шляхи вирішення).

До звіту також включаються не тільки виявлені проблеми, рекомендації по їх усуненню, а також і досягнення, що заслуговують на увагу, досвід, який слід розповсюджувати у споріднених організаційних структурах.

Вимоги до звіту ґрунтуються на дотриманні принципу доданої цінності (має містити нові знання). Звіт повинен бути: об'єктивним та неупередженим; добре структурованим (послідовним); наочним (наявність таблиць, графіків, рисунків); релевантним та своєчасним (корисним); достовірним та надійним (таким, що базується на фактах); доступним (зрозумілим та ясным); лаконічним та переконливим.

Додаток 1

**до методики оцінювання ефективності
адміністративної діяльності**

Методичні рекомендації

щодо формулювання та визначення проблеми

Для аналізу ситуації та формулювання проблеми слід скористуватися наступним переліком питань, відповіді на які нададуть можливість виконати покладене завдання:

3. У чому полягає дискомфорт? Який параметр (чи параметри) вийшов за межі комфорту?

4. Чому це відбулося?

Після отриманих відповідей (які мають бути аргументованими цифрами, фактами) формулюється проблема, а потім визначається, чи не містить дане формулювання проблеми причини, симптоми, можливості чи рішення. Якщо хоча б на одне з цих питань буде отримано ствердну відповідь, то слід задуматися над тим, а в чому ж власне полягає сама проблема?

Слід декількома словами (один - два вислови) сформулювати проблему колегам так, аби додатково нічого не потрібно було б пояснювати.

Для уточнення формулювання проблеми слід скористатися SWOT – аналізом за наступною схемою:

6. Вихідне формулювання проблеми

7. Сильні сторони обраної організації щодо можливих шляхів вирішення даної проблеми (нині і в майбутньому).

8. Слабкі сторони обраної організації щодо можливих шляхів вирішення даної проблеми (нині і в майбутньому).

9. Можливості (шанси), пов'язані із зовнішніми обставинами.

10. Перешкоди (небезпеки), пов'язані із зовнішніми обставинами щодо вирішення даної проблеми.

І знайти відповіді на наступні питання: Наскільки реальним є вирішення проблеми? Чи варто цим займатися саме зараз? Як зміниться ситуація в майбутньому стосовно вирішення проблеми? Що відбудеться, якщо проблему взагалі не вирішувати? Чи не здається після цього, що відхилення, пов'язані із дискомфортом, який аналізується, полягає зовсім в іншому? В чому саме? Чи потрібно долати це відхилення, чи можливо варто змінити межі дискомфорту за рахунок інших параметрів? Яких саме? Як би тепер була сформульована проблема, вирішення якої призвело б до подолання існуючого дискомфорту?

Після отриманих відповідей знову формулюється проблема і триває пошук відповідей на такі запитання:

5. Чи не містить формулювання проблеми причин, симптомів, можливостей чи рішень?

6. Що могло б слугувати критерієм вирішення проблеми? За якими ознаками (параметрами) можна буде встановити, що проблема вирішена?

7. Якою б була ситуація, якби проблема була вирішена?

8. Чи не виникне нового дискомфорту (гіршого від початкового?), якщо проблема буде вирішена?

І, насамкінець, слід подумати над тим, якими аргументами можна переконати уявних опонентів у тому, що представлене формулювання проблеми:

- дійсно є проблемою;
- проблемою даної організації, а не ООН чи ще кого-небудь;
- проблема є вирішеною;
- її варто вирішувати саме зараз.

Запропонований перелік запитань і надані методичні рекомендації надають змогу визначити реальні (а не надумані) негаразди, визначити та сформулювати проблему, вирішенню якої присвячується оцінювання ефективності адміністративної діяльності.

Додаток 2

до методики оцінювання ефективності адміністративної діяльності

Методичні рекомендації для визначення критеріїв та показників

Критерії та показники оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади поділяються на загальні (характерні для всіх державних службовців) та спеціальні (залежать від особливостей роботи публічного сектору). Зазначені критерії та показники пов'язуються з конкретною діяльністю та очікуваними результатами: якість, кількість, своєчасність результатів роботи; продемонстровані державним службовцем/посадовою особою місцевого самоврядування поведінка, вміння, навички та компетентність, рівень знань, етичні стандарти або інтегровані показники діяльності. Такий поділ обумовлюється тим, що пересічний громадянин оцінює діяльність органів влади через призму результативності вирішення його щоденних проблем. Відтак, безпечність, доступність, зручність, час очікування, етичність поведінки – це все ті показники, які дають можливість

вимірювати ступінь задоволення від отриманої послуги. Вони мають містити кількісні дані, які треба порівнювати із визначеними стандартами.

