

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ТКАЧУК Іван Іванович

**Управління розвитком соціальної сфери
територіальної громади. / Management of the
development of the social sphere of the territorial
community**

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

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАзм-21
І. І. Ткачук

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

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **М. М. Шкільняк**

ТЕРНОПІЛЬ - 2024

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Сутність і склад соціальної сфери територіальної громади та основні завдання управління її розвитком в сучасних умовах.

1.2. Механізм забезпечення управління розвитком соціальної сфери територіальної громади.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЇЇ РОЗВИТКОМ

2.1. Аналіз стану та факторів розвитку соціальної сфери територіальної громади.

2.2. Оцінка організаційного забезпечення управління розвитком соціальної сфери територіальної громади.

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність роботи. У відповідності до Конституції України, законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» важливим повноваженням органів місцевої влади є підготовка, затвердження та організація робіт по виконанню програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Під соціальною інфраструктурою розуміємо сукупність галузей, об'єктів, що виділяються в системі сукупного поділу за функціональною ознакою і призначені для задоволення потреб населення у послугах які забезпечують повноцінну життєдіяльність, інтелектуальний та духовний розвиток кожної людини. Нам відомо, що стан соціальної сфери на даний час є незадовільним. Він викликаний тим, що недостатня увага приділяється питанням управління розвитку соціальної сфери економічній літературі рідко зустрічається методика прогнозування потреби в закладах соціальної сфери, про управління цими закладами мова іде лише в законодавчій базі.

Метою роботи буде розробка шляхів вдосконалення управління розвитком соціальної сфери територіальної громади.

З огляду на це завданнями дослідження є:

- вивчити суть і структуру соціальної сфери територіальної громади;
- розглянути механізм управління соціальною сферою територіальної громади;
- проаналізувати сучасний стан та основні напрямки розвитку соціальної сфери досліджуваної громади;
- розробити основні шляхи вдосконалення управління розвитком соціальної сфери територіальної громади.

Об'єктом дослідження є це процес функціонування соціальної сфери Острозької територіальної громади, а **предметом** — механізм управління розвитком соціальної сфери територіальної громади.

Для виконання цих завдань використано системний, статистичний метод, SWOT- аналіз, економіко-математичний аналіз, а також методи моделювання та прогнозування.

Практична цінність роботи. Дослідження і вдосконалення управління розвитком соціальної сфери територіальної громади, які зроблені в роботі можна використати при розробці соціально-економічних програм розвитку територіальних громад, при складанні стратегічних планів розвитку, а також при розробці прогнозів на майбутнє.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Сутність і склад соціальної сфери територіальної громади та основні завдання управління її розвитком в сучасних умовах

Сучасний розвиток відбувається в динамічно мінливому середовищі, яке формується під впливом тісно пов'язаних між собою факторів глобалізації, конкуренції та інновацій. Як підкреслює Г. Горжелак, триада цих взаємодоповнюючих і тісно взаємозалежних явищ створює нові умови розвитку, змінює критерії розміщення і визначає конкурентоспроможність територіальних структур.

У такій ситуації вистояти в конкурентній боротьбі, що триває, зберегти або створити привабливі умови для розміщення факторів виробництва передбачає необхідність активної поведінки всіх учасників соціально-економічного життя. Особливу роль тут має відігравати місцеве самоврядування, діяльність якого має сприяти підвищенню конкурентоспроможності території, що перебуває під його впливом. Місцеве самоврядування як форма публічного управління має відповідати на виклики, що виникають, насамперед, у зв'язку з: уніфікацією або зближенням законодавства у певних економічних, соціальних та екологічних сферах; зміною характеру та функцій державних кордонів; зростанням ролі регіонів у міжнародних відносинах.

Все це призводить до більшої мобільності людей, капіталу, продуктів та інформації, більш відкритих ринків і, звичайно ж, жорсткої конкуренції.

Конкурентоспроможність регіону залежить від співвідношення його характеристик і критеріїв розташування, які впливають з чинної моделі розвитку. Високої конкурентоспроможності можуть досягти лише ті регіони, характеристики яких відповідають цим критеріям, тоді як регіони,

характеристики яких несумісні з критеріями розташування, не можуть ні залучати капітал - вони є непривабливими для нього - ні створювати сприятливі умови для компаній, які вже існують на їхній території. Конкурентоспроможні регіони досягають високої здатності до ендogenous розвитку і здатні змінювати свої характеристики, тоді як неконкурентоспроможні регіони перебувають у стані стагнації або навіть рецесії, що призводить до подальшого зниження конвергенції їхніх характеристик і критеріїв розташування та поглиблення проблем розвитку, що може призвести до соціально-економічної маргіналізації населення, яке там проживає.

Конкурентоспроможність територіальних одиниць (на практиці адміністративних одиниць) не є характеристикою сама по собі. Її мають формувати інституції, відповідальні за їх розвиток, і, як уже зазначалося, особливу роль у цьому відношенні має відігравати місцеве самоврядування.

Основна теза дослідження зводиться до твердження, що використання ендogenous ресурсів територіальної одиниці, які є основою реалізації концепції сталого розвитку, в конкурентних ринкових умовах вимагає активної, творчої поведінки місцевої влади, що виходить за межі звичайного адміністрування. Це вимагає реалізації професійного управлінського процесу в цих одиницях.

Метою дослідження є розкриття сутності та специфіки управління розвитком у просторі, що становить сферу діяльності органу місцевого самоврядування, а також наближення до основного інструменту, що використовується в цьому процесі - стратегії.

Соціально-економічний розвиток не є простою сумою виробничих факторів, задіяних у процесах розвитку. Конкурентних переваг досягають ті, кому вдається досягти синергетичних ефектів. У територіальних одиницях (муніципалітетах, районах, регіонах) вони значною мірою залежать від активності місцевих громад. Це, в свою чергу, впливає на демократизацію процесів розвитку.

У демократичних суспільствах територіальне самоврядування та пов'язане з ним управління відіграють найважливішу роль у цьому відношенні.

Поняття місцевого самоврядування є широкою конструкцією і включає в себе спільноту мешканців, визначену територію, обсяг повноважень та правову суб'єктність.

Суть територіального самоврядування полягає в тому, щоб брати на себе відповідальність за власні справи. Воно передбачає автономію та самоуправління і є фундаментальним фактором розвитку демократії. Самоврядування, яке є найважливішою відмінною рисою територіальних громад, має бути насамперед інструментом розвитку, а не лише предметом гордості, як це часто буває.

Згідно зі статтею 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування означає право і спроможність територіальних громад під свою відповідальність і в інтересах своїх мешканців здійснювати управління та адміністрування істотної частини суспільних справ у межах, визначених законом. Таким чином, вона спрямована на розбудову механізмів демократії (шляхом посилення участі місцевих громад у соціально-економічних процесах, що відбуваються в їхньому середовищі) та децентралізацію публічної влади, тобто передачу повноважень державного управління на нижчі рівні (наслідком чого є виконання частини публічних послуг самостійно та під власну відповідальність як на місцевому, так і на регіональному рівнях).

