

УДК 331.101.262

**МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД****О. Ф. Присяжнюк, М. Ф. Плотнікова***e-mail: oksana\_himich@ukr.net, mfplotnikova@gmail.com*

Житомирський національний агроекологічний університет

бульвар Старий, 7, м. Житомир, 10008, Україна

Україна як європейськоорієнтована країна має три рівні управління та врядування: держава, регіон, громада, кожен з яких має своїх представників (посадовців) з визначеними колом прав та обов'язків. Двоїстий характер зв'язків між ними (органи державної влади та самоврядування) визначає подальші перспективи формування системи управління територіями та сприяє пошуку дієвих механізмів управління їх розвитком. Визначення повноважень кожного рівня управління та надання всіх вихідних можливостей для їх реалізації дозволить посилити соціально-економічну спроможність розвитку країни через підвищення стійкості окремих громад. Дослідження теоретично доповнює сутність публічного управління, який розглядаємо як цільовий механізм, що включає систему елементів спрямованих на досягнення добробуту, інклюзивність розвитку партисипативної територіальної громади та примноження природно-ресурсного потенціалу території через узгодженість дій між її мешканцями, суб'єктами державного управління, громадськими організаціями та іншими учасниками у соціально-еколого-економічних сферах суспільного буття. Визначено механізми публічного управління об'єднаними територіальними громадами та сфери їх застосування: залучення інвесторів, активація місцевої підприємницької активності, розвиток стратегічних сфер та підвищення конкурентоспроможності територій. Окреслено складові механізмів розвитку громади як стратегічні орієнтири та індикатори суспільно-економічного зростання та інституційного забезпечення громади, підвищення їх людського, виробничого та державотворчого потенціалу. Створення відповідного мотиваційного механізму публічного управління покликане підвищити конкурентоспроможність громад, поліпшити якість наданих публічних послуг та сприяти підтримці місцевих ініціатив за умови забезпечення суспільної відповідальності громади за розвиток території. Основним засобом забезпечення ефективності та дієвості механізмів є максимізація врахування інтересів жителів громади, створення умов для їх результативної співпраці з керівництвом на засадах демократизму, прозорості та відповідальності за прийняті управлінські рішення. Активізація сучасних механізмів управління розвитком об'єднаних територіальних громад дозволить забезпечити загальнодержавний ефект в економічній, екологічній та соціальній сферах.

**Ключові слова:** розвиток, публічне управління, об'єднані територіальні громади, механізми.

**Постановка проблеми**

Децентралізація внутрішніх процесів управління в Україні визначила структурні трансформації у адміністративній ієрархії влади (загально державний, регіональний рівні та самоврядування в громадах). Специфічний характер функцій, повноважень органів влади та управління визначають умови підготовки, прийняття та реалізації ними управлінських рішень. Сучасні механізми розвитку територій обумовлені посиленням ролі та діяльністю інших учасників суспільно-економічних процесів (міжнародних інституцій, агентів змін на території, окремих громадян та їх об'єднань тощо). Підтримка ініціатив на місцях, активізація співпраці органів управління, бізнесу, громадських організацій та громади дозволить стимулювати загальні соціально-економічні результати діяльності через інструменти, закріплені за ними нормативно, з використанням

практики процесного, креативного та проектного підходів. Потреба узгодження інтересів та діяльності всіх учасників визначила вибір тематики дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Проблемі удосконалення механізмів управління розвитком територій присвячені праці вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, вітчизняні автори зосереджують увагу на значній ролі адміністративних чинників та людських ресурсів у забезпеченні досягнення поставлених цілей та активізації сучасних механізмів їх досягнення [9, 6]. Про рівень досягнення економічних, екологічних, соціальних цілей розвитку об'єднаних територіальних громад та дієвість механізмів їх досягнення можна судити, зважаючи на позитивні чи негативні тенденції, що проявляються в окремих сферах їх діяльності

[1, с. 245]. Досягнення цілей розвитку громад будь-яких масштабів та потенціалів можливе завдяки формуванню умов для плідної співпраці між всіма жителями [3, 4]. Врахування та створення сприятливих умов для реалізації дієвих механізмів публічного управління з урахуванням проведених досліджень вітчизняними та зарубіжними фахівцями дозволить сформувати передумови для стійкого розвитку об'єднаних територіальних громад.