Зокрема, показниками відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади є процедури прийняття конкретних управлінських рішень; зменшення кількості скарг, запитів, інших звернень громадян, що переадресовуються вищими органами державної влади для виконання за належністю; кількість публікацій в засобах масової інформації стосовно «закритості» роботи державних органів, окремих керівників, інших посадових осіб.

Показники економічності, ефективності та результативності адміністративної діяльності слід поділяти на:

- традиційні: прямі результати діяльності органів влади при виконанні програм, проектів, стратегій, наданні послуг та ін.;
- соціально значимі: відображають користь, яку отримують громадяни, наслідки для суспільства в цілому;
- опосередковані: показники режиму повсякденного функціонування органів влади (внутрішньої організації діяльності).

Критерії оцінювання є досить гнучкими і залежать як від обраної моделі проведення оцінювання (досягнення цілі (результативності); орієнтованості на клієнта чи зацікавлені сторони, методики аудиту адміністративної діяльності), так і від визначеного об'єкту дослідження. Разом з тим, базовими /основоположними критеріями будь-якого оцінювання (незалежно від мети та цілей проведення) є ті, які логічно впливають із фундаментальних принципів концепції демократичного врядування і складають основу забезпечення системи публічного управління: законність, демократичність, відкритість, прозорість ін. Наприклад:

- рівень і стан законності виступають головними критеріями: оцінки свободи і реалізації прав громадян, а також реальної можливості використовувати та виконувати комплекс покладених обов'язків; утворення й існування громадянського суспільства; забезпечення демократії; науково обґрунтованої побудови та діяльності органів влади;
- на основі критерію оптимальності при прийнятті управлінського рішення здійснюється вибір найкращого із запропонованих варіантів, (для цього застосовується принцип співставлення, їх порівняльна оцінка). Також, слід враховувати і

ступінь забезпечення потреб, який виступає критерієм оцінки діяльності підвладних органів управління;

- норми та правила: в органах публічної влади законами та нормативно-правовими актами регулюються права та обов'язки, повноваження щодо акумулювання та витрачання ресурсів, спосіб функціонування /діяльності;

- підзвітність передбачає відповідальність за дії та рішення, вчинки та поведінку, включаючи розпорядження ресурсами, законність, інші аспекти діяльності (показниками є виконання заходів із розробки та збереження суттєвої інформації шляхом її розкриття у звітах, адресованих як зовнішнім, так і внутрішнім користувачам.

Ефективність як багатоаспектне поняття, визначається різними критеріями, оскільки покликана відобразити відносини різних аспектів діяльності: продукту і ресурсів, результату і витрат, результату і цілей, результату і потреб, корисності та витрат. Це потребує особливих способів узгодження критеріїв між собою, пошуку їх компромісу. Наприклад, визначення обґрунтованого співвідношення між економічністю (мінімізацією використання обмежених ресурсів) і якістю отриманого продукту. Відповідно, і застосовування різних підходів. Один раз і назавжди вирішити, які з них є найкращими – не можливо. Однак, вони завжди мають бути обґрунтованими, релевантними та досяжними, міститися на фактах та посиланнях.

Алгоритм при розробці критеріїв оцінювання складається із наступних етапів:

- визначення рівнів (високий, середній, низький чи оптимальний, припустимий, неприпустимий тощо), на яких має здійснюватися оцінювання, оскільки кожний з них передбачає відмінності у показниках;

- відпрацьовування набору показників, що в сукупності характеризують рівень розвитку оцінюваної якості, параметра, результату;

- ранжування показників та оцінювання факторів їх вагомості;

- застосування показників.

Методологічною вимогою є дотримання наступного правила: кожний із критеріїв оцінки має бути представлений як сукупність підкритеріїв більш низького рівня, а вони, у свою чергу, у вигляді – ще нижчого рівня. Цей процес повторюють доти, поки не

з'являється можливість визначити для кожного з критеріїв і підкритеріїв одного чи кількох показників, що мають кількісний вимір. Також зіставлення в різних параметрах показників є основою для розроблення критеріїв оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів як при складанні бюджету, так і за його виконання. Крім того, для всіх місцевих програм слід визначати індивідуальні показники (критерії) ефективності, оскільки кожна з них має свою мету, завдання і, відповідно, свої, лише їй властиві показники затрат.