Децентралізація зумовлена необхідністю більш активного та ефективного управління державними коштами. Ця безсумнівна перевага децентралізації може мати і недоліки, як це видно на прикладі України. Насправді можна спостерігати, що останніми роками відбувалося систематичне розширення сфери питань, переданих з державного управління на рівень місцевого самоврядування, що не завжди супроводжувалося адекватним забезпеченням фінансовими ресурсами, необхідними для належного виконання переданих завдань (прикладом цього є освіта або соціальний захист).

Розвиток принципу самоврядування передбачено в положеннях, що визначають виконання публічних завдань (від свого імені і під свою

відповідальність), розпорядження відокремленим майном і проведення незалежного фінансового управління на основі бюджету.

Гарантом самоврядування є правосуб'єктність. Вона дозволяє відокремити бюджетне господарство самоврядування від державної бюджетної системи і є основою відносної незалежності, що дозволяє реалізувати основну мету діяльності самоврядування, яка полягає у створенні належних умов для життя і діяльності громади та наданні конкретних послуг, спрямованих на найкраще задоволення потреб мешканців даної територіальної одиниці. Іншими словами, йдеться про створення умов для забезпечення соціально-економічного розвитку. Без цього реалізація завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням, стає неповноцінною.

Місьцеве самоврядування задовольняє колективні потреби своїх мешканців через виконання публічних завдань, які можуть бути власними або дорученими законом чи за домовленістю з державною адміністрацією. Компетенція різних рівнів місцевого самоврядування регулюється законом.

1.2. Механізм забезпечення управління розвитком соціальної сфери територіальної громади

Діяльність усіх рівнів самоврядування, спрямована на реалізацію цілей розвитку, повинна бути скоординована. Основні цілі розвитку слід розглядати у трьох вимірах: задоволення основних потреб населення, використання наявних ресурсів та існуючих можливостей (шансів) для створення економічного розвитку та підприємництва, забезпечення комплексного розвитку, що має сталий характер, та безперебійного функціонування всіх суб'єктів та інституцій регіональної та місцевої одиниці. Однак між цілями суб'єктів регіональної та місцевої економіки існують протиріччя та конфлікти. Можна припустити, що кожен з них прагне максимізувати власні вигоди, але важко очікувати, що сума цих індивідуальних прагнень призведе до максимізації вигод всієї системи. Це пов'язано з відмінностями в цілях і способах їх досягнення окремими

суб'єктами. Отже, особлива роль у системі місцевої та регіональної економіки відводиться саме місцевому самоврядуванню. Його роль полягає у вирішенні суперечностей та координації діяльності економічних суб'єктів таким чином, щоб це приносило користь усій місцевій громаді, економіці, екосистемі. Для реалізації цього важливого значення набуває управління процесом місцевого та регіонального розвитку.

У найзагальнішому розумінні, управління - це управлінська діяльність з постановки цілей та їх досягнення шляхом використання організацією ресурсів, процесів та інформації в існуючих зовнішніх умовах її функціонування (правових, соціальних, економічних тощо) в ефективний та результативний спосіб і відповідно до соціальної раціональності дій.

Серед питань, що стосуються місцевого самоврядування, врядування має займати ключове місце, особливо процеси управління всіма тими публічними справами, які належать до його компетенції. Обсяг проблематики управління великий і включає в себе такі питання, як місце, умови, механізми та принципи управління тим, що становить фундаментальний інтерес для громади, і тим, що знаходиться в межах компетенції органів місцевого самоврядування. Іншими словами, йдеться про складний тип питань самоврядування, вирішення яких вимагає аналізу процесів прийняття рішень та їх численних умов.

Управління є складним і комплексним процесом у будь-якій організації. Однак, коли суб'єктом стає місцеве самоврядування, яке має обмежені повноваження і можливості впливати на більшість незалежних суб'єктів, що функціонують у його територіальному просторі (об'єктом управління можуть бути особи, організації, речі, часто не підвладні управлінцю), масштаб труднощів ще більше зростає.

Регіональне та місцеве управління як процеси впливу органів місцевого самоврядування на об'єкт управління повинні спонукати його до поведінки, яка відповідає цілям, що їх перебрав на себе суб'єкт управління. Звідси випливає, що через управління формується поведінка інших суб'єктів.

Складність управлінських процесів і все ще недостатнє знання про них часто є причиною того, що органи місцевого самоврядування не використовують процедури, які можуть сприяти підвищенню ефективності їхніх дій, що лежать в основі управління. Це тим більше незрозуміло, що обґрунтування економічної ефективності, яке поширюється і на сферу місцевого самоврядування, диктує, що його органи повинні раціонально управляти майном, простором, фінансами та адміністрацією в широких і добре зрозумілих інтересах представлених територіальних громад місцевого самоврядування. Таке управління має враховувати існуючий територіальний устрій та специфічні характеристики суб'єктів, що представляють різні рівні місцевого самоврядування.

На практиці регіональний розвиток реалізується на місцевому - муніципальному - рівні. Цей рівень у світлі законодавчих положень є базовим. Компетенції муніципалітету свідчать про високий ступінь автономії та незалежності у прийнятті ключових рішень щодо розвитку. Звідси особливого значення набуває управління розвитком на місцевому рівні, тобто процедури впливу місцевої влади на місцевих суб'єктів господарювання з метою вирішення взаємних конфліктів та координації діяльності, що фактично сприяє стимулюванню місцевого розвитку (або обмеженню його небажаних проявів та наслідків). Враховуючи вищезазначене та законодавчо закріплені повноваження органів місцевого самоврядування, слід звернути особливу увагу на термін «стимулювання розвитку», оскільки він підкреслює необхідність активних дій з боку публічної адміністрації, особливо щодо економічної сфери. Ця сфера є фундаментом розвитку, а можливості прямого впливу на неї з боку самоврядування невеликі. Тому органи влади та управління різних рівнів повинні підтримувати розвиток місцевої та регіональної економіки опосередковано: шляхом створення сприятливих умов для розміщення підприємницької діяльності, створення конкурентних умов у зовнішньому середовищі суб'єктів господарювання, що діють на територіях, віднесених до

компетенції окремих рівнів самоврядування, створення коаліцій (державно-приватного партнерства) для ефективного вирішення проблем розвитку.

Стимулювання економічного розвитку через діяльність органів державного управління різних рівнів зумовлено тим очевидним фактом, що жодне підприємство не функціонує у вакуумі, а в конкретному фізичному і соціальному просторі та в конкретному правовому середовищі. Хоча приватні підприємства самостійно приймають рішення, можливості їхньої діяльності залежать від низки факторів, які формуються інституціями, що становлять середовище їхньої діяльності, у тому числі й місцевим самоврядуванням. Створення системи ринкової економіки докорінно змінило роль місцевого самоврядування. Воно перестало бути виконавцем планових заходів, тобто тих, що визначаються на основі вказівок планів вищого рівня, і стало самостійним суб'єктом, який управляє і формує умови, сприятливі для місцевого розвитку, підвищуючи конкурентоспроможність певної території.