#### **Мета, завдання та методика досліджень**

Метою дослідження є поглиблення теоретичних засад публічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад та визначення сучасних механізмів забезпечення досягнення мети їх функціонування задля досягнення ефектів (економічних, екологічних, соціальних). Завдання дослідження полягають в узагальненні теоретичних засад, удосконаленні поняття публічного управління та ідентифікації сучасних дієвих механізмів, що сприятимуть досягненню цілей розвитку громад.

Методика дослідження базується на фундаментальних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених з питань управління та адміністрування розвитку територіальних громад. За допомогою соціологічного методу вивчено взаємозв'язок активності жителів громад та громадських організацій з удосконаленням процесу управління ними. Прийом теоретико-логічної інтерпретації використано для теоретичного визначення сутності публічного адміністрування. Абстрактно-логічний метод, зокрема прийом аналізу, застосовано при ідентифікації переліку механізмів, що можуть бути використані у кожній зі сфер розвитку громад. За допомогою прийомів індукції, дедукції, порівняння та логічного узагальнення досліджено тенденції та сформульовано пріоритетні механізми формування дієвої системи публічного управління як цілісної структури. В ході дослідження використано структурний та системний аналіз з метою структуризації підходів в управлінні та адмініструванні, функціональний та компаративний аналіз – для визначення та формулювання концепції публічного управління на сільських територіях.

#### **Результати досліджень**

Трансформації національної економіки доводять, що конкурентні переваги низки

структур, в тому числі об'єднаних територіальних громад (ОТГ), досягаються за рахунок впливу адміністративних чинників [9]. При цьому найвищих показників результативності управлінської діяльності досягають громади, де сформовано засади взаємодовіри, тісної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування, бізнесу та мешканців територій як форми інтегрованого динамічного об'єднання, яке забезпечує стійке зростання. Проте, не повною мірою визначеними залишаються критерії ефективності функціонування такого утворення, механізми його управління та сфери їх застосування.

Базові результати системи управління розвитком громади та досягнення економічного ефекту її діяльності, на нашу думку, включають зростаючу динаміку залучених на територію інвестицій. Важливим компонентом механізму управління громадою є знаходження способів зацікавлення інвесторів до співпраці в рамках проектів сприяння її розвитку, нарощування обсягів підприємницької активності, в тому числі зростання числа підприємців-початківців, розвиток стратегічних для громади сфер. Розроблена методика оцінки залучення інвестицій охоплює лише деякі економічні показники, тоді як практично поза увагою залишаються розвиток інфраструктури, людського капіталу, підприємництва, соціальної сфери, природно-екологічного потенціалу території та ефективність управління ним з боку органів влади всіх рівнів. Відсутність уніфікованої методики діяльності органів влади та управління змушує шукати оптимальні підходи до її розробки. Пропонуємо в неї включити, крім показників традиційної конкурентоспроможності: ступінь довіри населення відповідним органам влади; тісноту та ефективність взаємодії громадян з органами влади; обсяг та якість послуг, що надаються конкретним органом влади певній категорії споживачів; обсяг фінансування та інших ресурсів, що виділені для реалізації програмних заходів розвитку; інвестиційна привабливість території, привабливість умов та рівень організації процесу створення суб'єктів підприємницької діяльності, впровадження освітніх програм, консультаційних послуг тощо.

Формування і застосування на практиці ефективних механізмів управління об'єднаними територіальними громадами дає змогу

забезпечити кардинальні зміни рівня конкурентоспроможності територій. Значна увага при цьому повинна зосереджуватися на розвитку рівня освіти та механізмів передачі знань, формуванні засад ноосферного розвитку та необхідності інтеграції програм середніх шкіл, професійних та вищих навчальних закладів.

Водночас саме позитивна динаміка величини природно-ресурсного потенціалу на території та наявність творчого, професійного, високоосвіченого, фізично здорового репродуктивного людського ресурсу, що реалізує

свої можливості у соціально-економічній, політико-правовій, культурно-етичній та інших сферах суспільних відносин, характеризує набуття сутнісних довгострокових переваг [6]. Стратегічні сфери розвитку є специфічними для кожної громади, оскільки формуються в залежності від географічних умов, структури населення, ефективності створеної організаційно-управлінської структури громади. Зважаючи на це, доцільними до застосування є різноманітні механізми управління в рамках досягнення стратегічних орієнтирів (табл. 1).