Правове регулювання розвитку міст

Загальне регулювання статусу міст та організаційної основи їх розвитку здійснюється через законодавство з питань місцевого самоврядування, у т.ч. у законах України:

Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 №280/97-ВР;

Про службу в органах місцевого самоврядування від 07.07.2001 № 2493-III;

Про органи самоорганізації від 11.07.2001 №2625-III;

Про статус депутатів місцевих рад від 11.07.2002 №93-IV;

Про асоціації органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 №1275-VI;

Про співробітництво територіальних громад від 17.07.2014 №1508-VII;

Про столицю України – місто-герой Київ від 15.01.1999 № 401-XIV;

Виборчий кодекс України від 19.12.2019 № 396-IX.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *житлове господарство* міст належать:

Житловий кодекс України від 30.06.1983 № 5464-X;

Про житловий фонд соціального призначення від 12.01.2006 № 3334-IV;

Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків від 04.09.2008 № 500-VI;

Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку від 29.11.2001 р. № 2866-III;

Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку від 14.05.2015 р. № 417-VIII;

Про приватизацію державного житлового фонду від 19.06.1992 № 2482-XII.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *комунальне господарство* міст належать:

Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення від 24.02.1994 № 4004-XII;

Про державне регулювання у сфері комунальних послуг від 09.07.2010 № 2479-VI;

Про енергозбереження від 01.07.1994 № 74/94-ВР;

Про електроенергетику від 16.10.1997 № 57597-ВР;

Про природні монополії від 20.04.2000 № 1682-III;

Про житлово-комунальні послуги від 24.06.2004 № 1875-IV;

Про теплопостачання від 02.06.2005 № 2633-IV;
Про ринок природного газу від 09.04.2015 № 329-VIII;
Про ринок електричної енергії від 13.04.2017 № 2019-VIII
Про енергетичну ефективність будівель від 22.06.2017 № 2118-VIII;

Про благоустрій населених пунктів від 06.09.2005 № 2807-IV;
Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення від 10.01.2002 № 2918-III.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *побутове та торгівельне обслуговування населення міст* належать:

Про захист прав споживачів від 12.05.1991 № 1023-XII;
Про поховання та похоронну справу 10.07.2003 № 1102-IV;
Про відходи від 05.03.1998 № 187/98-ВР;
Про рекламу 03.07.1996 № 270/96-ВР.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *транспортне обслуговування та зв'язок у містах* належать:

Про міський електричний транспорт від 29.06.2004 № 1914-IV;
Про дорожній рух и від 30.06.93 № 3353-XII;
Про транспорт від 10.11.1994 № 232/94-ВР;
Про залізничний транспорт від 04.07.1996 № 273/96-ВР;
Про автомобільний транспорт від 05.04.2001 № 2344-III;
Про телекомунікації від 18.11.2003 № 1280-IV;
Про автомобільні дороги від 08.09.2005 № 2862-IV;
Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів від 21.12.2017 № 2262-VIII

Про морські порти України від 17.05.2012 № 4709-VI.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *фінансовий розвиток міст* належать:

Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI;
Про страхування від 07.03.1996 № 85/96-ВР;
Про банки і банківську діяльність від 07.12.2000 № 2121-III;
Податковий кодекс України від 02.10.2010 № 2755-VI.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *економічний розвиток міст* належать:

Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV;
Про інвестиційну діяльність від 18.09.1991 № 1560-XII;
Про індустріальні парки від 21.06.2012 № 5018-VI;
Про наукові парки від 25.06.2009 № 1563-VI;

Про стимулювання розвитку регіонів від 08.09.2005 № 2850-IV.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *містобудування та архітектури* міст належать:

Про основи містобудування від 17.03.2011 № 3166-V;

Про Генеральну схему планування території України від 07.02.1998 № 3059-III;

Про благоустрій населених пунктів від 06.09.2005 № 2807-IV;

Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності від 17.10.1994 № 208/94-ВР;

Про архітектурну діяльність від 20.05.1999 № 687-XIV;

Про охорону культурної спадщини від 08.06.2000 № 1805-III;

Про будівельні норми від 05.11.2009 № 1704-VI;

Про регулювання містобудівельної діяльності від 17.02.2011 № 3038-VI;

Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності від 17.11.2009 № 1559-VI;

Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду від 22.12.2006 № 525-V.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *просторовий розвиток та управління земельними ресурсами* міст належать:

Про Генеральну схему планування території України від 07.02.1998 № 3059-III;

Про добровільне об'єднання територіальних громад від 05.02.2015 № 157-VIII;

Про співробітництво територіальних громад від 17.06.2014 № 1508-VII;

Про статус гірських населених пунктів в Україні від 15.02.1995 № 56/95-ВР;

Про засади державної регіональної політики від 05.02.2015 № 156-VIII;

Земельний Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III;

Про землеустрій від 22.05.2003 № 858-IV

Про оренду землі від 06.10.1998 № 161-XIV

Про державну експертизу землепорядної документації від 17.06.2004 № 1808-IV;

Про охорону земель від 19.06.2003 № 962-IV;

Про Державний земельний кадастр від 07.07.2011 № 3613-VI;

Про оцінку земель від 11.12.2003 № 1378-IV;

Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності від 17.11.2009 № 1559-VI.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *освіту* у містах належать:

