

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

Ващенко Надія Сергіївна
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 332.142.4
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

Н.С.Ващенко
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
Якобчук Валентина Павлівна
(прізвище, ім'я, по батькові)
к. е. н., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

Висновок кафедри _____

за результатами попереднього захисту: _____

Протокол засідання кафедри _____ №

___ від «___» _____ 20__ р.

Завідувач кафедри _____

(науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

(прізвище ,ім'я, по батькові)

«___» _____ 20__ р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти _____ захистив (ла)

(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою ECTS _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

(прізвище ,ім'я, по батькові)

АНОТАЦІЯ

Вашченко Надія Сергіївна. Публічне управління якістю ресурсного забезпечення територіальних громад. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет. Міністерства освіти і науки України, Житомир 2021.

Актуальність теми дослідження визначена зростанням ролі і значення ресурсного забезпечення територіальних громад в механізмах публічного управління в умовах децентралізації та проведенні адміністративної реформи. В роботі акцентовано увагу на якості ресурсного потенціалу територіальній громаді як об'єкту публічного управління, методичних підходах до формування механізму публічного управління якісним розвитком ресурсів громад. В дослідженні знайшли відображення проблеми організаційно-правового забезпечення розвитку ресурсного потенціалу територіальних громад в Україні, висвітлено світовий досвід управління розвитком ресурсного забезпечення громад. Знайшли відображення в роботі стратегічні напрями побудови моделі управління якістю ресурсного забезпечення громад, активізації соціального капіталу та шляхи розроблення інструментів оцінювання якості розвитку громад.

Ключові слова: якість, ресурси, розвиток, публічне управління, механізм, державне регулювання, територіальна громада, децентралізація.

SUMMARY

Vashchenko Nadezhda Serhiivna. Public quality management of resource support of territorial communities. – Qualification work on the rights of the manuscript.

Work for the master's degree in specialty 281 "Public Administration and Administration" – Polesye National University. Ministry of Education and Science of Ukraine, Zhytomyr 2021.

The relevance of the research topic is determined by the increasing role and importance of resource provision of territorial communities in the mechanisms of public administration in the context of decentralization and administrative reform. The work focuses on the quality of resource potential for the territorial community as an object of public administration, methodological approaches to the formation of a mechanism for public management of the qualitative development of hromadas' resources.

The study reflected the problem of organizational and legal support for the development of resource potential of territorial communities in Ukraine, highlighted the world experience in managing the development of resource support of communities. Strategic directions of building a model of quality management of hromadas' resource provision, activation of social capital and ways to develop tools for assessing the quality of hromadas' development were reflected in the work.

Keywords: quality, resources, development, public administration, mechanism, state regulation, territorial community, decentralization.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Теоретичне обґрунтування публічного управління якістю	
1. ресурсного забезпечення територіальних громад	8
1.1 Побудова нової концепції територіальної організації публічної влади	8
1.2 Еволюція наукових підходів до оцінки якості ресурсного забезпечення територіальних громад	10
1.3 Умови ефективного розвитку територіальних громад в контексті децентралізації	12
РОЗДІЛ 2 Аналіз якості ресурсного забезпечення територіальних громад	15
2.1 Характеристика напрямів використання ресурсного потенціалу	
2.2 Оцінка реалізації принципів використання ресурсного потенціалу територіальних громад	17
2.3 Аналіз соціального капіталу як основного ресурсу територіальних громад	19
РОЗДІЛ 3 Напрями підвищення якості використання ресурсного забезпечення територіальних громад	23
3.1 Вдосконалення методики оцінки якості ресурсного забезпечення територіальних громад	
3.2 Шляхи покращення якості управління розвитком територіальних громад	26
ВИСНОВКИ	29
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	31
ДОДАТКИ	34

ВСТУП

Актуальність теми. Ефективність публічного управління місцевим розвитком, як одне з найважливіших завдань процесу децентралізації пов'язане з якістю ресурсного забезпечення територіальних громад. Сучасні інструменти публічного управління якістю необхідно спрямовувати на посилення конкурентоспроможності та дієздатності територіальних громад, через реалізацію основних цілей і завдань сталого розвитку, мотивацію соціального капіталу, модернізацію ресурсного потенціалу територій.

Новизною в дослідженні є акцентування уваги на необхідності якісної модернізації ресурсної бази та інструментів публічного управління розвитком територіальних громад через побудову моделі ефективної субординації між різними рівнями державного управління. В умовах децентралізації це створить для громад можливість забезпечення соціально-економічних та просторово-територіальних трансформацій, підвищить ефективність надання публічних послуг.

Дослідження питань якості ресурсного забезпечення територіальних громад та ролі держави у сфері управління місцевим розвитком здійснювали вітчизняні вчені, а саме В. Бесчастний, В. Борденюк, П. Ворона, Глухачов, Р. Давидов, І. Дегтярьова, І. Дробот, І. Дробуш, Н. Камінська, А. Коваленко, М. Корнієнко, М. Орзіх, Г. Падалко, Р. Плющ, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Слобожан, О. Фрицький, В. Шаповал, разом з тим, подальше реформування системи публічного управління вимагає більш детального дослідження проблем якості місцевого самоврядування, механізму ресурсного забезпечення територіальних громад.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є теоретичне обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення якості механізмів публічного управління розвитком ресурсного потенціалу територіальних громад.

Поставлена мета зумовлює вирішення таких завдань:

- здійснення аналізу теоретичного обґрунтування необхідності управління якістю ресурсного забезпечення територіальних громад;
- розкриття нормативно-правового забезпечення реалізації напрямів публічного управління розвитком ресурсного потенціалу територіальних громад;
- розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління якістю територіальних громад;
- обґрунтування інструментів залучення інститутів громадянського суспільства в питаннях управління якістю публічної політики розвитку територіальних громад;
- аналіз методики оцінювання якості ресурсного забезпечення та соціального капіталу територіальних громад;
- розробка рекомендацій удосконалення механізмів управління якістю ресурсного забезпечення розвитку територіальних громад.

Об'єктом дослідження є процес публічного управління якістю ресурсного забезпечення територіальних громад.

Предметом дослідження є актуальні питання формування напрямів публічного управління якістю ресурсного потенціалу територіальних громад.

Методи дослідження. В роботі було застосовано діалектичний підхід, який дозволив всебічно дослідити процес публічного управління якістю ресурсного забезпечення територіальних громад, визначити роль у державі у забезпеченні процесу їх сталого розвитку. Застосування методів аналізу та синтезу сприяло уточненню особливостей реалізації державної політики розвитку ресурсного потенціалу територіальних громад в умовах децентралізації. Методи поєднання індуктивного та дедуктивного підходів, економічні моделі, які дозволили спрогнозувати формування, розподіл та якісного використання ресурсного потенціалу територіальних громад.

Теоретичною основою роботи є фундаментальні положення теорії державного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених, закони України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів

України, статистичний аналіз.

Результати роботи доповідались на науково-практичних конференціях Поліського національного університету. Результати роботи висвітлені в 3-х публікаціях.

РОЗДІЛ 1

Теоретичне обґрунтування публічного управління якістю ресурсного забезпечення територіальних громад

1.1 Побудова нової концепції територіальної організації публічної влади

Формування нової концепції територіальної організації державної влади, з використанням просторово-територіального підходу до оцінки якісних показників розвитку територіальних громад, викликано гострою необхідністю перерозподілу ступеня відповідальності та інструментів прийняття рішень між органами державної влади та місцевого самоврядування в питаннях використання обмежених ресурсів. Нова концепція є основою для створення інститутів місцевої демократії, розробки ефективних механізмів участі громад у розв'язанні проблем якості розвитку ресурсного забезпечення територій, посилення політичної та адміністративної відповідальності за результати прийнятих рішень.

Інструменти публічного управління розвитком ресурсного забезпечення громад повинні базуватись на принципах рівних стартових можливостей, добровільності об'єднання ресурсів і територій, на створенні мотиваційних механізмів підвищення результативності діяльності бізнесу, активізації людського, соціально-економічного, матеріально-технічного, природного потенціалів, розширення міжмуніципального співробітництва та процесу партисипації.

Якісне публічне управління може забезпечити створення моделі, зображеної на рис. 1.1 в якій розвиток громади представлено як процес на який впливає:

- 1) державне сприяння розвитку соціального капіталу ,
- 2) сприяння мобілізації громади і мотивації стейкхолдерів,
- 3) сприяння формуванню свідомості і спільного бачення стратегічних орієнтирів,

- 4) сприяння створенню ресурсних паспортів та «карти активів»,
- 5) наукове обґрунтування напрямів стратегічного планування інтегрованого розвитку ,
- 6) сприяння створенню умов для ефективної реалізації програм, проектів.

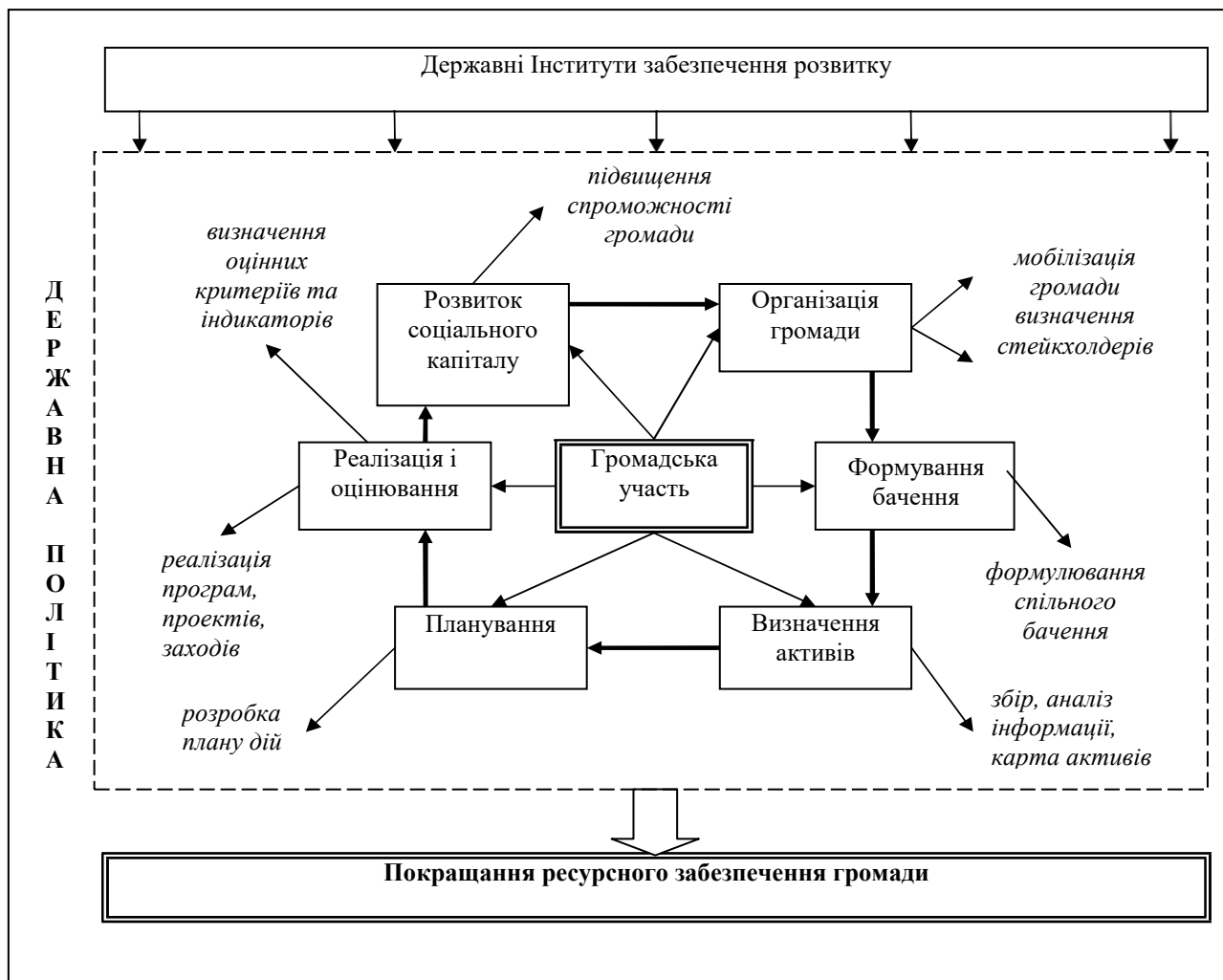


Рис. 1.1. Партисипативна модель розвитку ресурсного забезпечення територіальних громад

Представлена схема ресурсного забезпечення громад відображає послідовний перехід від одного етапу розвитку ресурсного потенціалу до наступного, що в підсумку створює платформу для взаємодії держави та громад, забезпечує зворотній зв'язок в механізмі прийняття рішень та реалізації державної політики децентралізації. Потрібно зауважити, що кожна громада є унікальною інституцією, тому процес управління ресурсами

в кожній із них повинен бути індивідуальним, враховувати особливості відтворення природних, людських та матеріальних чинників, не змінюються лише принципи.

1.2 Еволюція наукових підходів до оцінки якості ресурсного забезпечення територіальних громад

Основою підвищення якості використання ресурсного потенціалу територіальних громад є *розвиток соціального капіталу, де людина виступає не лише інструментом капіталізації, ресурсом, але і метою розвитку громади. В цьому зв'язку, підвищення якості ресурсного забезпечення в цілому пов'язане з підвищенням рівня та якості життя населення.*

Більше суб'єктивності спостерігається в оцінці організаційного етапу який орієнтовано на мобілізацію людського капіталу та інших ресурсів у межах певної території або громади. В цьому зв'язку, організацію громади потрібно визначати як спосіб мобілізації груп зацікавлених суб'єктів для виконання цільових завдань. Як свідчить практичний досвід, регулятор повинен вміло застосовувати інструменти проблемно-орієнтованого підходу, так як громадянське суспільство більш чуттєво реагує на мобілізацію зусиль для вирішення проблем, що стосується кожного громадянина безпосередньо. В цьому напрямку, державним органам потрібно безпосередньо працювати з кожним мешканцем індивідуально, а також з громадськими організаціями як формальними, так і неформальними.

Механізми публічного управління якістю ресурсного забезпечення територіальних громад повинні акцентувати увагу на формуванні у громадськості бачення місії та візії розвитку, гештальти майбутніх змін, які показують, якою стане громада в перспективі, шляхів досягнення консенсусу між інтересами різних соціальних груп та шарів населення, напрямів стратегічного планування тощо. Ці заходи дозволять створити єдину концепцію розвитку громади, а головне повірити в неї пересічним

громадянам, що стане основою для практичної її реалізації. Задача уряду довести значущість, результативність та ефективність процесу децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад для пересічних громадян.

Важливим етапом є включення до аналізу інформаційних ресурсів, які відображають рівень розвитку громад, шляхом опитування, і формування на цій основі карти активів і паспорту громади як орієнтирів майбутніх перспектив і ймовірного виникнення проблем. Після інформаційної підготовки проведеної регулятором потрібно розробити механізми процедури складання плану дій з розвитку громади, на основі ефективного використання наявних активів та ресурсного потенціалу, в напрямку оптимального задоволення потреб громад та посилення демократизації суспільства. План дій повинен реалізуватись через програми і проекти, розширення фінансування, збільшення інвестицій, заохочення інновацій тощо.

Важлива функція у підвищенні якості ресурсного забезпечення громад закріплюється за реалізацією проектів та визначенням критеріїв оцінювання результативності діяльності як апарату управління так і громади в цілому. На етапі реалізації проектів та програм регуляторним органам потрібно врегулювати нормативно-правове забезпечення процесу децентралізації виключно відповідно до плану дій та цілей розвитку громади.

Якісні перетворення ресурсного забезпечення територіальних громад пов'язані з формуванням, за допомогою органів державної влади та місцевого самоврядування, активної громадянської позиції щодо успішної реалізації проектів та програм. Дієва участь громадян є найважливішою складовою для всього процесу розвитку громади, людський та соціальний капітал це основна рушійна сила змін на краще. Роль державної політики щодо розвитку громад є суттєвою, але не визначальною, дії уряду повинні носити суто індикативний, рекомендаційний характер, що стане гарантією самостійності позиції громади щодо власного майбутнього. Публічне,

відкрите, прозоре та відповідальне консультування органами державної влади членів громади, представників місцевого самоврядування, членів формальних і неформальних громадських організацій, підприємців перед прийняттям відповідальних рішень важливий інструмент «м'якої демократії».

Закріплення норм адміністративної відповідальності за недотриманням вимог законодавства у механізмі забезпечення виконання вимог публічного консультування громад сприятиме прискоренню їх розвитку. Контролювати процес дотримання законодавчих норм у сфері публічного консультування громад потрібно покласти на представництво Уповноваженого Верховної Ради України по правах людини.

1.3 Умови ефективного розвитку територіальних громад в контексті децентралізації

Створення інституціональної основи для якісних перетворень ресурсного потенціалу територіальних громад є підсумковим результатом ефективної реалізації процесу децентралізації державної влади, що відбувся саме на місцевому рівні, адже інститутам потрібні якісні людські, природні, матеріальні ресурси і якісна модель управління ними через трансформацію повноважень ними. Якісне ресурсне забезпечення громад ґрунтується також на розробці більш дієвого законодавчого поля з питань їх розвитку в Україні.

Проблеми діяльності та розвитку органів місцевого самоврядування та питання міжмуніципальної взаємодії регулюються рядом законодавчих актів, норми яких не працюють і потребують оновлення. Наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» за весь період дії, а це практично 20 років, мінявся 98 разів. За роки побудови незалежної України всього регулятором задіяно близько 70 законодавчих актів, які повинні забезпечити розвиток територіальних громад.

Як показує світовий досвід, на початку реалізації законодавчих ініціатив це загальноприйнята практика реформування, але постійні зміни законодавства тривалий період практично не дають орієнтирів для розвитку. Адміністративна реформа та проведення децентралізації владних повноважень потребують прийняття єдиного законодавчого документа, що регулюватиме процеси радикального оновлення механізмів публічного управління та місцевого розвитку, ресурси реально повинні стати основним об'єктом державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування.

Таким чином, оновлення законодавчого та інституціонального забезпечення розподілу повноважень між органами державної влади та представництвами місцевого самоврядування шлях до підвищення якості ресурсного потенціалу громад.

На нашу думку, яка відображає позицію багатьох науковців, «на нинішньому етапі необхідно встановити раціональні відносини місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування і на основі принципів субсидіарності чітко розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів» [3; 80].

Представники органів державної влади повинні забезпечувати вирішення проблем пов'язаних зі створенням результативного інвестиційного процесу, реалізації прав громадян, ліквідації злочинності тощо. Представництва місцевого самоврядування несуть відповідальність за житлово-комунальне забезпечення, розвиток виробничої, соціальної та ринкової інфраструктури, благоустрій, фінансове забезпечення громад тощо.

Ефективне публічне управління забезпечується тісною взаємодією двох сторін держави та громадян, «які готові брати на себе відповідальність за стан справ у своїх містах та селах. Саме вони і є найбільш зацікавленою стороною в покращанні якості життя в громадах. Кількість таких ініціатив із самоорганізації людей для спільного облаштування громадських просторів, громадського комунального контролю, вирішення інших місцевих проблем постійно, особливо після Революції Гідності, зростає. І все, що на сьогодні

потрібно від держави, – це не заважати цьому процесу розвитку, забезпечити його законність та інституціональність» [24].

Конституція України чітко визначає системоутворюючі елементи первинних суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад та органів місцевого самоврядування функції яких пов'язані з адміністративно-територіальними утвореннями. Але, практика використання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» показала недоліки у врегулюванні актуальних проблем адміністративно-територіального устрою в період формування громад.

Створення територіальних громад на основі реалізації принципів добровільності, самозабезпечення та самофінансування залежить, в значній ступені, від реформування територіального устрою. Актуальним визначається доцільність прийняття Закону України «Про територіальний устрій» та суттєвих змін до Конституції України. Якість ресурсного забезпечення громад на пряму залежить від *покращення виборчого процесу та його законодавчого забезпечення*.

Таким чином, важливою умовою якісного розвитку ресурсного потенціалу територіальних громад є посилення підзвітності, перед пересічними членами територіальних громад, органів місцевого самоврядування та органів державної влади, реалізація принципів прямої демократії через законодавче закріплення місцевих референдумів і слухань, посилення політичної відповідальності посадовців на місцевому рівні через зміни українського законодавства відносно проведення місцевих виборів, розвитку місцевого самоврядування, фінансування територіальних громад тощо. Вдосконалення механізмів інституційного регулювання процесу управління якістю функціонування ресурсного забезпечення громад є об'єктивною потребою розробки принципово нової моделі місцевого самоврядування, яка спроможна забезпечити баланс суб'єктно-суб'єктних відносин якісного використання ресурсного потенціалу територій.

РОЗДІЛ 2

Аналіз якості ресурсного забезпечення територіальних громад

2.1 Характеристика напрямів використання ресурсного потенціалу

Розвиток ресурсного потенціалу територіальних громад, комунікації, формальних та неформальних громадських організацій в територіальних громадах це основний інструмент успішного проведення реформування механізмів публічного управління. Якість ресурсного забезпечення громади визначає пріоритети її сталого розвитку, цільову спрямованість проектів та програм, ефективність використання ресурсної бази, підвищення рівня життя, соціальний капітал це передумова всеохоплюючої демократизації суспільства.

Так, розвиток соціального капіталу, сприяє утворенню стійких зв'язків між суб'єктами власне громад і між громадами, забезпечує спільне вирішення актуальних проблем розвитку територій, результативної співпраці між урядом, органами місцевого самоврядування та громадянами. Недосконалі соціальні зв'язки є причиною неефективної реалізації спільних цілей та проблем громад, а саме громади з високим рівнем соціальних комунікацій спроможні ефективно вирішувати поставлені задачі, правильно визначати пріоритети, приймати збалансовані плани і програми, реалізувати обмежені ресурси тощо.

Формальні та неформальні інститути соціального капіталу громад мобілізують суспільство на розв'язання спільних задач розвитку, формують інструментарій самозабезпечення, напрями ефективного використання ресурсної бази, заохочують діяльність стейкхолдерів, виявляють еліту та лідерів громад. Соціальний капітал громад сприяє результативності реалізації державної політики децентралізації змінюючи пріоритети її реалізації в напрямку :

1. реалізації прав і можливостей громадян на участь в механізмах

прийняття рішень.

2. Реалізація можливостей вільного вибору альтернативних стратегій.
3. Визначення можливостей прямої взаємодії громадян в напрямку участі в стратегічному та тактичному плануванні розвитку громад.
4. Реалізація принципів партисипативної демократії в механізмах розвитку громад.
5. Забезпечення оптимальної взаємодії громадян в напрямку ефективного використання ресурсного потенціалу.

Взаємозв'язок в структурі ресурсного забезпечення територій визначається наявністю системи поєднання природних, людських, інтелектуальних, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних чинників. Можна говорити про наявність певної ресурсної платформи територіальних громад як сукупності компонентів, а саме - вид ресурсу, пов'язані між собою в процесі забезпечення функціонування та розвитку території, рис.2.1.

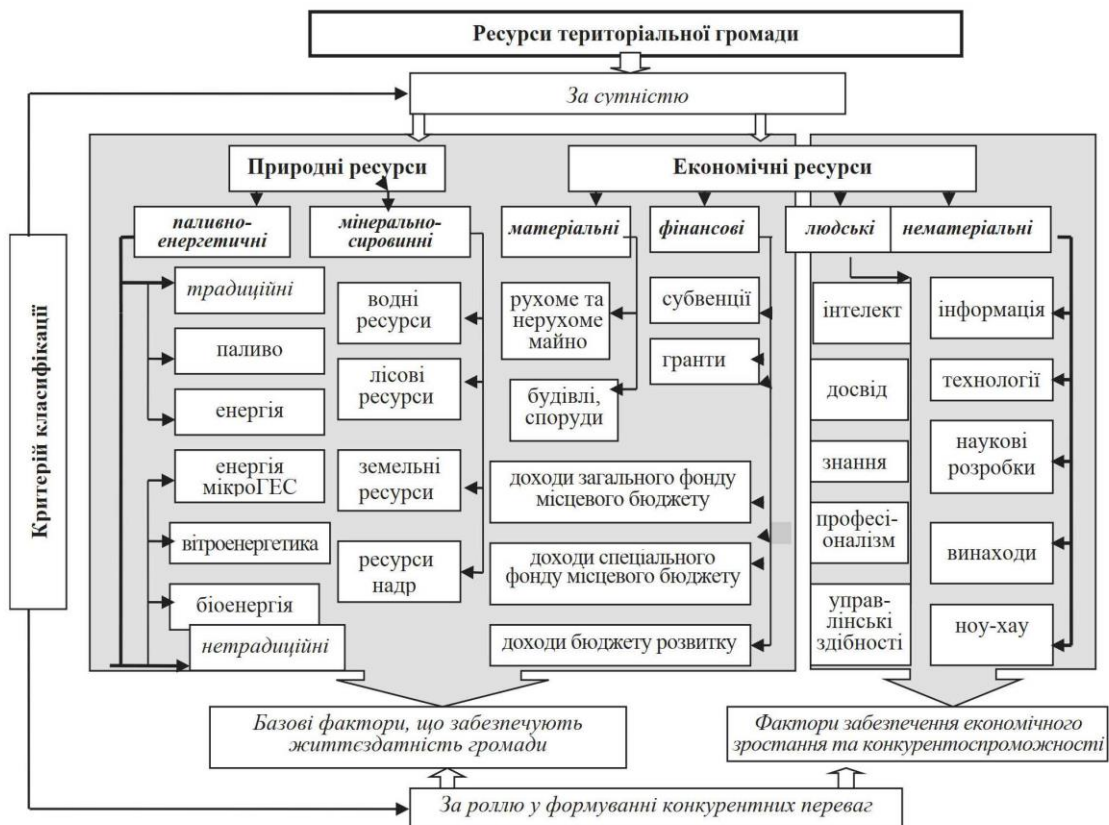


Рис.2.1 Основні складові ресурсної платформи територіальних громад

Фінансові ресурси територіальних громад це сукупність коштів суб'єктів економічної діяльності, що спрямовуються на соціально-економічні потреби громад. Правовідносини визначаються Бюджетним кодексом України, доходна частина складається з податкових та інших надходжень, їх можна поділити на власні та передані. Питома вага особистих доходів громад в місцевих бюджетах складає 45-47% від загального їх обсягу. У 2019 році доходна частина місцевих бюджетів склала 562 млрд грн, з них 263 млрд грн це власні доходи

2.2 Оцінка реалізації принципів використання ресурсного потенціалу територіальних громад

Процес розвитку територіальних громад на основі формування та заохочення ресурсного потенціалу визначається рядом *принципів, спрямованих на реалізацію політики децентралізації:*

1. Принцип довіри. Найважливіший принцип який вирізняє центральну роль соціального капіталу в розвитку громади, при умові, що довіра до формальних інститутів в суспільстві втрачена.