Створення конкурентних умов розвитку в ситуації, коли конкурентоспроможність зміщується з рівня підприємств на рівень середовища, в якому вони функціонують, набуває особливого значення. Це навіть актуалізує необхідність нового підходу з боку місцевої влади до питання місцевого та регіонального розвитку. На практиці на зміну домінуючому досі адмініструванню має прийти менеджмент. Управління, на відміну від адміністрування, є поняттям, яке включає в себе активність і творчість, так необхідні для ефективної діяльності, з одного боку, з існуючими обмеженнями щодо компетенції, а з іншого - з широкими можливостями, що впливають із законодавчих положень: «Громада може виконувати всі завдання публічного характеру і місцевого значення, не обмежені законом для інших суб'єктів, а органи влади громади приймають рішення про їх виконання».

Процес управління може здійснюватися на різних рівнях. У класичному розумінні виділяють три рівні: стратегічний, тактичний та оперативний. Вони відрізняються обсягом прийнятих рішень, ступенем деталізації та часовою перспективою, до якої вони відносяться. Кожен з цих рівнів управління є

важливим. Однак у конкурентному ринковому середовищі, в якому діють усі суб'єкти, з динамічно мінливими умовами, особливого значення набуває стратегічне управління, пов'язане з прийняттям директивних (ключових, генеральних) рішень. Стратегічне управління є багаторівневим процесом, що включає в себе елементи планування, прийняття рішень, виконання та контролю. Його практична реалізація вимагає використання різноманітних інструментів для досягнення поставлених цілей розвитку.

Господарська практика високорозвинених країн свідчить, що економічний і соціальний розвиток регіонів є функціональним результатом взаємодії ринкових чинників та якості управління регіональним розвитком. Потенційні можливості розвитку регіонів зростають, якщо вони проводять активну політику регіонального розвитку та мають довгострокову стратегію соціально-економічного розвитку. Можна навіть сказати, що між політикою і стратегією регіонального розвитку існує зворотній зв'язок, оскільки, з одного боку, стратегія сприяє створенню належної регіональної, місцевої політики, а з іншого боку, інструменти політики сприяють ефективній реалізації стратегічних цілей.

Першим і водночас найважливішим етапом процесу управління та його основним інструментом є стратегічне планування. Філософія і методологія стратегічного планування є особливо корисною для прогнозування розвитку регіонів, особливо в «революційних» ситуаціях, тобто в періоди фундаментальних трансформацій ринкового і неринкового середовища.

Стратегію економічного розвитку можна визначити як концепцію економічного і соціального розвитку, яка вказує, з одного боку, на цілі розвитку, а з іншого - на рушійні сили, засоби, інструменти, знаряддя і механізми реалізації поставлених цілей. Враховуючи, що кожна стратегія - незалежно від того, як вона визначається - повинна включати суб'єкт, об'єкт, сферу, сферу планування та ризики, можна сказати, що стратегія - це цілі та загальний спосіб дій суб'єкта стратегії, пов'язані з ключовими рішеннями щодо майбутнього. Ці ключові рішення, в свою чергу, пов'язані з цілеспрямованими

послідовностями дій, які дозволяють реалізувати автономні цілі: актуальні, з урахуванням внутрішніх і зовнішніх умов розвитку, реалізація яких можлива через концентрацію сил і ресурсів.

Суб'єктом стратегії місцевого, регіонального розвитку є місцева, регіональна влада, що діє в інтересах даного суспільства, тобто територіальне самоврядування відповідного рівня (громада, район, область), наділене повноваженнями щодо реалізації автономних цілей. Предметом стратегії є реальність даної територіальної одиниці, включаючи як сферу потреб мешканців, ресурсів і потенціалів даної одиниці, так і сферу економіки в широкому розумінні. Іншими словами, можна сказати, що предметом стратегії є матеріальна сфера даної адміністративної одиниці, представлена у просторовому, екологічному, соціальному та економічному вимірах. Головною метою будь-якої стратегії є розвиток, який передбачає зміни.

Стратегічне планування - це метод системного підходу до управління змінами та створення найкращого можливого майбутнього. Воно характеризується високим ступенем узагальненості. Незважаючи на це, він має значні переваги, оскільки призводить до відбору проблемних сфер і концентрації на питаннях, які визначають напрямки і темпи розвитку регіону. Таким чином, в умовах конкуренції цінність такого планування все більше усвідомлюється місцевою владою. Це підтверджується тим, що багато органів місцевого самоврядування розробляють муніципальні та районні стратегії, незважаючи на те, що наявність цього документа на місцевому (муніципальному, районному) рівні не є обов'язковою.

Лише в законі про компетенцію обласного самоврядування зазначено, що ОДА готує стратегію розвитку області, яку подає на затвердження обласної ради. Щодо повноважень адміністрації самоврядування на рівні району, то в Законі зазначено, що районні органи влади можуть проводити в межах своєї матеріальної власності аналізи та дослідження у сфері просторового розвитку, що стосуються території району та питань його розвитку. До компетенції адміністрації громади належить лише розробка програми економічного

розвитку громади. Таким чином, тут немає ясності щодо необхідності стратегії. Однак можна припустити, що вона підвищує адаптивність територіальної одиниці до мінливої реальності. Стратегія також збільшує шанси на економічний розвиток, але, слід додати, сама по собі вона не гарантує успіху. Вона є необхідною, але недостатньою умовою для забезпечення соціально-економічного розвитку.

Здатність регіонів адаптуватися до умов, що змінюються, залежить не тільки від логіко-когнітивних умов, але й від соціологічно-психологічних факторів, які визначають механізм засвоєння та економічних, соціальних, технічних інновацій. Фактори соціально-психологічної сфери значною мірою залежать від розуміння і прийняття громадою території планування процесів, що відбуваються, змін, які впроваджуються. Без цього навіть найдосконаліші концепції розвитку, що випливають з розроблених планів, важко реалізувати.

Спосіб впровадження змін, який є невід'ємним елементом планування і розвитку, часто є вирішальним для виживання змін. Теоретично всі погоджуються, що розвиток складається з багатьох паралельних перетворень: економічних, соціальних, політичних, культурних та змін у поведінкових моделях. В реальності ж дуже часто визнається лише важливість економічних перетворень. Тим часом критично важливими факторами розвитку часто виявляються культурні трансформації, зміни в поведінкових моделях. Вони є необхідними, але найменш контрольованими факторами місцевого розвитку. Отже, впровадженню змін має передувати освітня та просвітницька діяльність.

Важливу роль у цьому відношенні може відігравати сам процес розробки стратегії, до якого мають бути залучені ключові особи, які представляють значущі для даної територіальної одиниці групи інтересів, займають певну позицію в навколишньому середовищі, зокрема місцеві лідери.

Лідер в етимологічному сенсі - це провідник, людина, здатна повести за собою інших. Лідерство найчастіше не обов'язково має бути і не є універсальним, тому залучення лідерів зі сфер, важливих для розвитку даної

територіальної одиниці, є дуже важливим для кінцевого ефекту проведеної роботи.