Про професійно-технічну освіту від 10.02.1998 № 103/98-BP;

Про позашкільну освіту від 22.06.2000 № 1841-II;

Про дошкільну освіту від 11.07.2001 № 2628-III;

Про вищу освіту від 01.07.2014 № 1556-VII;

Про освіту від 05.09.2017 № 2145-VIII;

Про повну загальну середню освіту від 16.01.2020 № 463-IX.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *охорону здоров'я* у містах належать:

Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення від 24.02.1994 № 4004-XII;

Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення 19.10.2017 № 2168-VIII;

Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801-XII;

Про захист населення від інфекційних хвороб від 06.04.2000 № 1645-III;

Про протидію захворюванню на туберкульоз від 05.07.2001 № 2586-III;

Про екстрену медичну допомогу від 05.07.2012 № 5081-VI.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *розвиток культури, туризму, фізкультури і спорту* у містах належать:

Про музеї та музейну справу від 29.06.1995 № 249/95-BP;

Про бібліотеки і бібліотечну справу від 27.01.1995 № 32/95-BP;

Про охорону культурної спадщини 08.06.2000 № 1805-III;

Про охорону археологічної спадщини від 18.03.2004 № 1626-IV;

Про театри і театральну справу від 31.05.2005 № 2605-IV;

Про туризм від 15.09.1995 № 324/95-BP;

Про фізичну культуру і спорт від 24.12.1993 № 3808-XII;

Про курорти від 05.10.2000 № 2026-III.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *сферу екології та охорону довкілля* у містах належать:

Про охорону навколишнього природного середовища від 25.06.1991 № 1264-XII;

Про охорону атмосферного повітря від 16.10.1992 № 2707-XII;

Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР;

Про відходи від 05.03.1998 № 187/98-ВР;

Про охорону земель від 19.06.2003 № 962-IV;

Земельний Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III;

Лісовий Кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII;

Кодекс України про надра 27.07.1994 № 132/94-ВР;

Про захист тварин від жорстокого поводження від 21.02.2006 № 3447-IV;

Про тваринний світ від 13.12.2001 № 2894-III;

Про рослинний світ від 09.04.1999 № 591-XIV;

Про природно-заповідний фонд України від 16.06.1992 № 2456-XII;

Про об'єкти підвищеної небезпеки від 18.01.2001 № 2245-III.

До основних законодавчих актів України, що регулюють *соціальний захист населення* у містах належать:

Про зайнятість населення від 05.07.2012 № 5067-VI;

Про охорону дитинства від 26.04.2001 № 2402-III;

Про оздоровлення та відпочинок дітей від 04.09.2008 № 375-VI;

Про пенсійне забезпечення від 05.11.1991 № 1788-XII;

Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту від 22.10.1993 № 3551-XII;

Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи від 28.02.1991 № 796-XII;

Про державну допомогу сім'ям з дітьми від 21.11.1992 № 2811-XII;

Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям від 01.06.2000 № 1768-III;

Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю від 16.11.2000 № 2109-III;

Про соціальні послуги від 17.01.2019 № 2671-VIII;

Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей від 02.06.2005 № 2623-IV;

Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк від 17.03.2011 № 3160-VI;

Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні від 21.03.1991 № 875-XII.

До основних законодавчих актів України, що регулюють захист правопорядку у містах належать:

Про Національну поліцію від 02.07.2015 № 580-VIII;

Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI;

Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону від 22.06.2000 № 1835-III;

Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні від 11.12.2003 № 1382-IV.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

1. **Іжа Микола Михайлович**, Заслужений працівник освіти України, д.політ.н., професор, директор ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

2. **Приходченко Людмила Леонідівна**, д.держ. упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

3. **Саханенко Сергій Єгоровіч**, д.держ. упр., професор, професор кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

4. **Голинська Олеся Володимирівна**, к.держ.упр., доцент, доцент кафедри економічної та фінансової політики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

5. **Давтян Степан Гургенович**, к.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

6. **Дуліна Оксана Василівна**, к.ю.н., доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

7. **Крупник Андрій Семенович**, к. політ.н., доцент, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

8. **Лесик Олена Василівна**, к.держ.упр., доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

9. **Панченко Ганна Олександрівна**, к.держ.упр., доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

10. **Піроженко Наталя Вікторівна**, к.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

11. **Попов Микола Петрович**, к.держ.упр., доцент, заступник директора ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

12. **Тодорова Ольга Леонтіївна**, к.держ.упр., доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Навчальне видання

Колектив авторів

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Навчальний посібник

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*

Підписано до друку 02.09.2020.
Формат 60x84/16. Папір друкарський.
Гарнітура «Times». Друк цифровий.
Обл.-вид.арк. 32,3. Тираж 300 прим.
Зам. № 93/09.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua