

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет економіки та управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ШМАЙДЕЙ Наталія Андріївна

**Підвищення ролі органів місцевого
самоврядування в системі публічного
управління. / Enhancing the role of local
self-government bodies in the public administration
system.**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи
ПУА-41
Н. А. Шмайдей

Науковий керівник:
д.е.н., професор, Г. Л.
Монастирський

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри

_____ **М. М. Шкільняк**

ТЕРНОПІЛЬ - 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....3

Розділ 1. Теоретико-методичні засади організації діяльності органу місцевого самоврядування в процесі управління економічним і соціальним розвитком громади

Розділ 2. Системний аналіз функціонування та розвитку місцевого самоврядування в умовах адміністративно-територіальної реформи

2.1. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування

2.2. Інституційна база управління економічним і соціальним розвитком громади та бар'єри забезпечення позитивної синергії впливу його суб'єктів

Розділ 3. Удосконалення механізму організації діяльності органу місцевого самоврядування в процесі управління розвитком територіальної громади

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність проблеми. Інновації також поступово стають умовою успіху для малих просторових одиниць, які є периферією сучасних мегаполісів. Незважаючи на те, що ці простори функціонують у різних системах і цивілізаційних реаліях, вони не можуть задовольнятися реалізацією житлової та рекреаційної функцій для мешканців мегаполісу. Так званий «розрив простору» стає очевидним, оскільки сучасні агломерації розвиваються в пошуках інших ресурсів, окрім індустриальних. Однак у багатьох випадках саме в невеликих периферійних центрах можна спостерігати специфічну унікальність, що характеризується інноваціями.

Розвиток територіальних одиниць, який визначається як збільшення різноманітності економіки регіону та процес підвищення добробуту його мешканців, відбувається нерівномірно у просторі та демонструє коливання у часі. Економічні системи одних територій розвиваються швидше, ніж інших, причому розвиток центру, як правило, випереджає розвиток периферії. Регіони з високим рівнем соціально-економічного розвитку - це регіони, мешканці яких живуть у хороших умовах (соціальних, екологічних та економічних), мають високі доходи та активні на ринку праці. Для них характерне позитивне сальдо міграції, а місцева влада має ресурси для розвитку суспільної сфери, зокрема підтримки інноваційних ініціатив, підвищення привабливості території та залучення інвесторів. Більшість підприємств у цих регіонах є конкурентоспроможними і продають свою продукцію на зовнішніх ринках. Тому слід звернути увагу на необхідний процес дифузії інновацій як специфічний елемент стимулювання економічної активності на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Питання економічного й соціального розвитку громад, а також управління цим процесом, є предметом розгляду у працях великої кількості українських і зарубіжних вчених. Велика кількість досліджень розкриває всебічні питання управління розвитком

первинних територіальних систем, зокрема це праці: Б. Адамова, Л. Бакера, О. Батанова, Е. Блейклі, О. Бобровської, М. Бутка, Е. Войцеховського, Б. Генана, Г. Гілберта, М. Долішнього, Т. Желюк, П. Жука, О. Єгорова, В. Іванова, О. Кириленко, В. Кравченка, О. Козиревої, З. Макашевої, А. Мельник, А. Міщука, Г. Монастирського, Г. Мюрдаля, І. Ткачук, З. Франковського, Дж. Фрідмана, Б. Харісона, А. Чемериса, Ю. Шарова, О. Швецова, М. Шкільняка, Д. Штраль.

Мета кваліфікаційної роботи. Метою роботи є узагальнення теоретичних положень і надання практичних рекомендацій щодо удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в процесі управління економічним та соціальним розвитком територіальної громади. Для досягнення окресленої мети визначено такі основні завдання:

- узагальнити підходи до визначення сутності та основних завдань організації діяльності органу місцевого самоврядування;
- здійснити системний аналіз організації діяльності органів місцевого самоврядування громади в умовах децентралізації;
- проаналізувати діяльність Нагірянської сільської ради;
- проаналізувати інституційну базу управління економічним і соціальним розвитком громади та бар'єри забезпечення позитивної синергії впливу його суб'єктів;
- провести оцінку проблем та запропонувати шляхи удосконалення організації діяльності органу місцевого самоврядування в процесі управління економічним і соціальним розвитком громади.

Об'єктом дослідження є процес економічного і соціального розвитку Нагірянської територіальної громади.

Предметом дослідження є механізм організації діяльності органу місцевого самоврядування в процесі управління економічним і соціальним розвитком громади.

Методи дослідження. Для вирішення завдань використано загальнонаукові і спеціальні методи: індукції та дедукції (для визначення

факторів і тенденцій розвитку новосформованих громад); аналізу та синтезу (для виявлення проблем забезпечення динамічного розвитку громад і формування пропозицій щодо їхнього подолання); системного аналізу (для визначення переваг синергетичного підходу щодо розвитку громад, оцінки соціальних явищ і факторів цього розвитку), емпіричні (спостереження, вивчення й узагальнення управлінського досвіду органів місцевого самоврядування громад), компаративістський (для зіставлення сутності понять, їхніх визначень на окремих етапах розвитку громад); експертний (для аналізу переваг і недоліків управління розвитком громад); прогностичного моделювання (для створення рекомендацій з метою впорядкування та уніфікації системи управління).

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення роботи полягає в тому, що обґрунтовані у дослідженні теоретичні принципи та практичні механізми управління економічним і соціальним розвитком громад можуть бути застосовані в ході реалізації регіональної політики для стимулювання розвитку місцевого самоврядування на первинному рівні та здійснення адміністративно-територіальної реформи, а також в економіко-аналітичній діяльності відповідних служб місцевих державних адміністрацій, підрозділів обласних і районних рад, у координаційній роботі інституцій місцевого самоуправління громад.

Апробація. Результати роботи апробовані на науково-практичній інтернет-конференції студентів, аспірантів та молодих вчених кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу «Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні» (Тернопіль, ЗУНУ, ФЕУ, 2023 р.).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ І СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАДИ

1.1. Організація діяльності органу місцевого самоврядування в процесі забезпечення економічного і соціального розвитку громади

Адміністрування як явище має таку ж давню історію, як і коріння діяльності, спрямованої на задоволення людських і суспільних потреб. З цієї причини термінологія, пов'язана з адмініструванням, є дуже широкою і, на думку більшості дослідників цієї теми, пов'язана з такими поняттями, як служба, управління або керівництво. За словами С. Кашніци, «це слово використовується для опису чіткої постійної і спланованої діяльності, що охоплює певну кількість людей і обсяг товарів, і спрямована у своїй кінцевій меті на задоволення власних або чужих потреб адміністратора» [2]. Її також слід розглядати як систему суб'єктів або певну організацію, метою якої є виконання поставлених перед нею завдань з метою забезпечення того, що є необхідним і важливим для людини, і чого вона сама не може досягти. Має рацію в цьому відношенні Е. Ура, вважаючи, що «адміністрація - це організація людей, виділених для виконання завдань, що вимагають спільних дій» [7].

Усе адміністрування, що здійснюється державою та публічно-правовими об'єднаннями, називається публічним адмініструванням, на відміну від приватного адміністрування, що здійснюється приватними особами та добровільними об'єднаннями осіб, які не мають жодних владних повноважень. Таким чином, протягом багатьох років адміністрування поділялося на дві основні складові - приватне та публічне адміністрування. Приймаючи таку точку зору, виникає сформований поділ публічної адміністрації на вузько

визначену державну адміністрацію, урядову адміністрацію та місцеве самоврядування.

Функціонування державного та урядового управління базується на принципі централізації з багатьма випадками матеріальної та місцевої деконцентрації. У цьому випадку тягар управління, адміністрування покладається на централізовані органи, тоді як місцеві органи функціонують в рамках ієрархічного підпорядкування органам вищого рівня. З іншого боку, місцеве самоврядування організоване на основі конституційного принципу децентралізації публічної влади, що надає окремим рівням місцевого самоврядування високий ступінь автономії та відсутність ієрархії у взаємовідносинах між органами. Сформований на сьогодні поділ територіального самоврядування передбачає його існування на всіх трьох рівнях базового територіального поділу держави.

У представленій системі значний інтерес представляє функціонування органів місцевого самоврядування базового рівня, до компетенції яких належить багато питань державного управління. Тому предметом проведеного дослідження є муніципальне самоврядування, як та частина публічного управління, яка є найбільш наближеною до місцевих громад. Гіпотеза дослідження полягає в тому, що муніципальне самоврядування в Україні є найдовше функціонуючою формою територіального самоврядування, яка має правову основу в загальнообов'язкових правових нормах. Муніципальне самоврядування є важливою частиною складної системи публічної адміністрації в нашій країні.