Процес розробки стратегії має ґрунтуватися на співпраці експертів з ключовими представниками місцевої громади. Однак успіх стратегії залежить не лише від підбору чи факту збору представників місцевої громади під час її побудови, а насамперед від умілої активізації суспільних сил. Це вимагає вміння використовувати сучасні та ефективні методи комунікації, засновані на груповому плануванні та процедурах прийняття рішень, так зване спільне планування, або соціальний метод, так зване партисипативне планування 4), а також використання методів активної групової роботи, таких як використання активних методів групової роботи, таких як: візуальна модерація (дозволяє візуалізувати результати роботи в режимі реального часу, що полегшує комунікацію, розуміння питань, над якими працюють, а також призводить до конкретних результатів кожної зустрічі і, таким чином, дає відчуття правильного використання часу, витраченого на роботу), методи номінальних груп, фокус-груп тощо. Участь представників місцевої громади у всьому процесі розробки та реалізації стратегії зменшує несприятливі явища, які часто виникають при впровадженні значних змін, що супроводжують стратегію, а також сприяє більш повному використанню сильних сторін, наявних у місцевій громаді.

Робота над стратегією є безперервним процесом, і навіть прийняття стратегічного документа не завершує роботу, а є лише підсумком певного етапу в нескінченному процесі, який веде до реалізації цілей в мінливих умовах розвитку.

Темпи і сталість розвитку залежать від використання в стратегії принципу відкритості, який полягає у формулюванні стратегічних цілей і завдань таким чином, щоб значна частина ефектів від їх реалізації перевищувала масштаби суб'єкта, який є об'єктом стратегії.

Стратегія є інструментом у процесі управління. Управління можна розглядати як мистецтво, «практика» якого вимагає від менеджера знань і

досвіду. Стратегія територіального розвитку - це теж мистецтво, яке полягає в реалізації поставлених цілей розвитку, що дозволяє оптимально використовувати власні ресурси, особливо людські, які визначають синергетичний ефект від вжитих дій. Синергетичного ефекту можна досягти за умови високого рівня залучення громади до діяльності з розвитку, що відбувається в ситуації, коли громада ідентифікує себе з концепцією дій та запропонованими змінами. Таким чином, при плануванні та управлінні, що здійснюються в державному секторі в органах місцевого самоврядування, набагато більше часу, ніж у приватному секторі, необхідно приділяти вивченню думок і потреб мешканців. Знання цих потреб і очікувань та вміння використовувати отримані знання в підготовлених сценаріях розвитку підвищує ступінь ідентифікації мешканців з концепцією розвитку, що розробляється, підвищує ефективність діяльності, пов'язаної з реалізацією прийнятих цілей, і, як наслідок, дає можливість досягти синергетичного ефекту в реалізації стратегії розвитку.

Потреби, можливість і прагнення їх задовольнити є основними силами, що стимулюють активність людей і водночас рушійними силами процесів розвитку. Знання ступеня задоволення потреб мешканців не є синонімом порядку важливості цілей, які мають бути реалізовані в майбутньому, порядку задоволення потреб, пов'язаних з цими цілями. Усвідомлення цього факту є однією з причин зростаючого в останні роки інтересу до територіального (локального, просторового) маркетингу в управлінні місцевим, регіональним розвитком.

Виявлення потреб і вміле задоволення цих потреб є одним з найважливіших завдань маркетингу в його класичному розумінні як соціального та управлінського процесу, за допомогою якого конкретні індивіди і групи отримують те, що їм потрібно і чого вони хочуть досягти. Стосовно базової одиниці територіального поділу - муніципалітету, територіальний маркетинг можна визначити в найзагальнішому вигляді як певну систему діяльності місцевої влади, що забезпечує вигідний обмін продуктами

(товарами, послугами, ідеями) в муніципалітеті та його околицях з метою задоволення потреб мешканців.

Маркетингова концепція функціонування муніципалітету ґрунтується на припущенні, що «покликання» місцевої адміністрації полягає у наданні конкретних благ: забезпечувати задоволення мешканців у зв'язку із задоволенням їхніх потреб. Таке визначення головної мети муніципальної адміністрації контрастує з підходом до її діяльності з позиції головного суб'єкта - органу, який виконує повноваження, надані йому законом. Людина, група людей, що проживають на певній території, або установа чи об'єднання, що діють у даному муніципалітеті, розглядаються як клієнти, яких слід залучати та «підтримувати їхню компанію». В іншому випадку вони будуть вище оцінювати соціально-політичні та економічні цінності інших муніципалітетів і змінять місце проживання, місце інвестування, ведення бізнесу, місце роботи, відпочинку, навчання тощо. Основною метою маркетингової діяльності на муніципальному рівні є «забезпечення» життєдіяльності мешканців у найкращий спосіб. Тому територіальний маркетинг слід розглядати як ланку в управлінському процесі, що сприяє вивченню цих потреб, їх задоволенню, що полегшує управління місцевим, регіональним розвитком з точки зору ринкових процесів.

У маркетинговому підході базова територіальна одиниця (муніципалітет) розглядається як певна локальна соціально-економічна система, що виробляє певні продукти. На цю локальну систему по-різному впливають конкурентні центри з ближчого та дальшого оточення муніципалітету. Привабливість, конкурентоспроможність продукції громади, що пропонується на місцевому та зовнішньому ринках, залежить, серед іншого, від стану і структури ресурсів та способів їх використання. Останнє, у свою чергу, залежить від реалізованої стратегії розвитку, від здатності впроваджувати концепцію резидент-орієнтованого управління - орієнтації на суспільні послуги, яка базується на оцінці задоволення потреб місцевої громади. Згідно з цією концепцією, мешканці певної територіальної одиниці виступають у подвійній ролі: як

клієнт, який очікує на задоволення своїх потреб через відповідні інституції, і як громадянин, який хоче впливати на перебіг суспільних справ. Обидва ці питання стосуються переважно внутрішньої маркетингової діяльності, орієнтованої на мешканців. У свою чергу, метою вищезгаданих заходів є формування групової ідентичності мешканців муніципалітету, внутрішньої згуртованості та стимулювання їх залучення до участі в управлінні муніципалітетом, у вирішенні його соціальних, економічних, фінансових та екологічних проблем. Досягнення таких цілей залежить від узгодженості «інтересів» людей при владі (які управляють відповідним простором) та мешканців, які очікують на задоволення певних потреб, як базових, життєзабезпечувальних, так і вищого порядку, таких як, наприклад, ідентичність з муніципалітетом, відчуття корисності, потреба у визнанні тощо.