Таблиця 1. Механізми управління громадою

Сфери застосування механізмів	Механізми розвитку громади
1	2
Залучення інвестицій	<ul style="list-style-type: none"> <li>- розроблена стратегія розвитку громади з визначенням напрямів та механізмів інвестиційної діяльності;</li> <li>- створення муніципальних фінансових, страхових, інвестиційних структур</li> </ul>
Підприємницька активність	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сприяння розвитку освіти «протягом життя», поліпшення кваліфікації людських ресурсів та їх адаптивності до мінливих умов, в тому числі бізнесової, маркетингової та управлінської діяльності;</li> <li>- сприяння розвитку сфери послуг, в тому числі для бізнесу;</li> <li>- підтримка діяльності місцевих громадських організацій, асоціацій та об'єднань;</li> <li>- підтримка міжмуніципального та міждержавного співробітництва;</li> <li>- створення експертних та консультаційних служб і центрів;</li> <li>- сприяння розробці, оформленню та поданню проектів суб'єктів малого підприємництва з метою фінансування національними та міжнародними фондами</li> <li>- розвиток місцевої інфраструктури;</li> <li>- удосконалення інформаційного забезпечення діяльності громади;</li> <li>- підтримка інновацій, знань і прикладних досліджень;</li> <li>- реалізація податкового стимулювання</li> </ul>
Підвищення конкурентоспроможності території	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сприяння зростанню конкурентоспроможності місцевої продукції та суб'єктів господарювання, зареєстрованих та розміщених на території;</li> <li>- розвиток локальної економіки;</li> <li>- сприяння зростанню життєвого рівня членів громади;</li> <li>- зростання соціально-еколого-економічного потенціалу території;</li> <li>- сприяння реалізації цілей муніципалітетів силами комерційних структур (наприклад у Великобританії, діють комунальні банки, кредитні спілки, будівельні компанії тощо, що обслуговують інтереси територіальних громад; діє широка європейська практика надання комунальних послуг приватними структурами, зокрема водопостачання, управління відходами, охороною здоров'я, освітою, громадським транспортом тощо);</li> <li>- розвиток рівня освіти та механізмів передачі знань, формування засад ноосферного розвитку та необхідності інтеграції програм середніх шкіл, професійних та вищих навчальних закладів</li> </ul>

Закінчення таблиці 1

1	2
Розвиток стратегічних сфер	<ul style="list-style-type: none"> <li>- підтримка місцевих ініціатив з соціального підприємництва та заходів з корпоративної соціальної відповідальності;</li> <li>- підтримка диверсифікації економічної діяльності та створення нових робочих місць;</li> <li>- сприяння розвитку кластерної організації;</li> <li>- створення спеціальних інститутів для досягнення спільних цілей розвитку (наприклад, у Румунії діє система міжмуніципального співробітництва для розвитку інфраструктури та реалізації діяльності аварійно-рятувальних служб);</li> <li>- випуск муніципальних цінних паперів з метою мобілізації коштів та реалізація місцевих інвестиційних програм;</li> <li>- створення умов розвитку соціальних та екологічних видів діяльності;</li> <li>- сприяння підвищенню рівня духовної культури, профілактиці здоров'я та самореалізації населення;</li> <li>- сприяння підвищенню рівня екологічної безпеки території;</li> <li>- механізми, спрямовані на взаємоузгодження, врахування інтересів органів державної влади, місцевого самоврядування та жителів об'єднаних територіальних громад;</li> <li>- забезпечення системи відповідальності перед громадою за прийняті рішення та вжиті заходи.</li> </ul>

Джерело: сформовано на основі [2, 5, 7, 10, 11].

Зважаючи на результати проведених досліджень визначення сутності категорії публічного управління об'єднаними територіальною громадою пропонує розкрити наступним чином. Публічне управління – цільовий механізм, що включає систему елементів, спрямованих на досягнення добробуту, інклюзивність розвитку партисипативної територіальної громади та примноження природно-ресурсного потенціалу території через узгодженість дій між її мешканцями, суб'єктами державного управління, громадськими організаціями та іншими учасниками у соціально-еколого-економічних сферах суспільного буття. До ефективних механізмів управління громадою можна віднести ефективний місцевий розвиток, впровадження демократії та захист прав громадян, сприяння місцевим проектам розвитку. Останнє, головним чином, досягається за рахунок соціальної мобілізації всіх верств населення у громаді та залучених осіб, що спільними діями у формі партнерства уможливають досягнення цілей її розвитку [3, 4]. На особливу увагу в умовах децентралізації заслуговує механізм створення та практичного втілення системи відповідальності за прийняті управлінські рішення, який має базуватися на принципах демократизму, прозорості та доступності.