Початки сучасного розуміння адміністрування можна простежити на рубежі 18-19 століть, коли воно перестало ототожнюватися виключно з поліцією, а наука про поліцію стала наукою про адміністрування. З'явилися двосторонньо зобов'язуючі норми, тобто адміністрація перестала бути лише джерелом наказів, а натомість отримала певні обов'язки. Концепція верховенства права передбачала, що адміністрація втручається для захисту інтересів суспільства і видає накази, заборони та дозволи. Ця точка зору

відображена як у сучасному розумінні, так і в багатьох визначеннях державного управління.

Публічна адміністрація - це цілеспрямована організаційна та функціональна структура, створена для виконання публічних завдань з метою задоволення потреб людей. Публічна адміністрація, з формальної точки зору, - це вся діяльність, що здійснюється адміністративними суб'єктами (як адміністративного характеру, так і неадміністративного). У поліцейському праві прийнята позиція Е. Охендовського, що «публічна адміністрація - це цілеспрямовано організована і чітко відокремлена сукупність людей і засобів, створена і функціонуюча на основі закону, яка виконує певні завдання від імені держави і має можливість використовувати суверенні засоби». Аналізуючи поняття публічної адміністрації, наука адміністративного права визначає її як системно і функціонально пов'язану з державою; невід'ємну частину цієї держави або, залежно від точки зору, один з її органів; одну з її функцій.

Вивчення державного управління значною мірою орієнтоване на його суб'єктивний аспект. Адміністрація, з цієї точки зору, є організаційно, функціонально і юридично замкнутим цілим, яке можна відрізнити від інших видів управління та інших функцій держави (законодавчої та судової). Безумовно, заслуговує на увагу точка зору Я. Бочія, який стверджував, що «публічне адміністрування - це задоволення колективних та індивідуальних потреб громадян, що виникають у результаті співіснування людей у спільнотах, взяте на себе державою і реалізоване її підвідомчими органами, а також органами місцевого самоврядування». Наведене вище визначення окреслює поділ публічної влади та роль місцевого самоврядування як її невід'ємної частини. В результаті суб'єктивна організація публічної адміністрації в українських умовах зводиться до органів державної адміністрації та органів територіального самоврядування.

В іншому підході, також суб'єктивному, вказується, що публічна адміністрація - це система різноманітних органів, установ, закладів та інших суб'єктів, наділених повноваженнями для виконання функцій публічної

адміністрації. Суб'єкти публічної адміністрації, що характеризуються взаємними організаційними та функціональними зв'язками, утворюють систему публічної адміністрації. Ця система пов'язана з організацією її суб'єктів, а визначальним фактором стає виконання ними публічних завдань. Категорія публічних завдань, що виокремлюється в законодавстві та доктрині, належить державі та її адміністрації - державній, централізованій адміністрації та самоврядній (децентралізованій) адміністрації. З цієї точки зору, в системі публічної адміністрації в межах її децентралізованої частини існує місцеве самоврядування, невід'ємною частиною якого, в свою чергу, є муніципальне самоврядування, розташоване на його базовому рівні. Комунальне самоврядування має найдовшу історію з усіх ступенів територіального самоврядування в Україні.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

2.1. Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування

Роль місцевих і регіональних органів влади в політиці згуртування Європейського Союзу, безсумнівно, повинна оцінюватися у зв'язку із завданнями і правилами управління та реалізації структурних фондів, які накладаються на держави-члени відповідно до регламентів. Однак цю дискусію слід розглядати в ширшому контексті ролі, яку відіграють у цій політиці європейські регіони. Таким чином, слід звернути увагу на процеси децентралізації та регіоналізації структурної політики, тобто на процеси пошуку ефективного методу досягнення цілей політики згуртування, тобто досягнення територіальної, економічної та соціальної згуртованості шляхом стимулювання сталого економічного зростання та створення робочих місць. З цієї точки зору, реалізація політики згуртування - це пошук багаторівневої структури управління, що враховує повноваження на європейському, національному, регіональному та місцевому рівнях, а також динамічну взаємодію, що відбувається між різними рівнями. Іншим аспектом розгляду ролі місцевих органів влади в політиці має бути «європеїзація» регіональної політики, що розуміється як вплив структурної політики Європейського Союзу на формулювання та реалізацію політики на національному та регіональному рівнях. Оскільки, як уже зазначалося, ми розглядаємо роль органів самоврядування в структурі управління, необхідно замислитися над детермінантами (визначальними факторами) ефективності - адміністративними можливостями українських органів самоврядування щодо управління програмами і проектами, які співфінансуються зі структурних фондів, а також над особливим значенням реалізації принципу партнерства на тлі попереднього

досвіду. Розглядаючи роль органів самоврядування, не слід забувати про триваючу жваву дискусію про майбутнє регіональної політики - завдання органів самоврядування слід розглядати в контексті майбутніх викликів регіональної політики.

Зменшення диспропорцій у соціально-економічному розвитку між регіонами та усунення відставання регіонального розвитку, а отже, досягнення економічної та соціальної згуртованості, є однією з фундаментальних цілей Європейського Союзу. Структурна політика (або політика згуртування) є важливим інструментом для досягнення цієї мети. Її цілі, принципи та інструменти покликані стимулювати довгострокові зміни в соціальній та економічній структурах, щоб регіони та національні економіки в цілому стали більш конкурентоспроможними. Враховуючи, що понад 90% ресурсів, виділених Європейським Союзом на структурну політику, пов'язані з регіональними потребами, терміни «структурна політика» і «регіональна політика» часто використовуються як взаємозамінні. Таким чином, це підкреслює, що цілі політики згуртування - економічне зростання, створення робочих місць, підвищення інноваційності та конкурентоспроможності - ставлять перед регіонами та місцевими органами влади як активними учасниками європейської політики згуртування завдання, спрямовані на сприяння розвитку. Місцеві органи влади несуть відповідальність, в межах своїх повноважень, за економічний та соціальний розвиток своєї території. Очевидно, що кожна з самоврядних одиниць впливає на соціально-економічну реальність в рамках системного та правового регулювання, розподілу повноважень, принципів фінансування або функціонування адміністрації. Однак такий підхід створює відповідну - стратегічну - перспективу для розгляду завдань, що стоять перед органами місцевого самоврядування в контексті викликів європейської політики згуртування, включаючи багаторівневе управління відповідно до її принципів, зокрема субсидіарності та партнерства. Враховуючи специфіку політики згуртування, неможливо

коментувати роль регіональних та місцевих акторів без їхніх зв'язків з центральними органами влади.

У цій перспективі стає зрозуміло, що, відповідаючи на питання про роль місцевих органів влади в політиці згуртування, необхідно шукати відповідь на питання про те, які найважливіші елементи впливають на підвищення конкурентоспроможності регіонів і якою мірою європейська політика згуртування та її належна імплементація можуть поліпшити інвестиційну привабливість українських регіонів.

На початку існування Європейських Співтовариств бюджетні видатки на регіональну політику були дуже скромними, а підтримка була спрямована, в основному, на потреби сільського господарства Співтовариства. На практиці Спільна структурна політика не була сформована до початку 1970-х років, коли було реформовано Європейський соціальний фонд і створено Європейський фонд регіонального розвитку. Однак, як концепція, так і механізм реалізації структурної політики призвели до низької ефективності реалізованих проєктів. Незважаючи на збільшення частки регіональної допомоги у видатковій частині бюджету Співтовариства, обмеженість ресурсів, розпорошеність субсидованих проєктів, відсутність належних механізмів координації та взаємодоповнюваності структурної політики на рівні Співтовариства та на національному рівні стали причинами неефективності політики у зменшенні диспропорцій між регіонами Європи. Для протидії цій ситуації та з метою створення єдиного європейського ринку Співтовариство прийняло рішення про ґрунтовне реформування політики згуртування в середині 1980-х рр. Масштаб реформ (так звані перший та другий пакети Делора) був широким і стосувався як загального підходу до операційної системи структурної політики та її цілей, так і розміру фінансових ресурсів, що виділяються структурним фондам, та процедури їх розподілу.

Ще одним поштовхом до змін у структурній політиці стала підготовка до створення економічного та валютного союзу. 1990-ті роки характеризувалися значним зростанням значення спільної регіональної політики і, водночас,

регіоналізацією всієї структурної політики Співтовариства, пов'язаною з просуванням принципу субсидіарності (також відомого як субсидіарність), згідно з яким дії повинні здійснюватися на тому рівні, який найкраще відповідає поставленим завданням і є максимально наближеним до громадянина. Комітет регіонів, створений Маастрихтським договором, відіграє важливу роль гаранта дотримання принципу субсидіарності в політиці Співтовариства і є важливим форумом для представлення інтересів громадян Європейського Союзу. Це консультативний орган, що складається з представників регіональних та місцевих громад. Таким чином, це форум, через який провінції, райони та муніципалітети залучаються до процесу прийняття рішень в Європейському Союзі. Таким чином, вона є вираженням багаторівневого управління в Європейському Союзі.