2. Принцип відкритості та прозорості комунікаційної взаємодії громадянського суспільства в питаннях розвитку громад.

Організація груп лідерів, що представляють різні шарі соціальних інтересів членів громади є важливим чинником та інструментом розвитку процесу децентралізації та успіху реформ у всіх сферах життєдіяльності. Громадські організації незалежно від походження та інтересів учасників, в межах соціальних комунікацій, спроможні розвивати спільні проекти та програми підтримки реалізації базових цілей громади.

Лідерські якості та організаційні навички засновників громадських організацій успішно використовуються громадами в напряму організації

діяльності, вирішення актуальних проблем розвитку тощо. Пошук нових лідерів з метою залучення їх до процесу розвитку задача і пріоритет державної політики децентралізації.

3. Принцип різноманітності форм участі.

Публічність механізму прийняття управлінських рішень пов'язана з вільним вибором форм та інструментів участі громадськості в питаннях розвитку. Регуляторна політика держави в напрямку забезпечення адміністративних трансформацій на рівні громад повинна акцентуватись на потужній підтримці громадських організацій, інших комунікаторів які визначають результативність процесу децентралізації. Формат участі соціального капіталу в процесі розвитку громад може змінюватись, набувати відповідної динаміки, мати різну ступінь результативності і якості. Проекти, програми, публічні заходи, зібрання, опитування і ряд інших заходів які підвищують градус довіри в громадах це результат концентрації та накопичення соціального капіталу.

Принцип консенсусу у вирішенні пріоритетних завдань розвитку.

Результатом компромісних рішень не завжди може стати найкраща з альтернатив, а консенсус дає можливість відмовившись від досить важливих речей отримати бажане.

Принцип відкритості дискусії з питань загального значення.

Відкрите обговорення, незалежно від того, чи досягнуто компроміс в прийнятті рішень чи ні має забезпечити позитивне бачення спільного розв'язання проблем на рівних умовах. Відкрита дискусія дає синергію об'єднання і приводить до реалізації найкращого рішення.

Принцип вирішення проблеми.

Інститутам соціального капіталу потрібно мати інструменти розв'язання актуальних питань, які можна спільно вирішити, і уникати тих згоди по яких досягти неможливо.

Принцип поінформованості.

Для ефективного функціонування соціального капіталу в

територіальній громаді повинно бути створено повноцінне інформаційне середовище, що дасть можливість розробити результативні стратегії і тактики розвитку громади. Основна мета *реалізації наведених принципів* це їх практична спрямованість на активізацію соціального капіталу в громадах, розширення представництва пересічних громадян, громадських організацій до механізму прийняття продуктивних рішень в напрямку сталого, збалансованого розвитку громадянського суспільства.

2.3 Аналіз соціального капіталу як основного ресурсу територіальних громад

Удосконалення інструментів управління якістю ресурсного забезпечення територіальних громад потребує відповідної технології залучення соціального капіталу в відповідно до етапів рис. 2.2.

Етап 1. Визначення стейкхолдеру, формування організаційної групи.

На початковому етапі розвитку соціального капіталу потрібно визначитись хто відповідає критеріям і якостям стейкхолдеру і відповідно створити організаційну групу, яка виконуватиме основну функцію організації та реалізації технологічного процесу. Переважно це незалежна організаційна одиниця, що відображає групу цілей і інтересів більшості суб'єктів і включає їх представників. Переваги надаються інклюзивним одиницям, що фінансуються різними організаціями громадян. Найбільш привабливими організаціями є ті, що засновані на принципах державно-приватного партнерства, що дозволяє охопити більше груп інтересів різних сторін.

Етап 2. Формування місії.

Формування місії це важливий етап, завдяки якому зменшуються ризики стратегічного планування, згладжуються конфліктні ситуації між учасниками процесу, зростає ефективність реалізації проектів. Оформлення місії допомагає групі зконцентруватись на найважливіших пріоритетах

розвитку і політики.