Така сумісність має бути встановлена на основі відповідних оцінок. Оцінка, однак, не може ґрунтуватися лише на професійних кількісних критеріях, якими користуються представники влади, але й на критеріях, прийнятих мешканцями - клієнтами (які часто мають якісний характер), оскільки лише тоді можна отримати об'єктивну оцінку розвитку певної територіальної одиниці, що відповідає дійсності. Це, безперечно, складно, оскільки нелегко знайти однозначні мірила, які б враховували точку зору влади та мешканців. Професійні кількісні критерії, зручні для представників влади, не завжди відображають задоволеність мешканців, для яких працює влада. Наприклад, навіть такі вражаючі для чиновників показники, як протяжність побудованих доріг або рівень насиченості території цими дорогами, не обов'язково є синонімом позитивної оцінки цієї інфраструктури мешканцями, для яких доступність означає можливість дістатися до конкретного місця в конкретний час року, незалежно від пори року, наявність конкретного місця для паркування або пішохідного мосту для переходу через жваву дорогу чи струмок, що розділяє місто, і т.д. Звідси - потреба в отриманні знань, які дають змогу розбудовувати конкретну інфраструктуру. Звідси впливає потреба в знаннях, які дозволяють правильно діагностувати ситуацію, діагноз, який є

основою для ефективних дій. Розробники концепції, орієнтованої на мешканців, пропонують різні методи збору інформації, щоб мати реальні знання про клієнтів резидентів. Для цього необхідно бути відкритим до прямих контактів з резидентами. Гарною можливістю для цього і хорошим способом збору інформації є соціалізований метод побудови стратегії розвитку.

Як уже зазначалося, ефективність реалізації цілей розвитку пов'язана з можливістю залучення мешканців до діяльності з розвитку. Подібність очікувань мешканців регіону щодо потреб (зближення ієрархії задоволення потреб) при значних просторових відмінностях у рівні задоволення потреб та можливостях їх задоволення, зумовлених просторовою диференціацією умов, привертає увагу до необхідності стимулювання розвитку. Це вказує на необхідність управління розвитком на різних рівнях, на необхідність використання диференційованого інструментарію, адаптованого до диференційованого простору. Вона також створює передумови для делімітації одиниць в межах регіону, схожість яких дозволить використовувати відносно однорідні інструменти в діях, спрямованих на розвиток, що сприятиме підвищенню згуртованості регіону в цілому і дасть шанс для більш-менш рівних можливостей задоволення потреб мешканців на всій території, що дозволить залучити цих мешканців до дій, спрямованих на розвиток, і в той же час більш повно використовувати місцеві ресурси.

Використання ендогенних чинників у регіональному розвитку вимагає стимулювання процесів розвитку через управління, що здійснюється як на регіональному, так і на місцевому рівнях. На практиці таке управління тісно пов'язане з автономією відповідних територіальних одиниць, а отже, з розмежуванням простору. У наших реаліях основою для такого розмежування є чинний адміністративний поділ. Таке розмежування, яке часто базується на політичних, а не на змістовних критеріях (врахування соціально-економічної та просторової згуртованості, механізмів розвитку), не сприяє вирішенню проблем, особливо наднаціонального масштабу. Нерідко сусідні муніципалітети, що належать до різних адміністративних систем, стикаються зі

схожими проблемами (що стосуються, наприклад, соціальної інфраструктури, транспортної доступності, охорони навколишнього середовища, управління лісовим господарством, господарювання в специфічному природному середовищі тощо), вирішення яких лежить поза межами їхніх індивідуальних спроможностей. Ці проблеми, які є гострими для мешканців конкретної громади, можуть бути мало актуальними з точки зору району, до якого вона належить (оскільки стосуються, наприклад, лише однієї громади в районі), не кажучи вже про область. У такій ситуації стимулювання процесів і вирішення проблем в одиницях, що належать до різних адміністративних систем (районів), є обмеженим.

У процесі управління розвитком простору, за який відповідає орган місцевого самоврядування, необхідно застосовувати інструменти, що дозволяють використовувати потенційні можливості розвитку регіону, які впливають із специфіки диверсифікованого простору даної території. Значною мірою ефективність управління залежатиме від уміння пов'язати реалізацію поставлених цілей з механізмами соціально-економічного розвитку, а не лише з компетенціями органів місцевого самоврядування.

Це часто вимагатиме відходу від ієрархічної структури управління до мережових структур, побудованих з урахуванням специфічних особливостей території, що становлять основу її економічної бази. В результаті це може призвести до оптимального використання ресурсів регіону для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЇЇ РОЗВИТКОМ

2.1. Аналіз стану та факторів розвитку соціальної сфери територіальної громади

Важливою рисою муніципального управління є задоволення потреб місцевої громади, оскільки місцева влада відповідає за всі публічні питання, що стосуються життя мешканців у межах територіальної одиниці. Місцеве самоврядування несе відповідальність за задоволення потреб своїх мешканців. Розвиток муніципалітету залежить від його здатності управляти своїми ресурсами та використовувати свої можливості. Майбутній вступ Україні до Європейського Союзу та економічний розвиток вимагають від органів місцевого самоврядування все більш творчого підходу до залучення нових інвесторів, але, перш за все, інвестицій в інфраструктуру. Це також можливість для розвитку муніципалітету. Інфраструктура - це поєднання багатьох функцій, без яких неможливий економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці та вищий рівень життя місцевої громади.

Власні завдання громади можна розділити на певні категорії, а саме завдання у сфері:

- технічної інфраструктури громади (комунальні дороги, вулиці, мости, площі, водопостачання, каналізація, відведення та очищення комунальних стічних вод; підтримання чистоти, утримання санітарних об'єктів; звалища та утилізація комунальних відходів; постачання електроенергії та тепла; комунальне житлове будівництво; місцевий колективний транспорт; ринки та ринкові павільйони; комунальні будівлі та споруди та адміністративні приміщення);

- соціальної інфраструктури (охорона здоров'я, соціальний захист, освіта, культура, фізична культура);
- громадського порядку та безпеки (організація дорожнього руху, громадський порядок, пожежна охорона, санітарна безпека);
- просторового та екологічного порядку (просторове планування, землеустрій, охорона навколишнього природного середовища).

Іншими словами, до завдань і компетенції муніципалітету належать усі публічні питання місцевого значення, не віднесені до компетенції інших суб'єктів (презумпція компетенції).

У широкому розумінні інфраструктура - це сукупність усіх факторів, задіяних у процесі надання послуг (капітал - праця), разом з наслідками їхньої діяльності, або сукупність заходів та умов, необхідних для нормального функціонування держави.

В енциклопедичному та словниковому розумінні інфраструктура - це основні об'єкти та заклади обслуговування, необхідні для функціонування економіки та суспільства.

Е. Біттнерова, вважає, що інфраструктура полегшує і навіть обумовлює належне функціонування виробничих процесів. Разом з тим, вона обмежує можливості задоволення потреб населення. А. Піскозуб визначає інфраструктуру як створені людиною, постійно розташовані лінійні та точкові об'єкти суспільного користування, що становлять підструктуру суспільно-економічного життя, завдяки виконанню ними функцій переміщення людей і вантажів (транспорт), повідомлення (зв'язок), електроенергії (енергетика) та води (водне господарство).

Визначення інфраструктури мають схоже значення і згадуються як:

- Об'єкти та установи обслуговування (транспорт, освіта, охорона здоров'я), необхідні для нормального функціонування суспільства та виробничих галузей економіки.