Перше десятиліття 21-го століття стало свідком посилення стратегічної орієнтації політики згуртування на цілі, що просувають Лісабонську стратегію. Це проявляється насамперед у розробці Стратегічних керівних принципів згуртування Співтовариства, які встановлюють орієнтовні рамки для втручання Фондів, беручи до уваги інші політики Співтовариства. Ці керівні принципи є відправною точкою для оцінки ефективності політики згуртування в державах-членах. Національні стратегічні орієнтири визначають, як пріоритети ЄС будуть реалізовуватися на національному рівні.

Реформи структурної політики 1980-х і 1990-х років сформували основні принципи політики згуртування Співтовариства.

- Принцип концентрації ресурсів у фінансовому, географічному та цілеспрямованому відношенні на обмеженій кількості пріоритетних сфер з метою інтеграції фінансових ресурсів, розпорощених між різними інструментами регіональної та соціальної політики, для покращення координації, ефективності та синергії.

- Принцип програмування регіонального розвитку через багаторічне бюджетування (фінансові перспективи) та операційні програми. Програмування дозволяє здійснювати заходи, спрямовані на розвиток, в рамках комплексних

багаторічних планів розвитку з максимально широким охопленням тематики та регіону, зі стабільними джерелами фінансування на весь період програмування.

- Принцип додатковості, згідно з яким європейські фонди доповнюють, але не замінюють національні фонди. Це означає, що допомога Співтовариства доповнює національні заходи, а бюджет Співтовариства покриває лише частину витрат на реалізацію програм і проектів розвитку, що передбачає необхідність мобілізації відповідних джерел фінансування на національному рівні.

- Принцип партнерства, що означає залучення до процесу прийняття рішень відповідних рівнів органів влади Співтовариства та національних органів влади, а також регіональних і місцевих органів та громад, включаючи неурядові організації та представників приватного сектору.

Ці принципи слугують підвищенню ефективності інструментів регіональної політики, забезпеченню стабільності діяльності, спрямованої на розвиток, та кращій координації дій. Їх ефективне застосування визначає якість реалізації політики згуртованості. Ключовим фактором успіху, безсумнівно, є ефективне адміністрування на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Ці принципи передбачають організаційні зміни та процеси модернізації в операційних системах регіональних і місцевих адміністрацій. Жвава дискусія в Україні щодо майбутнього регіональної політики підкреслює, що українська державна адміністрація, в тому числі органи місцевого самоврядування, залучені до реалізації політики згуртування, переносять сучасні моделі багаторічного стратегічного та фінансового управління в національний контекст, набуваючи специфічного ноу-хау з точки зору цілеспрямованої діяльності, програмування, моніторингу, контролю та оцінки. Зміни в управлінні, пов'язані з політикою згуртування, передбачають поступове впровадження в практику управління державним сектором стандартів і норм, апробованих і діючих в інших країнах Європейського Союзу з вищою адміністративною культурою, що сприятиме досягненню інституційної конвергенції шляхом підвищення якості функціонування інституційної системи

України [19]. Це дуже важливий аспект, пов'язаний з «європеїзацією» регіональної політики в Україні, тобто впливом принципів європейської політики згуртування на процеси визначення та реалізації регіональної політики, що є доданою вартістю політики згуртування Співтовариства. Це перший крок до запровадження системи належного врядування відповідно до принципів, які пропагує Європейська Комісія. Це система, заснована на мережі зв'язків між державними і недержавними суб'єктами, відносини між якими базуються на механізмах колективного прийняття рішень і публічних консультацій.

Як підкреслюється в Четвертому звіті про економічну і соціальну згуртованість, партнерство є фундаментальним принципом, що пронизує всі аспекти політики згуртованості: програмування, реалізацію, моніторинг та оцінку. Його вирішальне значення для належного врядування нині широко визнається. Воно сприяє активізації ініціатив місцевих громад, участь яких є важливою передумовою для мобілізації місцевих ресурсів та підвищення ефективності впроваджуваних проектів. Заснована на стратегічному підході система багаторівневого управління за участю громади, національних, регіональних і місцевих органів влади та зацікавлених сторін сприяє адаптації заходів з розвитку до місцевих умов і реальній прихильності до їхньої успішної реалізації.

Інша сфера, де додана вартість політики згуртованості очевидна, - це стимулювання співпраці між приватним і державним секторами. Політика згуртування мобілізує державний і приватний капітал для ефективного інвестування. У період між 2000 і 2006 роками в регіони Цільової цілі 1 було додатково інвестовано в середньому 0,9 євро на кожен євро, вкладений через політику згуртування. У регіонах Цільової цілі 2 витрати після первинних інвестицій можуть бути втричі більшими. Переваги фінансового важеля стають можливими завдяки таким принципам політики згуртування, як співфінансування та партнерство, а також завдяки зростаючому залученню приватного капіталу через різні форми державно-приватного партнерства. Тому

наступним завданням для органів державної влади є покращення співпраці між регіональними політиками та приватним сектором. Як зазначено у звіті ОЕСР «Територіальний огляд України», підготовленому у 2008 році, брак такої співпраці є однією з головних перешкод для ефективного освоєння коштів ЄС, що особливо помітно у сфері інфраструктурних програм.

Політика згуртування також сприяє підвищенню якості державних інвестицій. Семирічний програмний період політики згуртованості запроваджує бюджетну стабільність для видатків на розвиток, тим самим покращуючи довгострокове бюджетне планування в багатьох країнах і регіонах Європейського Союзу. Політика згуртування сприяє визначенню пріоритетів державних інвестицій та запроваджує елементи конкуренції між претендентами на фінансування. Таким чином, вона сприяє підвищенню якості та ефективності інвестицій, зміщуючи акцент на інвестиції з більшою ефективністю та сталістю, що сприяє кращому розподілу фінансових ресурсів.

Оцінка та моніторинг, а також їхня роль у життєвому циклі програм і проектів є ще однією сферою доданої вартості, яку приносить політика згуртованості Співтовариства. Реалізація програм і проектів, що співфінансуються з європейських фондів, запровадила культуру оцінювання в систему управління - аналіз і конструктивне оцінювання діяльності з розвитку, що здійснюється органами державної влади, в тому числі органами місцевого самоврядування, та вимірювання їхньої ефективності. Систематично розбудовувався та зміцнювався потенціал оцінювання. Системи моніторингу та оцінки були значно вдосконалені, але їхній вплив на ефективність політики розвитку залежить від умілого застосування цих інструментів у процесі розробки політики розвитку. Хоча політика згуртованості надала основний поштовх для впровадження систем оцінки та моніторингу, ці системи повинні поступово розширюватися, щоб охопити всі виміри державної політики в країні та бути вплетеними в стратегічні рамки національного врядування.

2.2. Інституційна база управління економічним і соціальним розвитком громади та бар'єри забезпечення позитивної синергії впливу його суб'єктів

Політика згуртування у 21 столітті повинна відповідати на виклики, що постають перед Європою в епоху глобалізації, та їхні наслідки для регіональної політики, яка є основним інструментом підвищення конкурентоспроможності європейських регіонів. Європейські регіони стикаються з новими викликами для свого розвитку. Пріоритети розвитку визначені оновленою Лісабонською стратегією. Досягнення цілей Лісабонської стратегії означає створення стійкого економічного зростання та робочих місць, що може бути досягнуто лише шляхом розбудови економіки, заснованої на знаннях. Зростаюча глобалізація торгівлі змінює співвідношення порівняльних переваг і перевертає традиційну теорію розміщення економічної діяльності. Базування порівняльних переваг лише на вартості робочої сили є нестійкою перевагою у світлі глобалізації та конкуренції з боку азійських країн. У відкритій економіці детермінанти міжнародної конкурентоспроможності більше не залежать від витрат, вигідного географічного розташування чи природних ресурсів, а від адаптивності економіки, яка визначається рівнем інновацій та виробництвом продуктів і послуг з високою доданою вартістю.

Щоб відповісти на нові виклики, з новим імпульсом, наданим Лісабонській стратегії в результаті звіту Кока, європейська політика згуртування вступила не лише в новий програмний період, але й у нову главу своєї історії. Вирішення проблем, пов'язаних зі стимулюванням економіки ЄС та створенням нових робочих місць, є ключовим для розблокування ресурсів, необхідних для реалізації ширших економічних, соціальних та екологічних амбіцій, і визначатиме успіх реформ та місце Європи у світі.