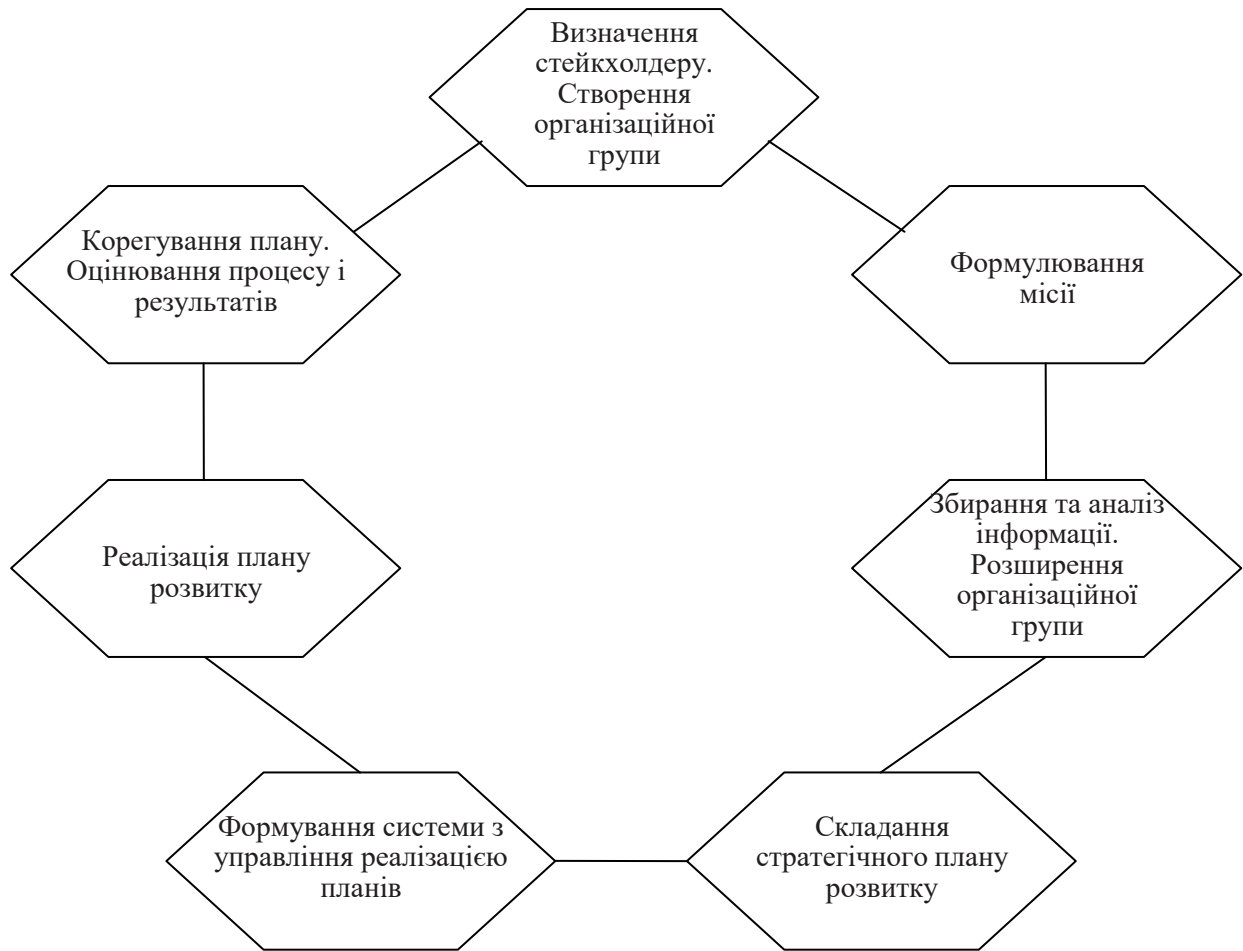


Рис. 2.2. Технологія розвитку соціального капіталу територіальної громади

Етап 3. Збір та обробка інформації.

Реалізаційні заходи пов'язані з дослідженням внутрішнього та зовнішнього середовища громади, збором та обробкою різноманітної інформації, що може потенційно сприяти розвитку громади. Перевага повинна віддаватись статистичним показникам, які дають можливість оцінити напрями розвитку громади в динаміці. Це перш за все, це обсяги та темпи росту доходів різних категорій громадян та груп підприємців, показники рівня зайнятості, інфляції, податкового навантаження тощо. Аналіз повинен передбачати комплексне дослідження слабких та сильних сторін, можливостей та загроз, рівень лідерських якостей інших чинників, що впливають на розвиток соціального капіталу громад.

Етап 4. Розробка стратегічного плану розвитку громади.

Інформаційне забезпечення є засобом для проведення дій в напрямку розвитку інститутів соціального капіталу громади. Сформулювавши бачення майбутнього розвитку громади починається процедура розробки стратегічного плану, проектів та програм. Співпраця необхідна для уникнення невідповідності цілям та непослідовності реалізації заходів, обміну баченням, підходами тощо. План повинен бути реалістичним, мати відповідні дедлайни, націленість на позитивні результати, підкріплені чіткими задачами та етапами впровадження

Етап 5. Формування команди з реалізації планів.

Організаційна команда має визначити комітети, підкомітети та оперативні груп реагування на форс мажорні ситуації. Команда з реалізації планів має бути оптимальною за кількістю учасників і чітко визначеними і закріпленими обов'язками, звітуватись перед громадою на відкритих зборах, зібраннях, слуханнях.

Етап 6. Організація реалізації плану розвитку.

Процес створення команди з реалізації планів не виключає широкої участі всіх інших членів громади в реалізації цілей розвитку. Представники громади, що не увійшли безпосередньо в команду можуть доповнювати та формувати підцілі розвитку, які характеризуються:

- Оптимальними часовими характеристиками досягнення цілей;
- Високою ймовірністю результативності планів;
- Ресурсним забезпеченням реалізації цілей;
- Підтримкою громади;
- оптимізацією ризиків.

Вагомим чинником успішної реалізації плану є забезпечення ефективної комунікації робочої групи зі всіма суб'єктами громадою.

Етап 7. Корегування планування. Оцінювання результатів.

Команда з реалізації планових дій не тільки оцінює кінцеві результати, але здійснює додатковий аналіз кожної підцілі, визначає напрями

вирішення проблем в напрямку досягнення основної мети – повна реалізація запланованих заходів в напрямку розвитку соціального капіталу громади. Підвищення ефективності використання соціального капіталу є пріоритетним принципом роботи з людським потенціалом, який визначає успішність процесу децентралізації.

Напрями державного регулювання розвитком соціального капіталу територіальних громад включають:

1. Правове регулювання участі соціального капіталу в управлінні місцевим розвитком, в механізмі прийняття рішень, контролі за діяльністю місцевих органів влади, публічними структурами з питань місцевого розвитку.

2. Розробка і впровадження державних програм підготовки громадських лідерів, фахівців розвитку громад.

3. Встановлення зв'язків між громадами шляхом створення на державному рівні платформ вирішення проблем розвитку, співпраці між представниками громад.

4. Створення системи моніторингу розвитку територіальних громад та соціального капіталу.

РОЗДІЛ 3

Напрями підвищення якості використання ресурсного забезпечення територіальних громад

3.1 Вдосконалення методики оцінки якості ресурсного забезпечення територіальних громад

Критеріями оцінки соціально-економічного розвитку громад є ряд кількісних показників, а саме - демографічні дані, стан освіти, рівень доходів, ставки оподаткування та інші статистичні показники. Ефективність розвитку територіальних громад визначається також якісними чинниками, які є більш суб'єктивними, але за допомогою сучасних методик можуть бути виміряні і в більшій точності розкривають проблеми і процеси. Якісні чинники розкриваються через оцінку соціально-економічних відносин в громаді та між громадами, пов'язані з визначення суб'єктів та об'єктів власності, їх взаємодію тощо. Якісні показники здійснюють вплив на результативність використання ресурсного потенціалу, просторово-територіальний розвиток в більшій ступені чим кількісні показники.

За допомогою якісних характеристик можна оцінити обсяги та ефективність використання основних активів територіальних громад які визначають розвиток: людські, соціальні, економічні, інфраструктурні, природні, інтелектуальні, інформаційні ресурси громади. Вище перелічені активи можуть бути оцінені як середньоарифметичне значення ряду показників за шкалою від 1 до 5 через експертне оцінювання ефективності використання кожного ресурсу.

1. Людський ресурс.

Ефективність використання людського чинника, який є основною продукуючою силою процесу розвитку громади, здійснюється через якісне оцінювання участі в минулих проектах та програмах, креативності ідей що

вносились а розв'язання проблем розвитку, ініціативності громадянського суспільства та представників органів влади, що дає підстави визначити роль кожного .

Члени громади повинні мати стимули до самостійного, систематичного ініціювання питань та ідей, що забезпечуватимуть позитивну динаміку сталого розвитку громади. Сучасні фахівці з публічного управління, в умовах адміністративного реформування, перетворюються в якісних соціальних інженерів суспільного розвитку і мотивації діяльності людського ресурсу. Їх функції зводяться до систематичного якісного консультування, через яке визначаються ціннісні орієнтири та інтереси членів громади, можливості якісного розвитку, альтернативи в прийнятті управлінських рішень тощо. Економічна практика показує , що в структурі витрат продукції, робіт, послуг якість проявляє себе через питому вагу заробітної плати і витрат на утримання та розвиток персоналу в ціні.