- Матеріально-технічне оснащення території універсальними об'єктами транспорту, зв'язку, телекомунікацій, розселення, освіти, енергетики, водопостачання, охорони здоров'я тощо.

- Базові об'єкти та установи обслуговування, необхідні для функціонування економіки та суспільства. Відносно стаціонарні об'єкти та установи обслуговування, необхідні для функціонування економіки. До інфраструктури зазвичай відносять: автомобільні дороги, залізниці, інші комунікаційні мережі, енергетичні та водні ресурси, освітні заклади. Деякі визначення включають заклади охорони здоров'я та розваг.

Вона має важливе значення для належного функціонування економіки та суспільства, оскільки, будучи частиною національного багатства, підтримує виробничу діяльність і слугує розвитку виробництва, хоча сама не бере безпосередньої участі у виробництві.

Інфраструктура може бути людським капіталом, без якого неможливий розвиток виробничої діяльності або поліпшення умов життя мешканців території. Вона є сферою дії і предметом вивчення в міській логістиці. Ця діяльність спрямована на забезпечення оптимальних умов функціонування міста з урахуванням витрат, ефективності послуг, що надаються міським суб'єктам, з урахуванням екологічних аспектів, а метою є підвищення якості життя місцевого населення. Інфраструктурний ресурс сприяє економічній активізації регіонів, згуртованості певної території, зменшенню опору простору.

Соціальна інфраструктура визначається як сукупність установ і послуг, які організовано задовольняють людські потреби у сферах права, безпеки, освіти, виховання, культури, соціального забезпечення, охорони здоров'я та житла. Вона розрізняє школи, лікарні, суди, в'язниці, установи державного управління і вказує на те, що послуги інфраструктури не можуть бути імпортовані, і що вкладення в інфраструктуру є капіталомісткими. Визначення організованого способу задоволення людських потреб вказує на взаємне з'єднання елементів, що виконують певні функції, яке, будучи відокремленим

від навколишнього середовища з певною метою та існуванням зв'язків між елементами створеної структури, дає нам систему. Система соціальної інфраструктури, тобто обслуговування суспільства, як одна з базових і найширших соціологічних категорій. «У публіцистиці та розмовній мові цей термін найчастіше вживається в значенні всього населення країни або її території».

Інакше визначає соціальну інфраструктуру Й. Крошель. На його думку, соціальна інфраструктура «включає (...) об'єкти та установи, що надають організовано уніфіковані послуги у сфері освіти та виховання, поширення культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури та туризму». У випадку з цією сферою зазначається, що вона не обмежується самими закладами, а складається з установ, що надають послуги, персоналу, який в них працює, організаційних рішень, що застосовуються, та чинного правового регулювання їх діяльності.

Р. Брол погоджується з цим визначенням, водночас звертаючи увагу на часте і надмірне звуження поняття інфраструктури лише до обладнання, що становить її матеріальну базу. Р. Брол зазначає, що соціальна інфраструктура надає свої послуги найчастіше, а іноді і тільки через людські колективи, так звані інституції, і просте облаштування певної території матеріальною базою (шкільні будівлі, лікарні, заклади культури тощо) не є тотожним задоволенню соціальних потреб, про які повідомляє населення. Це ще більше звужує перелік об'єктів та установ до тих, що обслуговують населення в цілому або анонімні групи населення, і виключає державне управління, судову владу, громадську безпеку, а також житлове господарство, торгівлю та ремісниче обслуговування населення. Зарахування цієї групи об'єктів та установ до соціальної інфраструктури, на думку Броела, є некоректним, і він дає своє визначення соціальної інфраструктури, приписуючи їй специфічну роль, пов'язану із задоволенням потреб конкретної людини і, таким чином, поліпшенням якості її життя. Людина є споживачем не тільки кількісних, але, перш за все, якісних ефектів соціальної інфраструктури, під якою слід розуміти систему, що

складається з об'єктів та установ, які організовано надають невиробничі послуги індивідуального характеру (споживчого типу).

Ця система включає в себе сукупність закладів та установ, розташованих у певній територіальній організації у сфері:

- науки, освіти та виховання;
- культури і мистецтва;
- охорони здоров'я та соціального забезпечення, а також рекреації в широкому розумінні.

У розмовній мові поняття «соціальна інфраструктура» має три значення:

- У першому - це організаційні одиниці, такі як школи, бібліотеки, громадські центри, медичні центри тощо.

- У другому значенні - це специфічна та спеціалізована діяльність, що здійснюється для досягнення конкретних цілей, наприклад, освітня, культурна діяльність.

- У третьому значенні - це люди, зайняті (незалежно від типу трудових відносин) в організаційних одиницях, згаданих у першому значенні, які володіють навичками та компетенціями, що дозволяють їм виконувати певні функції.

Соціальна інфраструктура має бути консолідацією цих значень, результатом якої буде цілеспрямована, практична, реальна, конкретна, планована, безпосередня, безперервна, творча, контрольована, правова, постійна, організаційна діяльність, спрямована на реалізацію суспільних потреб, де наслідки цієї діяльності будуть розглядатися не тільки в кількісному, але, перш за все, в якісному вираженні.

Наука, освіта та виховання, охорона здоров'я та соціальний захист, культура та мистецтво, а також відпочинок у широкому розумінні є галузями соціальної інфраструктури. Їхні заклади та установи характеризуються різними і різноманітними властивостями, які беруться за основу при визначенні критеріїв їх класифікації та поділу.

Одним з таких критеріїв є просторовий масштаб обслуговування. Ця класифікація звертає увагу на простір, який обслуговує соціальна інфраструктура, і поділяє цю інфраструктуру на: місцеву та міську; регіональну; макрорегіональну; національну та міжнародну.

Наприклад, об'єкту приписується регіональне значення, якщо сфера його функціонування охоплює весь регіон або більшу його частину, і місцеве значення, якщо соціальна інфраструктура обслуговує населення в межах певного населеного пункту або територіальної одиниці, наприклад, міста або муніципалітету.

Крім просторового масштабу обслуговування, вказується також його просторова протяжність, під якою найчастіше розуміють інфраструктуру, що обслуговує потреби в культурі та відпочинку, обслуговує населення незалежно від місця проживання, що часто передбачає необхідність для людей, які бажають скористатися певним об'єктом, добиратися до нього на роботу або додому.

Використовуючи систему підпорядкування як класифікаційний критерій, можна поділити соціальну інфраструктуру на ту, що перебуває в управлінні: центральними органами державної влади та органами державного управління, територіальними органами загальної та спеціальної державної адміністрації та підпорядкованими їм установами, органами місцевого самоврядування та громадськими, економічними організаціями та фізичними особами.

У зв'язку з частою необхідністю платного користування послугами соціальної інфраструктури (платність як критерій класифікації), можна поділити її елементи на ті, в яких послуги надаються: безкоштовно, частково оплачувані, за плату згідно з комерційними правилами.