Відповідно до оновленої Лісабонської стратегії, Стратегічні орієнтири Співтовариства визначають три пріоритети для зміцнення згуртованості таким

чином, щоб сприяти зростанню та створенню робочих місць. Цими пріоритетами є

- підвищення інвестиційної привабливості держав-членів, регіонів та міст
- заохочення інновацій, підприємництва та зростання економіки знань
- створення більшої кількості якісних робочих місць.

Ці пріоритети відображені в регіональних операційних програмах. Виділення приблизно 40% коштів на заходи, орієнтовані на Лісабонську стратегію, відображає цей консенсус і має ініціювати якісні зміни в українській економіці. Виклики 21-го століття для політики згуртованості стали викликами для українських регіонів і місцевих органів влади. Це найсерйозніше випробування для управлінської та імплементаційної спроможності українських органів місцевого самоврядування.

Починаючи з 2024 року, Україна вперше матиме можливість застосовувати міську політику в повному обсязі. українські міста, безумовно, потребують узгодженого та посиленого підходу до свого розвитку. Розвиток України в останні роки, безсумнівно, визначався розвитком міст, де було створено більшість галузей з високою доданою вартістю, і їхній потенціал для подальшого розвитку є ключовим для підтримки високих темпів економічного зростання України.

Однак, зосереджуючись на великих містах, ми не повинні забувати про важливість малих і середніх міст, які відіграють значну роль у проникненні в сільську місцевість нових міських функцій і видів економічної діяльності, а також є місцевими і субрегіональними центрами зростання. Необхідність досягнення правильного балансу між, з одного боку, підтримкою «поліосів зростання» і, з іншого боку, розвитком слабших регіонів є складним вибором для політики згуртованості.

Не можна очікувати, що українські регіони розвиватимуться такими ж темпами, оскільки великі міста є полюсами зростання, і саме великі мегаполіси є більш привабливими з точки зору інвестицій і більш ефективними у залученні інвестицій та розвитку сфери послуг. Однак, завдяки поліцентричній структурі

розселення України, відмінності в розвитку між українськими регіонами (на рівні NUTS-2) є відносно невеликими порівняно зі старими країнами ЄС. Ситуація змінюється, коли ми розглядаємо диспропорції на рівні субрегіонів (тобто NUTS-3). Це свідчить про те, що основним викликом для регіональної політики є зменшення диспропорцій між містом і селом шляхом поширення імпульсів розвитку від агломерацій до периферійних територій (тобто ефект «переливу»). Однак, враховуючи обмеженість фізичного впливу цього ефекту, паралельно необхідно надавати належну підтримку розвитку середніх міст, які виступають в якості локальних центрів зростання в сільській місцевості.

Однак одним з найсерйозніших викликів є збільшення регіональних диспропорцій у багатьох вимірах, включаючи внутрішньорегіональний вимір. Поглиблення диспропорцій у розвитку між міськими та сільськими територіями становить значний виклик збалансованому територіальному розвитку та стійкій конкурентоспроможності.

На цьому етапі важливо підкреслити можливості для обміну найкращим досвідом. Багато міст у України незабаром можуть зіткнутися з проблемами, подібними до тих, що існують у «старих» країнах-членах ЄС (наприклад, хаотична субурбанізація, геттоїзація районів з низьким рівнем життя). Перелік спільних проблем дуже великий і охоплює такі питання, як передача технологій, функціонування академічних установ у міському середовищі або громадський транспорт.

Іншим ключовим виміром політики регіонального розвитку є орієнтація на розвиток людського капіталу, інновацій та підприємництва з метою створення умов для розвитку економіки, заснованої на знаннях. Підвищення довгострокової конкурентоспроможності регіонів вимагатиме опори на використання ендогенних ресурсів розвитку. Водночас слід підкреслити, що для розвитку надзвичайно важливим є сприяння поширенню інновацій і знань та їх використанню сектором малого і середнього підприємництва. Необхідно ширше залучати університети до досліджень, що мають відношення до розвитку економіки та спрямовані на задоволення потреб ринку. Йдеться також

про розвиток мережевих організацій з партнерами в більш розвинених частинах Європи, що стосується, зокрема, університетів і науково-дослідних установ, а також сприяння їх співпраці з бізнес-сектором.

Інвестиційна привабливість регіону покращується шляхом розвитку спеціалізації на основі місцевих ресурсів. Однією з ініціатив Європейської Комісії у цій сфері є заохочення співпраці між науково-дослідними інститутами, університетами та фінансовими установами для створення інноваційних кластерів, а також центрів передового досвіду на регіональному та місцевому рівнях. Така концепція (також відома як концепція потрійного гвинта: наука, бізнес і державні інституції) була вражаюче успішною в скандинавських країнах. У багатьох регіонах існує величезний потенціал для визначення ключових галузей, які можуть стати сферами кластерної співпраці як на регіональному, так і на надрегіональному рівні. У українських умовах розвиток усіх типів кластерів може бути пріоритетним у регіонах з високим потенціалом для досліджень, технологічного розвитку та інноваційної діяльності. З іншого боку, в регіонах, де такий потенціал є нижчим, також можна спробувати реалізувати пілотні ініціативи або розвивати співпрацю між підприємствами в традиційних секторах, як, наприклад, перша кластерна ініціатива в сільській місцевості в Україні - Долина органічних продуктів харчування. Існуючі кластерні ініціативи повинні бути посилені, а сфери їхньої співпраці розширені. Однак, говорячи про підтримку кластерів, важливо пам'ятати, що це не лише фінансова підтримка, але й управлінська та організаційна підтримка. Формалізація співпраці, лідерство, управлінські ноу-хау можуть бути проблемою. І тут велику роль в ініціюванні та підтримці кластерів можуть відігравати економічні партнери та підтримка з боку органів державної влади. На прикладі кластерів стає зрозуміло, наскільки регіон став простором взаємовідносин, простором, який потребує ефективного управління.

З метою подальшого використання творчого потенціалу регіонів, ініціатива «Регіони за економічні зміни» була розроблена як «приводний ремінь для інновацій». Вона базується на співпраці між регіонами та обміні досвідом

щодо інноваційних проектів з метою виявлення ідей та рішень, які потім можуть бути швидко поширені в основних програмах. Ініціатива покликана дозволити експериментувати з новими підходами до інновацій і, в разі успіху, швидко впроваджувати пілотні проекти в рамках операційних програм. Цей інструмент сприятиме обміну найкращими практиками у сфері економічної модернізації та інновацій у регіонах. Мета полягає в тому, щоб заохотити регіони вчитися один у одного і широко використовувати накопичений досвід.

В останні роки Комісія у співпраці з міжнародними фінансовими установами розробила інноваційні фінансові інструменти, які можуть поєднуватися з європейським грантовим фінансуванням і доповнювати його: JEREMIE у сфері сприяння мікро-, малим та середнім підприємствам та JESSICA у сфері міського розвитку. Суть цих фінансових інструментів полягає у перетворенні грантів на поновлювані форми фінансування, тим самим посилюючи ефект фінансового важеля та залучення приватного капіталу. Відповіддю на виклики політики згуртованості стала розробка інноваційних структур управління.

Сприяння розвитку бізнесу та інновацій вимагає прийняття ризиків. Європейський Союз має особливий розрив у доступності ризикового капіталу, а також у кредитних гарантіях для проблемних сфер. Для вирішення цієї проблеми нова спільна ініціатива Європейської Комісії та Групи Європейського інвестиційного банку JEREMIE має на меті покращити доступ до фінансування для нових підприємств, розвиток існуючих МСП та мікропідприємств.

JEREMIE стане інструментом, доступним для органів управління програмою. Надаючи фінансові ресурси Програми, ці органи отримають доступ до готової системи, яка акредитує фінансові посередницькі установи, що мають досвід у сфері розвитку бізнесу та мікrokредитування. Ці установи надаватимуть кредити з капіталу JEREMIE підприємцям та іншим кінцевим бенефіціарам. JEREMIE сприятиме зростанню, зайнятості та соціальній інтеграції в містах Європейського Союзу, які отримують вигоду від програм

структурних фондів. Очікується, що додатковий позичковий капітал буде надано в регіон або місто Групою ЄІБ та іншими фінансовими установами.