Якість використання робочої сили може бути оцінена через рівень безробіття, зміну чисельності кваліфікованих, з вищою освітою працівників. Оцінюючи якісні характеристики ринку праці, потрібно, через якісне опитування, порівняти їх з іншими громадами, регіонами, альтернативними сферами застосування кадрового та трудового потенціалу.

2. Соціальні ресурси громади.

Якість соціального капіталу вимірюється, перш за все, рівнем та якістю життя населення в громадах, визначається якісною структурою кошика споживача, якісними кредитними програмами, доступністю якісної медицини, освіти, ступенем розвитку соціальної інфраструктури, умовами і змістом праці, якістю відпочинку, житлових умов, соціальних послуг та допомоги.

Якісна система освіти в територіальних громадах, це основа ефективного розвитку людського капіталу, це розвинене житлове і соціальне будівництво, створення робочих місць, розвитку підприємництва, впровадження креативних програм, проектів та технологій.

Якість використання соціального капіталу нерозривно пов'язана з антиінфляційними заходами, що повинні проводитись в громадах і сприяти зниженню ціни кошика споживача та вартості життя сімей. Молоді сім'ї не стануть основою для розвитку об'єднаних територіальних громад без наявності якісних дитячих садочків, шкіл, медицини, житла, соціальної інфраструктури.

Величезне значення якісні показники мають на успішність ведення бізнесу. Так розміщення бізнесу здійснюється відповідно до вартості його ведення, зручності розміщення, якісних і кваліфікованих трудових ресурсів, якості природнього потенціалу, якості податкової політики. Неefективні процеси публічного управління створенням та розвитком нового бізнесу в ОТГ, неякісні і обмежені інвестиції, бюрократизм дозвільної системи, заповільнюють підприємницькі ініціативи та капіталовкладення в громаду.

Якісна, ефективна місцева економіка, сприятлива податкова політика, дієві антимонопольні заходи та розвиток ініціатив підтримки конкуренції запорука якісного та сталого розвитку громад. Для ведення якісного, свідомого, соціально спрямованого бізнесу громадам потрібно обмежити конкурентні переваги з боку великих компаній, передати активи, в тому числі і земельний ресурс, малому і середньому бізнесу. Територіальні громади повинні бути доступними для ведення малого і середнього підприємництва, розвитку комерційних об'єктів бізнесу, доступними земельними ділянками для збільшення можливостей активізації діяльності підприємств .

Якісний розвиток громад пов'язаний з інфраструктурним забезпеченням, удосконаленням телекомунікаційного обслуговування, якісним розвитком транспортної і ринкової логістики, систем водопостачання, утилізації твердих побутових відходів. Геополітичне та природно кліматичне становище громад може відігравати важливу роль для інвесторів, які визначають місце розміщення і розвитку бізнесу, можливості отримання доступу до ресурсів.

3.2 Шляхи покращення якості управління ресурсним забезпеченням розвитком територіальних громад

Пріоритетні шляхи вдосконалення публічної політики розвитку ресурсного потенціалу територіальних громад в Україні полягають в:

1. Якісному механізмі публічного управління інструментами реалізації державної політики розвитку територіальних громад, удосконаленні процесу децентралізації влади, політичній волі потрібній для повномасштабного впровадження радикальних реформ. «Процес децентралізаційних трансформацій повинен завершуватись утвердженням нової будови територіальних інститутів публічної влади, які чітко розмежовують функціональні рівні владних структур, формують законодавчі основи демократизації місцевого самоврядування, активізують інститути громадянського суспільства для вирішення проблем якісного ресурсного забезпечення громад, посилюють політичну відповідальність владних структур» [18].

2. Якісна державна політика розвитку громад визначається можливостями впровадження партисипативних моделей сталого, інтегрованого розвитку територій. Для реалізації якої потрібно пройти «етапи формування соціальних та організаційних чинників розвитку, збільшення активів, постановку планів, реалізацію проектів. Якісний розвиток ресурсного забезпечення громад визначається покращенням умов її функціонування за допомогою колективних дій влади та громадянського суспільства, які відіграють основну функцію у процесі розвитку» [25].

3. Забезпечення якісного розвитку територіальних громад України базується на принциповому оновленню правової бази, яка повинна змінюватись в напрямках:

1) формування стійкої нормативно-правової бази реформування владних структур через конституційну реформу в Україні шляхом внесення змін щодо децентралізації; 2) нове законодавство з питань розвитку

місцевого самоврядування в ОТГ України. Публічне управління розвитком ресурсного забезпечення громад вимагає суттєво оновити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 3) створити законодавчу основу для чіткого розподілу функцій виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 4) модернізувати законодавчу базу розв'язання проблем ресурсного забезпечення територіальних громад; 5) удосконалити основи виборчого процесу.

4. Ефективність використання соціального капіталу громади визначає якість розвитку всього ресурсного потенціалу через структурні та когнітивні зміни. « Структурні зміни полягають у удосконаленні взаємозв'язків та комунікацій між органами влади, громадськими організаціями, інститутами громадянського суспільства, бізнесом в громадах, у створенні соціальних мереж, для підсилення якості інформаційного забезпечення розвитку ресурсного забезпечення громад. Когнітивні зміни визначаються створенням психологічної основи для бажання спільно реалізувати пріоритетні цілі розвитку, відданості загальним ідеям, прагнення до взаємної довіри та вкорінення норм безпеки та життєдіяльності громади. Соціальний капітал територіальних громад це основа якісного розвитку їх ресурсного забезпечення, фундамент побудови ефективної публічної політики розвитку громад і територій » [31].

5. Якісний розвиток ресурсного забезпечення громад визначається чинниками, що впливають на стан їх соціального капіталу, а саме:

1) характеристику громади – соціальні, географічні, психологічні чинники ресурсного забезпечення, які забезпечують успіх дій, спрямовують фінансові, природні та людські ресурси на розвиток територій;

2) оцінку якості процесу розвитку ресурсного забезпечення територіальних громад;

3) аналіз організаційних механізмів, які забезпечують процес формування соціальних зв'язків – якість людських ресурсів, організацію їх діяльності.

Таким чином, систематичний моніторинг і оцінка ресурсного забезпечення територіальних громад створює реальні можливості використання єдиного підходу та єдиної системи показників оцінювання ступеня та якості розвитку ресурсного потенціалу територіальних громад. Такий підхід, також забезпечить можливості визначення пріоритетних напрямів взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства, мешканцями громад для обґрунтування стратегічних напрямів розвитку ресурсного забезпечення.