Безоплатність має місце тоді, коли відповідні послуги конституційно гарантовані населенню як безоплатні, тоді як часткова платність має місце тоді, коли, крім базового пакету послуг, ми хочемо отримати щось більше, наприклад, додаткове вивчення іноземних мов у школах, спортивні, музичні, художні гуртки, тобто позашкільні заходи. Плата за комерційними принципами

є результатом задоволення індивідуальних суспільних потреб, наприклад, у відпочинку, і пов'язана з використанням приватної власності.

Різні форми платності, що діють у Україні у сфері культури, дозвілля чи навіть освіти, сприймаються суспільством як нормальні, хоча й небажані.

Детальні принципи фінансування об'єктів соціальної інфраструктури регулюються відповідними законами та підзаконними актами виконавчої влади, а важлива роль у забезпеченні ефективності їх функціонування відводиться місцевим органам влади.

Критерієм для класифікації соціальної інфраструктури може слугувати різноманітність та відмінність її інституцій та об'єктів. Окрім сфер життєдіяльності, в які втручається соціальна інфраструктура, законодавчий акт вказує, що це може відбуватися у формі власного завдання органу місцевого самоврядування, або у формі делегованого завдання, на основі доручення чи договору, поєднаного з передачею коштів на його виконання, що може відбуватися між двома органами місцевого самоврядування одного або різних рівнів. Критерієм тут є категорія завдання, яке виконує муніципалітет.

Класифікація соціальної інфраструктури на основі сфери втручання розрізняє охорону здоров'я, соціальну допомогу (включаючи центри та установи допомоги), освіту (включаючи початкові школи, дитячі садки та інші навчальні заклади), культуру (включаючи бібліотеки та інші заклади для поширення культури) та фізичну культуру (включаючи зони відпочинку та спортивні споруди).

Обговорення критерію класифікації соціальної інфраструктури слід завершити, зазначивши, що характер цієї інфраструктури значною мірою впливає на її ефективність. Однак вона залежить не лише від зазначених вище елементів, кількості об'єктів соціальної інфраструктури чи їх характеру, а й від їх правильної ієрархії та взаємодії, заснованої на партнерських відносинах, що впливають з переслідування спільних цілей, однією з яких є виховання здорового та освіченого суспільства.

Незважаючи на широку варіативність соціальної інфраструктури, вся система установ, закладів та організацій, що надають послуги, характеризується низкою відмінних рис. Фундаментальною серед них, характерною для всієї системи або її частин, є людський фактор, який визначає належне функціонування об'єктів соціальної інфраструктури.

Якість послуг, що надаються, залежить від компетентності персоналу, який створює установи та експлуатує об'єкти даної інфраструктури, тому першою характеристикою соціальної інфраструктури слід назвати професіоналізм послуг, що надаються. Сутність соціальної інфраструктури вимагає від постачальника послуг певних навичок, компетенцій, підтверджених документом, наприклад, дипломом про вищу освіту, проходженням відповідних курсів або тренінгів. Такі компетенції необхідні, наприклад, для професій вчителя, лікаря чи екскурсовода.

Крім того, людський фактор присутній як користувач окремих пристроїв, що характеризується мінливістю в часі, яка залежить також від типу пристрою, про який йде мова. Звідси впливає ще одна особливість, а саме те, що соціальна інфраструктура не може існувати сама по собі. Вона повинна надавати послуги, які відповідають потребам населення. Вона має обслуговуючий і водночас особистісний характер, що означає, що діяльність елементів соціальної інфраструктури спрямована безпосередньо на людину, формуючи її здоров'я, знання, зовнішній вигляд, інтереси.

Інфраструктурні об'єкти характеризуються тривалим терміном експлуатації (ознака - довговічність), а їх побудова потребує аналізу та гнучкої адаптації до соціально-демографічних змін. У цьому сенсі можна говорити про його постійний зв'язок з певною територією та населенням, яке проживає на цій території. Звідси впливає спостереження, що ефективність функціонування тієї чи іншої інфраструктури залежить від явищ демографічних підйомів і спадів у різних вікових групах, а також від змін у просторовому розподілі населення та інших параметрів, що характеризують демографічні зміни. При цьому потреба в розвитку соціальної інфраструктури, яка повинна розвиватися

в результаті реагування на соціальні, демографічні та економічні зміни, зумовлена

соціальні, демографічні та економічні зміни, наприклад, збільшення чисельності населення та кількості людей, що проживають на певній території.

Антагонізмом довголіття є мінливість. Однак вона виступає не як властивість соціальної інфраструктури, а як одна з можливих характеристик послуг, що надаються цією інфраструктурою. У цьому сенсі про виробництво послуг про запас у багатьох випадках не може бути й мови. Неможливо спочатку провести урок, а потім дозволити учням увійти в аудиторію. Якщо в такій ситуації вироблена послуга не супроводжується її поточним споживанням, можна говорити про неефективність. Така особливість називається невіддільністю, що означає часову єдність виробництва і споживання послуги.

Залишаючись на характеристиках послуг, що надаються інфраструктурою, слід згадати про відсутність права власності на них. Наприклад, користуючись дозвіллям у широкому розумінні та купуючи квиток до театру чи на виставу на вулиці, ми не стаємо одночасно власниками вистави і не можемо вільно нею розпоряджатися.

Ще однією особливістю соціальної інфраструктури є її багатофункціональність, тобто здатність ефективно функціонувати та поєднувати послуги в межах різних її галузей. Прикладом цього є охорона здоров'я, яка надає послуги, що складаються з профілактики, діагностики та лікування.

Виходячи з цих характеристик, незалежно від того, чи притаманні вони всій системі соціальної інфраструктури, чи її окремим сегментам, можна зробити висновок, що людський фактор відіграє головну роль. Саме люди з їхніми потребами, як отримувачі послуг соціальної інфраструктури, значною мірою впливають на її форму та розміри, а як надавачі послуг соціальної інфраструктури - на їхню якість.

Отже, інфраструктура - це сукупність багатьох характеристик, без яких неможливий економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці та підвищення рівня життя місцевої громади. Вищезазначені функції, що входять до складу інфраструктури, утворюють зв'язок з процесами, що відбуваються в економічній, екологічній, просторовій та соціальній сферах життєдіяльності. Важливою особливістю самоврядування муніципалітету є задоволення потреб місцевої громади, оскільки самоврядування є відповідальним за всі публічні питання, що стосуються життя мешканців у межах територіальної одиниці.

Крім особливостей, пов'язаних зі споживчою вартістю послуг, які поділяють соціальну інфраструктуру на галузі та види, можна виділити загальні (неспецифічні) характеристики, які є важливими для аналізу проблем розміщення. До них можна віднести такі характеристики: всі заклади задовольняють потреби людей, які розглядаються як одиниця суспільства. Діяльність полягає у наданні послуг не взагалі, а для конкретних осіб; людина користується послугами з певною частотою. Частота залежить не тільки від характеристик послуг, але й від умов (економічних, цивілізаційних тощо), в яких вона перебуває, а також від системи надання послуг (платність, додаткові витрати тощо).