JESSICA - це спільна ініціатива Європейської Комісії, ЄІБ та Банку розвитку Ради Європи у сфері фінансування сталого розвитку. Її метою є надання готового фінансування для відродження та розвитку міст через поєднання кредитів та грантів. В рамках ініціативи JESSICA органи місцевого самоврядування зможуть

- надавати фінансування проектам, в рамках широкого спектру державно-приватного партнерства або іншим чином, в рамках міського розвитку, які здатні повернути в довгостроковій перспективі вкладені кошти, повністю або частково,

- простіше та гнучкіше управляти коштами міського розвитку

- досягати більшої ефективності використання обмежених грантових ресурсів для розвитку міст, залучаючи внески міжнародних фінансових інституцій, банків, приватного сектору тощо.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Реформа місцевого самоврядування є єдиною реформою, яка не викликає суперечок, і це є найкращим показником успіху, досягнутого різними рівнями самоврядування.

Найбільш усталеним і компетентно оснащеним рівнем самоврядування є муніципальне самоврядування. В Україні муніципалітети відповідають за низку важливих для громадян завдань, таких як водопостачання та водовідведення, утримання місцевих доріг, охорона здоров'я, соціальний захист, просторове планування та багато інших. У цьому сенсі муніципалітети знімають навантаження з інших рівнів управління і стають основною точкою контакту між громадянином і державною владою.

Реалізація політики згуртування в Україні відбувається набагато краще, ніж передбачалося відповідно до угоди про асоціацію. Після досвіду реалізації програм, головним чином PHARE, SAPARD та ISPA, українські місцеві органи влади вступили в еру європейської політики згуртування разом зі вступом України до Європейського Союзу.

У цей період регіони відігравали роль інституцій, що беруть участь в управлінні, і відповідали за процедуру відбору інфраструктурних проектів, а також займалися управлінням коштами Європейського соціального фонду в рамках Пріоритету II та грантами для мікропідприємств у рамках Заходу 3.4. Хоча центральна влада відіграла найважливішу роль у підготовці стратегії регіонального розвитку, в тому числі у сфері програмування та використання структурних фондів, роль регіонів у реалізації політики регіонального розвитку поступово зростала. та інституційній сфері (інституційне зближення). Важливо відзначити прогрес, досягнутий у сфері програмування, інвестиційного планування та координації процесів розвитку. Структурні фонди збільшили

інвестиції в розширення та модернізацію мереж базової інфраструктури, соціальної інфраструктури, підприємств та досліджень і розробок, модернізацію систем освіти та професійної підготовки або реалізацію активної політики на ринку праці. Проекти, що реалізуються місцевими органами влади - муніципалітетами та районами - відіграють тут дуже важливу роль.

Перший період програмування - це навчання управлінню проектами. Сама подача заявки на отримання коштів ЄС вимагає навичок підготовки та обґрунтування проекту, але шлях не закінчується з вибором проекту - після отримання гранту виконання всіх зобов'язань бенефіціара політики згуртованості також є непростим завданням. українські органи місцевого самоврядування дуже добре справляються з невеликими, відносно простими проектами, тоді як більші проблеми виникають, коли йдеться про більш складні, зазвичай лінійні інвестиції. Це можна побачити на прикладі екологічних інвестицій Фонду згуртованості. Бенефіціарами проектів були муніципалітети та їхні підприємства водопостачання і водовідведення. Реалізація більшості цих інвестицій значно затягнулася з різних причин: були проблеми з належною оцінкою обсягу та вартості проектів, з державними закупівлями, а також з прийняттям екологічних рішень та проведенням громадських консультацій. Виходячи з цього досвіду, можна стверджувати, що посилення компетенції органів місцевого самоврядування в управлінні проектами є надзвичайно важливим для досягнення ефекту швидко реалізованих і збалансованих за вартістю проектів. Покращення компетенцій може також підвищити схильність до більш широкого використання державно-приватного партнерства, яке з різних причин не може стати однією з основних форм реалізації державних інвестицій, що забезпечить більш ефективне управління проектами та зменшить витрати на розбудову інфраструктури за рахунок публічних коштів.

Аналіз досвіду освоєння коштів структурних фондів дає багато цікавих спостережень і дозволяє сформулювати рекомендації для органів самоврядування районів і громад. Результати оціночного дослідження,

проведеного Міністерством регіонального розвитку, свідчать про значну диференціацію районів і громад за рівнем освоєння структурних фондів, а аналіз цього явища в географічному розрізі вказує на певну мозаїчність розподілу одиниць з різним рівнем освоєння коштів. Цікаво, що результати дослідження свідчать про відсутність чіткого зв'язку між ступенем розвитку і заможності досліджуваних районів і громад та рівнем освоєння європейських фондів. Серед проектів переважають проекти, реалізовані в рамках Програми інтегрованого регіонального розвитку. Аналізуючи труднощі в отриманні коштів зі структурних фондів, органи влади районів і громад вказали на низку труднощів і бар'єрів, що виникають у системі отримання європейських коштів. Аналіз виявив низку проблем, що виникають з боку установ-виконавців, а також проблем, пов'язаних з фінансовою, кадровою та організаційною ситуацією у староствах і громадах. Аналіз освоєння коштів, а також тематичні дослідження дозволили оцінювачам сформулювати цікаві рекомендації щодо подолання внутрішніх бар'єрів організацій, які подають заявки на фінансування своїх проектів зі Структурних фондів. Вони базувалися на рішеннях, що застосовувалися в групі органів місцевого самоврядування, які досягли найбільшого успіху в отриманні коштів. Однією з основних проблем у сфері реалізації проектів, визначених органами місцевого самоврядування, були кадрові та організаційні питання. У кадровому аспекті найбільш гострою була нестача людей з відповідним досвідом і знаннями у сфері підготовки, реалізації та врегулювання проектів, зокрема, розробки проектної документації, такої як техніко-економічне обґрунтування або фінансово-економічний аналіз. Відповіддю на такі недоліки могло б стати просування відповідних кадрових моделей, що сприяють залученню коштів, створення системи спеціалізованих послуг зовнішніми компаніями або відповідна інформаційна діяльність (бази експертних знань). Цікавою пропозицією було також запровадження моніторингу діяльності муніципалітетів і районів та створення ефективної системи підтримки бенефіціарів. В організаційному плані найбільш значущою була відсутність окремої посади або команди людей, відповідальних за

фандрейзинг у структурі староства. Тут можливі дії можуть включати зміни в організаційній структурі староств, підвищення якості персоналу та запровадження ефективної системи мотивації для працівників, які готують проекти, покращення співпраці та інформаційного потоку між відділами шляхом призначення координатора фандрейзингової діяльності або реорганізації фінансового відділу з метою кращого врегулювання проектів. Організаційні зміни повинні супроводжуватися політичною волею старости та керівництва у підготовці проектів. Відсутність бачення розвитку району, особливо в довгостроковій перспективі, а також слабкість або застарілість стратегічних документів також були визначені як внутрішні бар'єри. Додатковою проблемою є відсутність спадкоємності в реалізації стратегій і планів через кадрові зміни. Тому необхідно створити достовірну діагностику існуючого стану та узгоджену стратегію розвитку, а також послідовно впроваджувати припущення, закладені в документі, особливо у випадку зміни посадових осіб, які приймають рішення в управлінні староства. Було також вказано на недостатність коштів районів та громад для власного внеску в реалізацію проектів. Однак, зважаючи на відсутність чіткої кореляції між успішністю залучення коштів та спроможністю органів місцевого самоврядування, слід звернути увагу на активність багатьох староств та управлінь громад у залученні коштів з інших джерел, окрім бюджету місцевого самоврядування чи кредитів, у тому числі в рамках державно-приватного партнерства. Останнім бар'єром був брак співпраці з іншими районами чи муніципалітетами. З одного боку, сприяння поширенню кращих практик або розвиток мереж знань як платформи для обміну досвідом має сприяти активізації такої співпраці. З іншого боку, горизонтальна співпраця вимагає організаційних рішень, які сприятимуть ефективній співпраці між органами місцевого самоврядування відповідно до інструментів, запропонованих у Законі про метрополію.

Припущення, що всі регіони Союзу можуть і повинні сприяти збільшенню темпів розвитку економіки та підвищенню

конкурентоспроможності, стало передумовою децентралізації управління структурними фондами в Україні, що означає надання більшої відповідальності національним, регіональним та місцевим органам влади. Відповідальність за управління фондами була передана регіонам через регіональні операційні програми.

Ефективна реалізація цілей політики згуртованості ґрунтується на двох стовпах: правильно сформульованій стратегії, яка, базуючись на правильному діагнозі ситуації, відповідає на виклики майбутнього, та ефективній системі реалізації, яка перетворює стратегічні припущення на добре підготовлені критерії та проекти.