Це означає, що має бути створена можливість кожного жителя громади переглянути або почути (в рамках загальних зборів або зустрічей з представниками територій, що входять до її складу) після закінчення

звітнього періоду про рівень виконання або не виконання планових заходів з соціального, економічного, екологічного розвитку громади. Поширена в Сполучених штатах Америки практика публічного управління завойовує все більше прихильників в Україні. Співзвучна з розвитком європейської наукової думки вона охоплює соціум відповідно до вітчизняної Концепції реформування місцевого самоврядування, Закону України «Про державну службу», які передбачають надання якісних публічних послуг населенню та посилення демократизації суспільства [7, 8]. За своєю суттю вона є системою взаємодії громадян публічної та державної влади, включає суспільні інституції, домовленості та людський (інтелектуальний, соціальний, духовний та інший) капітал. Рушійною силою примноження природно-ресурсного потенціалу та добробуту громад є інтереси, мотивація її мешканців та механізм залучення їх до реалізації стратегічних планів розвитку територій. Враховуючи це перспективою розвитку суспільства вбачаємо інклюзивні підходи в управлінні та поширення практики партисипативності внаслідок самомотивації громадян.

#### Висновки та перспективи подальших досліджень

Активізація сучасних механізмів управління розвитком об'єднаних територіальних громад дозволить забезпечити загальнодержавний ефект в економічній, екологічній та соціальній сферах. На першочергову увагу, при виборі ефективних

механізмів управління розвитком громади, заслуговують сфери залучення інвестицій, активізація активності підприємців, розвиток стратегічних сфер громад та підвищення їх конкурентоспроможності. Перспективи подальших досліджень у даному напрямі вбачаємо у формуванні моделі управління сучасним розвитком об'єднаних територіальних громад.

### References

1. Prysiazniuk, O., Plotnikova, M. & Buluy, O. (2018) Cluster approach in administration of rural areas. *Management Theory And Studies For Rural Business And Infrastructure Development*, 40 (2), 118–127.
2. Ganushhak, Yu. (2003) Reforma terytorialnoi orhanizatsii vlady [Reform of the territorial organization of power]. Kyiv: TOV «Sofiiia-A» [in Ukrainian].
3. Hutorov, O. I. (2014). Rozvytok silskykh terytorii v umovakh detsentralizatsii [Development of rural areas in conditions of decentralization]. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*, 2, 820–823 [in Ukrainian].
4. Sakh, Dzh., Pavlychenko, P., Polonskyi, M. & Ursu O. (2007). Detsentralizacija ta efektyvne misceve samovrjaduvannja [Decentralization and effective local self-government]. Kyiv: PROON/MPVSR [in Ukrainian].
5. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriadvannia [European Charter of Local Self-Government]. (1985). Retrieved from [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].
6. Zhalilo, Ya. (Ed.) (2005). Konkurentospromozhnist ekonomiky Ukrainy v umovakh hlobalizatsii [Competitiveness of Ukraine's economy in the conditions of globalization]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
7. Kabinet Ministriv Ukrainy (2014). Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriadvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine]: rozporiadzhennia. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
8. Pro derzhavnu sluzhbu [About the civil service]. № 889-VIII. (2015) [in Ukrainian].
9. Skydan, O. (2008). Formirovanie konkurentosprobnosti APK v rynochnyh uslovijah

[Formation of competitiveness of agroindustrial complex in market conditions]. *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*, 14 (3), 86–93 [in Russian].

10. Tkachuk, A. F. (2012). Mistsevyi ta rehionalnyi rozvytok. Uchast hromadian u mistsevomu rozvytku [Local & regional development. Participation of citizens in local development]. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status» [in Ukrainian].

11. Tkachuk, A. F. (2016). Detsentralizatsiia dlia vsikh: vid zahalnoi informatsii do konkretnykh porad [Decentralization for all: from General information to specific advice]. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status» [in Ukrainian].