Управління якістю ресурсного потенціалу передбачає вдосконалення соціально-економічних відносин в громаді, якість забезпечує покращення показників, що визначають напрями використання ресурсного забезпечення, вартість людських активів громад, соціальну активність громад, економічну активність громад, інфраструктурне та природне забезпечення громад. Ми вважаємо, що вищеназвані активи потрібно розраховувати як середньозважену величину експертної оцінки всіх видів Реформа децентралізації базується на переформатизації суспільних відносин в напрямку домінанти якісних показників оцінки ефективності публічного управління ресурсним забезпеченням територіальних громад.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Результативність місцевого розвитку в Україні визначається якісною реалізацією процесу децентралізації владних повноважень, підвищенням ефективності публічного управління ресурсним забезпеченням територіальних громад, зростанням довіри населення до органів влади та місцевого самоврядування, створенням основ самостійності місцевого самоврядування. Значення ролі громадянського суспільства зростає в умовах демократизації процесів управління територіальними громадами, субординація понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада зміщує акценти в напрямку домінування місцевого самоврядування, підвищення ступеня її суб'єктності, чому держава має сприяти, заохочуючи розвиток місцевих демократій та формування дієздатності і самодостатності ресурсного забезпечення територіальних громад.

1. Центральною метою публічного управління розвитком ресурсного забезпечення громад повинно бути якісне покращення потенціалу громади для створення і зміцнення її ресурсного потенціалу, пошук альтернатив орієнтованих на сильні сторони й активи спільноти, спроможності громади.

Дослідження підходів до публічного управління ресурсним забезпеченням територіальних громад, аналіз категорій «публічне управління якістю», «розвиток ресурсного забезпечення», показують їх визначальну роль у аналізі стану та динаміки розвитку територіальних громад. Останнє дозволяє розуміти під публічним управлінням розвитком ресурсного забезпечення територіальних громад систему інституціональних заходів, що «реалізують стабільність та ефективність діяльності публічних інституцій, спрямованість їх дій на реалізацію суспільних та особистих інтересів мешканців громад, самодостатність та сталий розвиток ресурсної бази території.

2. Запропоновано нормативно-правове регулювання реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні та практичні рекомендації удосконалення механізмів публічного управління ресурсами.

3. Розвиток процесу децентралізації повинен вийти на принципово новий рівень територіальної організації державної влади на місцях, з якісним механізмом розподілу функцій органів державної влади, місцевого самоврядування, впровадженням змін в законотворчий процес для розвитку ефективної місцевої демократії, створення механізмів активізації участі громадянського суспільства для вирішення проблем управління якістю місцевого розвитку, посилення ступеня відповідальності за прийняті управлінські рішення на місцевому рівні.

4. Дієвим інструментом удосконалення механізму публічного управління якісним розвитком ресурсів громад є запровадження публічної, прозорої, відкритої політики якісного удосконалення їх ресурсного забезпечення.

5. Впровадження партисипативної моделі ресурсного забезпечення розвитку потенціалу громади відбувається через нормативно-правові і організаційно-управлінські зміни механізмів публічного управління, передбачає підвищення конкурентоспроможності ресурсної бази, мобілізацію людських та фінансових активів, впровадження та реалізацію систем оцінювання

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” : наук.-практ. посіб. : Атіка. 2003. 288 с.
2. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад: зміст і основні підходи. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2016. № 16. С. 7.
3. Бакуменко В. Д. Теоретичні підходи до вивчення державної політики Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
4. Безуглий С. Розвиток С. Безуглий Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
5. Бесчастний В. М. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : *навч. посіб.* Київ, : Знання, 2012. 652 с.
6. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності “регіону”. *Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ*. 2001. № 1. С. 144–149.
7. Бюджетна децентралізація об’єднаних територіальних громад. Презентаційні матеріали Мінрегіонбуду. URL : http://www.mnregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/06/KMU_08-06-2016.pdf. (дата звернення 30.10.2021)
8. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : *монографія* Полтава : ПУЕЕ, 2012. 341 с.
9. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю . Львів, 2005. 90 с.
10. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: Логос, 2015. 345 с.

11. Глухачов Є. Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи. *Актуальні проблеми державного управління : наук. зб.* Харків : УАДУ (ХФ). 2001. № 1 (9). С. 42–43;
12. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження; *держ. ун-т внутр. справ.* Львів, 2008. 468 с.
13. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-ХІІ ВВР УРСР 1990. № 31. Ст. 429.
14. Дегтярьова І. Формування державних механізмів регіонального розвитку в Україні: еволюційний аспект. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. № 1 (45). С. 61–63.
15. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/detsentralizatsiya-mistsevi-byudzheti-159-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-pershe-pivrichchya-2016>.
16. До питання про запобігання політичної безвідповідальності. URL.:<http://www.expertreform.com.ua/2016/06/07/do-pytannya-prozapobigannya-politychnoyi-bezvidpovidalnosti/>.
17. Дзюпин. М. Для реформи децентралізації потрібен фундамент / М. Дзюпин. URL.: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/18098.aspx>.
18. Дзюпин М. Перший рік добровільного об'єднання громад: судова практика/ URL.: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/article/21728.aspx>.
19. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теорем.-методол. аспект : *монографія* . Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
20. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні. Київ : НАНУ, 2003. 244 с.
21. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями/ URL. : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/sho_995_106.
22. Європейська хартія міст (II Маніфест нової урбаністики) 1992 р.. URL.: <http://www.coe.org/cplre>.

23. Європейська декларація прав міст, 1992 : The European Declaration of Urban Rights. SCLRA. 1992. URL.: <http://osvita-plaza.in.ua/publ/132-1-0-6658>.

24. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в муніципальному/регіональному житті, 2003. URL: <http://nycukraine.org/files/pereglyanuta-yeuropeyska-hartiya-pro-uchast-molodi-v-mistsevomu-ta-regionalnomu-zhitti.html>.

25. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. *Зб. договорів Ради Європи : офіц. вид.* Київ : Парламент. вид-во, 2000. С. 190–205.

26. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. URL : <http://old.csi.org.ua/?p=2364>.

27. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] : НАДУ, 2010. 820 с.

28. Жовнірчик Я. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: *автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування» Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*, Київ, 2005. 20 с.

29. Загуменник В.І. Державне управління та виконавча влада в Україні: *навч. посіб. Київ: (ДУВПІІ «Бендерська друкарня «Поліграфіст»)*, 2015. 296 с.

30. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. 2010. 232 с.

31. Мамонова В. В. Місцеве самоврядування / В. Мамонова // *Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 5. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. С. 187–189.*

32. Мамонова В. В. Принципи місцевого самоврядування// *Енциклопедія державного управління: у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол. Т. 5. Київ : НАДУ, 2011. С. 297–299.*

ДОДАТКИ