Перед регіонами стоять великі можливості, але також і велика відповідальність. Можливість, тому що Регіональні операційні програми, які готуються, будуть впроваджуватися місцевими органами влади і стануть основним інструментом реалізації Регіональних стратегій розвитку, а також Регіональних інноваційних стратегій. Однак, це також означає і відповідальність, оскільки регіональні органи влади самі будуть впроваджувати Лісабонську стратегію в регіоні, і повинні будуть забезпечити позитивний вплив програми на підвищення рівня інвестиційної привабливості регіону. Таким чином, правильний вибір пріоритетів програми, спрямованих на економічне зростання та створення нових робочих місць, повинен бути додатково підкріплений відповідною структурою реалізації, створеною місцевою владою.

Оскільки наслідки дій, передбачених у стратегіях, будуть відчутні в довгостроковій перспективі, їх реалізація вимагає сильного політичного лідерства та залучення регіональних органів влади. Регіональні операційні програми повинні допомогти перетворити ці стратегії на конкретні дії.

Стає все більш очевидним, що стратегії розвитку, розроблених на центральному рівні, вже недостатньо. Для того, щоб бути ефективними, вони повинні бути сумісними зі «спеціально розробленими» регіональними та місцевими стратегіями. Більшість ресурсів, необхідних для розвитку інновацій,

тобто науково-дослідні центри, високотехнологічні розробки, інноваційні малі та середні підприємства, фінансові установи - всі вони знаходяться в регіонах. Близькість партнерів має важливе значення, створюючи атмосферу взаємної довіри і, таким чином, підвищуючи їхню ефективність. Короткі відстані роблять регіональний рівень придатним для стимулювання контактів між виробниками, користувачами та інноваційними посередниками. У довгостроковій перспективі, однак, виклик полягатиме у впровадженні політики, орієнтованої на місця.

Гармонійний розвиток означає використання можливостей розвитку в усіх регіонах, як провідних, так і відсталих. Місцеві органи влади повинні вживати заходів для активізації потенціалу зростання в усіх регіонах. Політика, що сприяє гармонійному розвитку, не лише сприяє кращій просторовій згуртованості, але й більшій ефективності завдяки повному використанню потенціалу кожної території для сприяння загальному розвитку. Немає сумнівів, що ефективна реалізація політики регіонального розвитку вимагає посилення місцевого потенціалу, який не обмежується здатністю до поглинання. Це завдання значною мірою зводиться до системної розбудови спроможності органів державної влади через створення ефективної системи зайнятості в державному секторі на регіональному та місцевому рівнях.

В результаті більш стратегічної орієнтації політики на рівні Співтовариства (що також виражається в більш стратегічному характері регіональних операційних програм) і децентралізації системи реалізації, держави-члени отримали велику свободу у створенні індивідуальних інструментів розвитку і правил витрачання коштів. В умовах українських регіонів, які мають великі потреби в розвитку і відносно слабку адміністрацію, може виникнути спокуса використовувати кошти для всіх сфер, для яких не вистачає власних ресурсів. Викликом для регіональних органів влади, зокрема, але також і для органів місцевого самоврядування, є просування стратегічного підходу до розвитку та визначення напрямків і пріоритетів регіонального розвитку.

Роль місцевої влади полягає у побудові міцних партнерських відносин для розвитку регіону, зазначаючи, що взаємодія між регіонами, місцевою владою, приватним сектором та неурядовими організаціями має ґрунтуватися на цілеспрямованому та багатосторонньому відборі партнерів, зацікавлених у конкретній сфері втручання в регіональну політику.

Фонди, звичайно, не є самоціллю чи панацеєю від усіх бід регіонів. Мета полягає в тому, щоб використовувати ресурси, пропонувані політикою згуртування, у продуманий та ефективний спосіб. У цьому відношенні слід зазначити два важливих моменти. По-перше, наші регіони повинні оцінити свої сильні та слабкі сторони порівняно з іншими європейськими регіонами. Це є вимогою конвергенції. У той же час, не можна випускати з уваги «загальну картину»: не можна ігнорувати той факт, що європейські регіони і міста все більше взаємопов'язані з глобальною економікою. Це означає надання великого значення позиції регіону в мережах або кластерах, важливих з точки зору глобальної економіки. Це є передумовою європейської конкурентоспроможності в глобальній економіці. В епоху глобалізації світ швидко і постійно змінюється, тому сьогодні неможливо сприяти згуртованості без інвестицій у довгострокову конкурентоспроможність регіонів і міст.

Іншими словами, нова політика згуртування надає пріоритет інвестиціям, які матимуть найбільший вплив на підвищення продуктивності та покращення конкурентоспроможності європейської економіки як в європейському, так і в глобальному контексті.

Як досягти визначених таким чином цілей? Основним інструментом реалізації політики згуртування в регіоні є Регіональна операційна програма. Причиною цього є не лише масштаби фінансування з Європейського фонду регіонального розвитку, але й те, що це перші комплексні, багаторічні та фінансово стабільні плани економічного розвитку областей, запрограмовані та впроваджені регіональними органами влади. Пріоритети Операційної програми фактично є середньостроковими пріоритетами розвитку областей. Однак регіональні програми функціонують не у вакуумі, а є частиною стратегії

розвитку, визначеної Національними стратегічними орієнтирами (Національною стратегією згуртованості). Надзвичайно важливо координувати реалізацію регіональної програми з проектами, що здійснюються в рамках інших програм, які мають вплив на регіон, таких як Програма розвитку сільських територій, через яку кошти буде спрямовано в українські сільські райони, що є особливо важливим для регіону, а також для багатьох сільських муніципалітетів і районів, де сільськогосподарське виробництво все ще залишається основною економічною діяльністю. Іншою не менш важливою програмою є Операційна програма «Людський капітал», що реалізується в рамках Європейського соціального фонду з бюджетом 9,7 млрд. євро. Координація з іншими національними програмами є умовою успіху, тільки таким чином регіональні програми зможуть ефективно сприяти реалізації Лісабонської стратегії в Україні.

Забезпечення належної спроможності адміністрації та економічних операторів до впровадження є надзвичайно важливим для уникнення проблем поглинання та сприяння інвестиціям, спрямованим на розвиток, орієнтованим на побудову сталого економічного зростання.

Основним викликом для регіонів буде відбір вартісних проектів, які найкращим чином реалізують стратегію, викладену в ОПП та узгоджену з Європейською Комісією. Особливе значення для якості та майбутніх результатів політики згуртування в регіоні має розробка ефективної системи відбору проектів, включаючи прозорі та чітко сформульовані критерії відбору проектів, що відображають стратегію Регіональної операційної програми. Інституції, залучені до реалізації, стикаються з проблемою практичного застосування критеріїв, що вимагає експертних знань. Ефективна організація конкурсу проектних заявок та процесу оцінки заявок має вирішальне значення для функціонування системи.

Проблеми реалізації проектів піднімають надзвичайно важливі питання просторового планування, оцінки впливу на довкілля та територій Natura 2030, державних закупівель, фінансового менеджменту, державної допомоги. Багато

що залежить від законодавчої бази, яка готується на національному рівні, але все ще існує потреба у вдосконаленні спроможності управління проектами на регіональному та місцевому рівнях, щоб підготувати муніципалітети та райони до вступу в нову фазу інтенсифікації державного інвестування. Подання заявки на фінансування від ЄС саме по собі вимагає навичок у підготовці та обґрунтуванні проекту, але шлях не закінчується з відбором проекту - після присудження гранту виконання всіх зобов'язань бенефіціара політики згуртування також є непростим завданням. українські органи місцевого самоврядування дуже добре справляються з невеликими, відносно простими проектами. Труднощі, однак, можна побачити в контексті більших, зазвичай лінійних інвестицій. Прикладом у цьому відношенні є екологічні інвестиції Фонду згуртування. Бенефіціарами проектів були муніципалітети та їхні підприємства водопостачання і водовідведення. Реалізація більшості цих інвестицій з різних причин значно затягнулася. Можна вказати на проблеми з належною оцінкою обсягів і вартості проектів, державними закупівлями, екологічними рішеннями та громадськими консультаціями. Виходячи з цього досвіду, можна стверджувати, що посилення компетенцій органів місцевого самоврядування в частині управління проектами є надзвичайно важливим для досягнення ефекту швидко реалізованих і збалансованих за витратами проектів. Покращення компетенцій може також підвищити схильність до більш широкого використання державно-приватного партнерства, яке з різних причин не може стати однією з основних форм реалізації державних інвестицій, що забезпечить краще управління проектами та зменшить витрати на розбудову інфраструктури за державні кошти.

З метою підтримки підготовки та реалізації інфраструктурних проектів Комісія спільно з Європейським інвестиційним банком започаткувала ініціативу JASPERS - групу експертів, які допомагають розробляти проектну документацію. На сьогоднішній день ця ініціатива підтримала понад 90 великих проектів в Україні, і планується подальше збільшення кількості проектів.