### MECHANISM OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

**O. Prysiazniuk, M. Plotnikova**

*e-mail: oksana\_himich@ukr.net,*

*mfplotnikova@gmail.com*

Zhytomyr National Agroecological University,  
Stary Boulevard, 7, Zhytomyr, 10002, Ukraine

*Ukraine as a European-oriented country has three levels of management and governance: the state, a region, a community, each of which has its own representatives (officials) with a certain range of rights and responsibilities. The twofold nature of the links between them (public authorities and self-government) determines the future prospects for the formation of the territorial management system and promotes the search for effective mechanisms for managing their development. Determining the competencies of each level of government and providing all outgoing opportunities for their implementation will strengthen the socio-economic ability of the country's development through increasing the resilience of individual communities. The research theoretically complements the essence of public administration, which we consider as the target mechanism, which includes the system of elements aimed at achieving prosperity, the inclusiveness of the development of a participatory territorial community and the increase of the natural resource potential of the territory through the coherence of action between its inhabitants, subjects of state administration, public organizations and other participants in the socio-ecological and economic spheres of social life. The mechanisms of public administration of the united territorial communities and their areas of application are*

defined: attraction of investors, activation of local entrepreneurial activity, development of strategic spheres and enhancement of the competitiveness of territories. The components of the community development mechanisms as strategic benchmarks and indicators of socio-economic growth and institutional provision of the community, increase of their human, production and state-building potential are outlined. Creating an appropriate motivation mechanism for public administration is intended to increase the competitiveness of communities, improve the quality of provided public services and promote the support of local initiatives, provided that the community's public responsibility for the development of the territory. The main means to ensure the effectiveness and efficiency of the mechanisms is to maximize the interests of the community, to create conditions for their effective cooperation with the leadership on the basis of democracy, transparency and responsibility for the management decisions made. The activation of modern management mechanisms for the development of united territorial communities will ensure the national effect in the economic, ecological and social spheres.

**Keywords:** development, public administration, united territorial communities, mechanisms.

#### МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

**О. Ф. Присяжнюк, М. Ф. Плотникова**

e-mail: oksana\_himich@ukr.net,

mfplotnikova@gmail.com

Житомирский национальный  
агроэкологический университет

бульвар Старый, 7, г. Житомир, 10002, Украина

Украина как европеоориентированная страна имеет три уровня управления: государство, регион, общество, каждый из которых имеет своих представителей (должностных лиц) с определенным кругом прав и обязанностей. Двойственный характер связей между ними (органы государственной власти и самоуправления) определяет дальнейшие перспективы формирования системы управления территориями и способствует поиску эффективных механизмов управления их развитием. Определение полномочий каждого уровня управления и предоставления всех исходных возможностей для их реализации позволит усилить социально-экономическую состоятельность развития страны через

повышение устойчивости отдельных общин. Исследование теоретически дополняет сущность публичного управления, которое рассматриваем как целевой механизм, включающий систему элементов направленных на достижение благосостояния, инклюзивность развития партисипативной территориальной общины и приумножения природно-ресурсного потенциала территории через согласованность действий между ее жителями, субъектами государственного управления, общественными организациями и другими участниками в социально-эколого-экономических сферах общественного бытия. Определены механизмы публичного управления объединенными территориальными общинами и сферы их применения: привлечение инвесторов, активация местной предпринимательской активности, развитие стратегических сфер и повышение конкурентоспособности территорий. Определены составляющие механизмов развития общества как стратегические ориентиры и индикаторы общественно-экономического роста и институционального обеспечения общины, повышения их человеческого, производственного и государственно-строительного потенциала. Создание соответствующего мотивационного механизма публичного управления призвано повысить конкурентоспособность общин, улучшить качество предоставляемых публичных услуг и способствовать поддержке местных инициатив при условии обеспечения общественной ответственности за развитие территории. Основным средством обеспечения эффективности и действенности механизмов является максимизация учета интересов жителей общины, создание условий для их результативного сотрудничества с руководством на принципах демократизма, прозрачности и ответственности за принятые управленческие решения. Активизация современных механизмов управления развитием объединенных территориальных общин позволит обеспечить общегосударственный эффект в экономической, экологической и социальной сферах.

**Ключевые слова:** развитие, общественное управление, объединенные территориальные общины, механизмы.