Основою для реалізації політики згуртування є багаторівнева система управління, в якій повноваження розподілені між наднаціональними (Європейське Співтовариство), національними, регіональними, місцевими та неурядовими суб'єктами. Відповідно до принципу субсидіарності, перевага цієї системи полягає в тому, що дії здійснюються на найнижчому з можливих рівнів влади. Таким чином, вона сприяє поширенню процесу децентралізації. Ключовим викликом є забезпечення ефективної координації заходів, що реалізуються на різних рівнях системи, а також розробка механізмів ефективного впливу на учасників системи управління.

Регіональна політика в Україні вийшла на новий етап зі створенням регіональних операційних програм, масштаб і потенціал яких створюють реальні можливості для реалізації ефективної та дієвої внутрішньорегіональної політики органами самоврядування областей. Погоджуючись на це, Європейська Комісія взяла до уваги прогрес, досягнутий у Україні в реалізації політики на різних рівнях управління, оскільки немає сумнівів, що вплив європейської політики згуртованості на багаторівневу систему управління в Україні виходить далеко за межі простого збільшення можливостей фінансування. Регіональні та місцеві суб'єкти були залучені до інтенсивного процесу навчання. Визначення та реалізація операційних програм призвели до посилення децентралізації та співпраці з приватним сектором та інститутами громадянського суспільства.

Однак, якщо нашою метою є ефективна державна інвестиційна політика, немає сумнівів, що багато питань управління, включаючи розподіл функцій та обов'язків між муніципалітетами, округами, провінціями та центральними органами влади, потребують подальшого уточнення. Діагностика «доброго врядування» в Україні, зокрема у сфері державного управління, вказує на невідповідність нинішньої моделі українського адміністрування поточним суспільним потребам і вимогам. Необхідно визначити, які політики для досягнення бажаних ефектів слід спрямовувати згори донизу (хорошим прикладом є освіта), а для яких більш доречним є підхід знизу вгору,

керуючись потребами громад. Розробка збалансованої політики управління з поєднанням різних інструментів і підходів, адаптованих до потреб держави, вимагає глибокого осмислення. Ефективна реалізація суспільної місії в умовах мінливої та складної соціально-економічної реальності вимагає від держави діяти на широкій платформі співпраці з широким колом державних і приватних суб'єктів, які своїми діями та знаннями впливають на результати процесу врядування. Стає все більш необхідним переходити від приписів до побудови консенсусу та довіри до державних інституцій та дій, які вони здійснюють.

Регіональні операційні програми не є ізольованим інструментом регіональної політики: їх реалізація не може бути відірвана від національних програм, а пошук синергії та взаємодоповнюваності повинен бути головним пріоритетом. Наприклад, у сфері транспорту інвестиції в регіональні програми мають бути спрямовані на розширення доступу до ділянок мережі TEN-T, що підтримуються національними програмами. Те ж саме стосується сфери інформаційного суспільства, де регіональні проекти повинні бути інтегровані в національну ІТ-стратегію. У контексті реалізації операційних програм на регіональному рівні фундаментальне значення має належна організація багаторівневого процесу управління з урахуванням різних рівнів відповідальності. З огляду на масштаб викликів, що стоять перед органами місцевого самоврядування, необхідно зміцнювати управлінські структури та розробляти ефективні інструменти координації для кращого формулювання пріоритетів державної діяльності на регіональному рівні з метою застосування інтегрованого підходу до питань політики розвитку.

Україна інвестує значні кошти в розвиток інфраструктури, і, з огляду на потреби, ці інвестиції залишатимуться пріоритетними в найближчі роки. Однак виклики глобалізації вимагають більш прогресивних інвестицій у розвиток людського та соціального капіталу, оскільки вони значною мірою визначатимуть успіх регіональної політики. Для того, щоб відповісти на ці виклики, необхідна також ефективна, здатна до навчання і добре керована адміністрація. Тому «добре управління» має бути однією з цілей модернізації

публічної адміністрації. Враховуючи зростаючу роль органів самоврядування, необхідно забезпечити ефективну адміністрацію на регіональному та місцевому рівнях, яка працює за прозорими процедурами і базується на принципах державної служби. Тільки професійний і добре оплачуваний персонал може надати необхідні знання керівникам (маршалкам, мерам) у складній і комплексній сфері державних інвестицій.

Водночас, досвід, набутий у процесі реалізації структурних фондів, показує, що саме багаторівневе управління в Україні є однією з найважливіших сфер, яка потребує модернізації. Як показують оціночні дослідження, викликом для регіональної політики буде сприяння та зміцнення співпраці між різними рівнями місцевого самоврядування та центральним урядом. Україні необхідно прийняти довгострокову перспективу дій для створення багаторівневої системи управління. З огляду на ці виклики, в Україні проводиться робота з реформування системи управління відповідно до концепції доброго врядування.

Важко не погодитися з постулатами, що з'являються в дебатах про майбутнє політики згуртування в Україні, оскільки для регіональної політики в Україні буде вкрай важливо запровадити багатосекторальну, інтегровану стратегію, пристосовану до конкретних потреб регіонів, що сприятиме диференційованому підходу, пристосованому до потреб окремих територій, і, таким чином, посилить територіальний вимір галузевої політики. Центральний рівень повинен більше зосередитися на стратегічних функціях координації та сприяння співпраці суб'єктів політики регіонального та місцевого розвитку, з особливим акцентом на органах місцевого самоврядування. Місцеві органи влади, зі свого боку, повинні виконувати аналогічну функцію по відношенню до партнерів на своїй території. Наступним кроком має стати надання регіонам більшої відповідальності та завдань, коли йдеться про розробку та реалізацію політики, орієнтованої на місця.

Принципи програмного періоду були розроблені на основі двох керівних принципів: спрощення та децентралізації. З іншого боку, спостерігається

процес посилення зв'язку між політикою згуртованості та реалізацією Лісабонської стратегії, з витратами у більш складних сферах суспільної діяльності. Цей період стане викликом для українських органів місцевого самоврядування як з точки зору освоєння коштів ЄС відповідно до законодавства Співтовариства, так і з точки зору більшої орієнтації на більш амбітні проекти з видимими результатами для місцевої економіки. українські органи місцевого самоврядування повинні прагнути не лише забезпечити базову технічну та соціальну інфраструктуру, але й стати аніматорами економічних явищ, проводячи активну економічну політику, а також активно просувати місцевість як територію, привабливу для інвестицій та проживання. Цьому також сприятиме участь у створенні та реалізації кластерних ініціатив, співстворення інституцій фінансового сектору, міжнародна співпраця у розвитку та діяльності інституцій бізнес-середовища.

Цей напрямок інвестицій, безумовно, буде пріоритетним у програмному періоді після Перемоги, незважаючи на необхідність продовження значних інвестицій у технічну інфраструктуру. Зростаючою проблемою буде забезпечення сталості інвестицій - кожна інвестиція вимагає витрат на обслуговування, і завданням муніципалітетів буде запрограмувати відповідні заходи для збільшення своєї економічної бази, що дасть більшу податкову базу. Якщо Україна не досягне значного прогресу в інноваційності своєї економіки протягом наступних кількох років, зростаючий глобалізаційний тиск з боку країн, що пропонують нижчу вартість робочої сили, може також загрожувати новій моделі соціальної економіки в Україні, сформованій за європейським зразком. Зосередженість на інноваціях - це не лише справа центральної адміністрації, зокрема, Міністерства науки чи Міністерства економіки, але й питання, яке має стати парадигмою у повсякденній діяльності органів місцевого самоврядування. Створення місцевих систем підтримки підприємництва та інновацій може мати першорядне значення у створенні найкращих моделей такої підтримки, що дозволить Україні отримати порівняльну перевагу.

Глобальна фінансова криза, що триває, показала, що ставлення адміністрації лише як до «нічного сторожа» економічних процесів має все більші обмеження. Тому, визнаючи роль конкурентної політики як гаранта рівних правил гри на певному економічному просторі, слід визнати, що ступінь економічної взаємозалежності та складності соціально-економічних систем досяг такого рівня, коли державне регулювання економічних правил має зростати, щоб мінімізувати існуючі ринкові дисфункції або стимулювати економічний розвиток у бажаному напрямі. Прикладом цього є створення гарантійних та кредитних фондів за участю держави, які зменшують існуючі прогалини в доступі до капіталу для МСП, які банківський ринок з різних причин не в змозі заповнити.

Політика згуртування після Перемоги повинна буде вирішувати чотири основні проблеми, що стоять перед Європою: зміна клімату, демографічні тенденції (старіння населення), глобалізація та енергетика. Нещодавній звіт Директорату регіональної політики про вразливість регіонів до цих викликів показав, що українські регіони належать до тих, що мають середній рівень вразливості до цих викликів, але найбільшим викликом, окрім енергетики, буде глобалізація. Зі звіту зрозуміло, що лише ті регіони, економіка яких базується на знаннях, зможуть скористатися позитивними наслідками глобалізації; інші регіони будуть приречені на поступову маргіналізацію у своєму розвитку.

Безумовно, існуючі напрямки політики згуртування, з точки зору спрощення системи та децентралізації, будуть збережені і навіть посилені. Отже, роль муніципалітетів, районів і регіонів у реалізації цієї політики буде збережена, і, можливо, в Україні будуть використовуватися більш далекосяжні форми управління коштами, що дозволить проводити активну міську політику або розробляти інтегровані плани розвитку проблемних територій в регіонах. Проблемою України є не міжрегіональна згуртованість (тобто різниця в рівні розвитку регіонів), яка, незважаючи на існування східної України, не відхиляється від загальноєвропейських тенденцій, а внутрішньорегіональна згуртованість, розширенню якої слід належним чином протидіяти.

З іншого боку, політика згуртованості не створює власної політики розвитку, а субсидує належним чином реалізовану національну політику. Її ефективність залежатиме від вдосконалення процесу реалізації секторальних політик у Україні. Очевидно, що перший досвід реалізації політики згуртування дає поштовх для роздумів і, можливо, для переорієнтації, де це необхідно, відносин між місцевими органами влади та центральними інституціями. Існує велика потреба у розвитку форм «м'якої координації» між незалежними рівнями влади в Україні, щоб багаторівневе управління не було джерелом інвестиційного хаосу, а створювало надихаючі приклади застосування публічної політики, які потім можна було б поширювати і застосовувати повсюдно.

Я впевнений впевненості, що ентузіазм і відданість місцевих органів влади стануть джерелом сили для політики європейської згуртованості в Україні. Україна є головним бенефіціаром цієї політики, і те, як вона буде реалізована в Україні, визначатиме майбутнє цієї політики на європейському континенті. Я впевнений, що українські місцеві органи влади доведуть, що ця політика приносить очікувані результати, і що в довгостроковій перспективі саме інші країни будуть вчитися у України, як реалізовувати державні інвестиції.

ВИСНОВКИ

Опікуючись різноманітними питаннями безпеки, муніципальна влада є тією частиною публічної адміністрації, з якою найчастіше доводиться мати справу мешканцям території, і яка покликана допомагати їм у тих потребах, з якими вони не в змозі впоратися самотійно. Багаторічний досвід муніципального самоврядування пов'язаний з численними трансформаціями, пов'язаними з соціальними, економічними, політичними та конституційними змінами в державі. Беззаперечним є той факт, що місцеве самоврядування з самого початку базується на його структурах, які знаходяться на базовому рівні, що підтверджує гіпотезу, висунуту на початку дослідження. Зібраний дослідницький матеріал, включаючи численні законодавчі акти, вказує на те, що система муніципального самоврядування має своїм джерелом положення Конституції Республіки Україна та нормативно-правових актів.

Як справедливо зазначає З. Невядомський, «самоврядування створюється для того, щоб перебрати на себе частину виконавчих завдань держави, брати участь у виконанні публічної адміністрації» . Завдання, покладені на муніципальне самоврядування, склад органів і властиві йому правові форми діяльності - все це свідчить про його приналежність до системи публічного управління. У нинішніх реаліях муніципальне самоврядування стало однією з основ системи публічної адміністрації в Україні, без якої не можна уявити забезпечення основних суспільних потреб. Муніципальне самоврядування є також реалізацією конституційного принципу децентралізації публічної влади, згідно з яким місцеві громади мають право брати участь в управлінні, в рамках закону, важливою частиною публічних справ. Вона бере на себе здійснення публічних справ в інтересах населення, що проживає на відповідній території, за які вона несе повну відповідальність. Описана сутність муніципального самоврядування відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування і точно вписується в її положення.

Слід підкреслити усталене конституційно-правове становище муніципального самоврядування в системі державного управління, що, безумовно, є головним досягненням за тридцять років його сучасної історії. Відведена йому роль і важливість виконуваних завдань зумовлюють сприйняття цього самоврядування як інструменту задоволення базових потреб місцевих громад. З цієї причини можна сподіватися, що функціонування муніципального самоврядування як постійного елемента системи публічного управління набуло незворотного характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрам'юк І.С., Юрченко М.М., Яровенко Н.П. Збірка практик-переможців конкурсу «Кращі практики місцевого самоврядування» 2016 року. М-во регіон. розвитку, буд-ва та житл.-комун. госп-ва України, Рада Європи. К.: ТОВ «Агентство “Україна»», 2017. 159 с.
2. Авдєєва Т.Т. Економічний розвиток місцевого співтовариства: методологія та технологія. Харків: Екоінвест, 2018. 279 с.
3. Бережний Я.В. Методичні рекомендації з використання інструментарію стратегічного планування юридичних служб органів місцевого самоврядування. К.: «К.І.С.», 2010. 28 с.
4. Блейклі Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку: теорія і практика. Львів: Літопис. 2012. 416 с.
5. Бушанська В.А. Кооперативи-основа доброботу сільських громад. 2012. URL:<http://gurt.org.ua/interviews/16074/> (Дата звернення: 12.04.2022).
6. Бюджетний кодекс України: Верховна Рада України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної ради України*. 2010. № 50-51, ст.572
7. Ганущак Ю.І. Реформа територіальної організації влади. К: Софія – А. 2013. 160 с.
8. Ганущак Ю.І. Територіальна організація влади: Напрямки змін. / За ред. Куйбіди В.С. Львів: Видавництво «Астролябія».2013.
9. Ганущак Ю.І. Трансформація районів в процесі та за підсумками децентралізації. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/5467> (дата звернення: 10.05.2024).
10. Геєць В. Інновативно-інноваційний шлях розвитку — модернізаційний проект розвитку української економіки і суспільства початку XXI століття /. *Банківська справа*. 2012. № 4. С.22
11. Герзанич В.М. Основні недоліки та проблеми залучення іноземних інвестицій в Україні . *Ефективна економіка*. № 4.2020. С.24

12. Горбатенко В.П. Стратегія модернізації суспільства. К.: Академія. 2019. 320 с.
13. Дані Євростату. 2021. URL: <http://gurt.org.ua/interviews/16074/> (дата звернення: 25.05.2024).
14. Децентралізація в Україні: коротко про головні плюси та мінуси. URL:<http://trident-ua.info/novynu/децентралізація-в-україні-коротко-пр/> (дата звернення: 20.05.2024).
15. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/reforms/item/id/7> (дата звернення: 30.04. 2024)
16. Децентралізація дає можливості. Реформа місцевого самоврядування: що буде з районами?. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/4887> (дата звернення: 30.04. 2024)
17. Жаліло Я.А. Міжрегіональне співробітництво у системі нової регіональної політики України. К. : НІСД, 2011. С.7.
18. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2015, № 12, ст.76
19. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2015, № 13, ст.91.
20. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997, № 24, ст.170
21. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, 2012. С. 62.
22. Кокіц О., Козаренко І. Особливості взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Секретаріат Президента України. 2014. Київ. С.2-3
23. Кононенко В.І. Модернізація економіки України та її основні напрямки на сучасному етапі. *Актуальні аспекти механізму модернізації економіки України*: зб. наук. пр. / Інститут економіки НАН України. К., 2013. С. 5-13.

24. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР,-
Відомості Верховної Ради України. 1996, № 30, ст.143
25. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: навч. Посібник. К.: Знання, 2006. 420 с.
26. Мельник А.Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві: монографія . Тернопіль: Економічна думка, 2008. 240 с.
27. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2007. 476 с.
28. Монастирський Г. Л., Савчук Д. М. Імплементация економічного інструментарію муніципального менеджменту в процес забезпечення розвитку громад. *Соціально-економічний розвиток регіону: сучасні реалії та перспективи*: монографія. Івано-Франківськ : Вид. МПП «ТАЛЯ», 2017. С. 351 – 371
29. Монастирський Г. Л., Савчук Д. М. Модернізаційний підхід до управління економічним розвитком громад. *Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. Серія «Економіка та менеджмент»*. 2018. № 15. С. 38–46
30. Монастирський Г.Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня: монографія. Тернопіль: Вид-во «Економічна думка» ТНЕУ, 2010. 464 с.
31. Монастирський Г.Л. Теорія організації: навч. посібник. К.: Знання, 2008. 319 с.
32. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти. Дніпро, 2010. С.2
33. Негода В.А. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4612> (дата звернення: 19.03.2024)