2.2. Оцінка організаційного забезпечення управління розвитком соціальної сфери територіальної громади

У попередніх дискусіях про соціальну інфраструктуру термін «послуга» використовувався неодноразово, наприклад: класифікація інфраструктури на основі того, як організовані послуги, які вона надає, та визначення її як базових сервісних установ та об'єктів.

У визначеннях зазначається, що послуги не можуть бути імпортованими і є унітарними за своєю природою. Слово «послуга» неодноразово з'являється в різних контекстах.

Згідно з Класифікацією товарів і послуг, «...всі види діяльності, що надаються одиницям національної економіки та громадськості, призначені для індивідуального, колективного та загальносуспільного споживання», є послугами.

Енциклопедія маркетингу під послугою розуміє будь-яку діяльність, яка не є відчутною і не призводить до виникнення права власності, яку одна сторона може запропонувати іншій. Ця діяльність, яка вже є наданням послуги, може бути пов'язана або не пов'язана з фізичним продуктом.

Соціальна інфраструктура є частиною публічних послуг і через освітню, медичну, соціальну, культурну, дозвілєву діяльність становить їхню внутрішню категорію - соціальні послуги, спрямовані на індивідуального одержувача.

Згідно з цією класифікацією, до сервісних елементів економіки належать: готелі та ресторани (як елемент туризму та відпочинку), гарантовану законом соціальну допомогу, освіту, охорону здоров'я та соціальну допомогу, інші види сервісної діяльності: муніципальні, громадські та індивідуальні.

Це підтверджує тезу про те, що соціальна інфраструктура - це система послуг.

Одержувачем послуг соціальної інфраструктури є людина. Вона користується її матеріальними та нематеріальними послугами з багатьох причин. Однією з них може бути бажання задовольнити власну потребу у збільшенні знань, користуючись, наприклад, бібліотечними фондами.

Збільшення запасу знань у суспільстві — це збільшення людського капіталу, який Р. Романські визначає як «.... ресурс знань, навичок, здоров'я, життєвої енергії, що міститься в суспільстві. Цей ресурс дається генетичними характеристиками популяції раз і назавжди, але він також може бути збільшений за рахунок інвестицій, які називаються інвестиціями в людину, в людей, в людський капітал, в людське життя».

У цих міркуваннях соціальна інфраструктура, крім соціальної та суспільної діяльності держави, є інвестицією в людину, а ресурси, що виділяються на науку, слід розглядати саме як інвестиції в людський капітал.

Якщо користування вищезгаданими бібліотечними фондами відбувається без примусу, то такого реципієнта можна назвати добровільним. Він сам вирішує, яким матеріалом користуватися і в якому обсязі?

Інша ситуація дозволяє ідентифікувати реципієнта - примусовий. Приклад: учень, обов'язкове навчання якого, згідно з конституційною нормою, триває до 18 років, і невиконання цього обов'язку тягне за собою можливість накладення штрафу на батьків (законних опікунів).

Інший тип реципієнтів - це випадкові реципієнти. З ним ми маємо справу, наприклад, у випадку користування послугами охорони здоров'я, адже різного роду нещасні випадки та хвороби мають ознаки випадкових подій.

На противагу попередньому типу можна вказати на декларованого користувача, чия готовність користуватися певною послугою соціальної інфраструктури продиктована бажанням задовольнити іншу потребу, наприклад, культурну потребу в відвідуванні кінотеатру чи театру. За типом послуг, що надаються, можна виділити отримувачів освітніх, культурних, медичних, соціальних послуг, послуг у сфері охорони здоров'я та туризму/відпочинку, де 1 особа може користуватися кількома послугами одночасно. За статтю можна виділити лише дві категорії: жінки та чоловіки. За віком, однак, буде більше категорій, наприклад: дорослі та неповнолітні, до 50 років, понад 50 років - залежно від того, яку лінію розмежування ми приймемо. Крім того, ми можемо розрізняти студентів, працівників, пенсіонерів, а також людей, які не підпадають під жодну з вищезгаданих категорій, наприклад, безробітних або дітей дошкільного віку. Ми також можемо виокремити реципієнтів у допрацездатному, працездатному та післяпрацездатному віці.

Задоволення соціальних потреб є завданням місцевого самоврядування, яке в рамках соціальної політики здійснює «діяльність, спрямовану на формування загальних умов праці та життя населення, сприятливих для

розвитку соціальних структур і суспільних відносин на засадах рівності та соціальної справедливості, що сприяють задоволенню соціальних потреб на доступному рівні».

Таким чином, функціями соціальної інфраструктури можна назвати основні види діяльності або роботи, що здійснюються мешканцями або для мешканців, деякі з яких можуть бути домінуючими, становити основу життєдіяльності та бути в центрі уваги, а важливість інших буде значно меншою. Відповідно до цього припущення, ми можемо говорити про поселенські одиниці, в яких основним видом діяльності, а отже, і основною функцією, є туризм і рекреація, як про туристичні, рекреаційні або рекреаційні райони чи місцевості.

Звідси випливає, що функції соціальної інфраструктури - це елементи, які її складають і, відповідно до прийнятого визначення, перераховують:

- Функції дозвілля, рекреації та здоров'я для сегменту, пов'язаного як з культурою, так і з туризмом. Вона полягає у впливі на фізіологічні характеристики людини або підготовці умов для того, щоб люди могли відтворювати себе.

- Виховна, освітня та культурна функція для сегмента освіти. Цю функцію можна також назвати культурно-просвітницькою, оскільки вона пов'язана з розвитком освітніх, культурних і наукових закладів, а її наслідком є підвищення і поширення рівня освіти і культури в суспільстві, а також передача знань і художнього досвіду індивідуальним і колективним аудиторіям.

- Функція охорони здоров'я, пов'язана з функціонуванням медичних закладів та центрів здоров'я. Цю функцію можна назвати соціальною, оскільки вона, як правило, пов'язана з послугами, що надаються установами соціального забезпечення, охорони здоров'я або фізичної культури.

- Превентивна функція полягає у запобіганні негативним соціальним явищам, таким як зубожіння, неграмотність і маргіналізація, поганий стан здоров'я (наприклад, внаслідок надмірної зайнятості), і тому пов'язана як з

соціальним забезпеченням, так і з іншими сегментами соціальної інфраструктури.

Перші три функції є специфічними лише для відповідних сегментів, а четверта є загальною і стосується всієї системи. Насправді, ці функції переплітаються і взаємодіють одна з одною, наприклад, туризм і рекреація є водночас освітою, культурою і вихованням, а також охороною здоров'я. Вони, в свою чергу, є частиною профілактики і запобігають патологіям, боротьба з якими є, серед іншого, обов'язком центрів соціального захисту населення.

Ці функції реалізуються з різною інтенсивністю і, як зазначає Р. Брол, між різними типами функцій існують численні взаємозв'язки, що визначають пропорції між усіма їх видами в межах певної поселенської одиниці. Ці взаємозв'язки визначають кількісну структуру функцій. Порушення цієї структури призводить до збоїв у функціонуванні, а це означає, що, наприклад, місто чи муніципалітет може втратити свій характер, якщо його об'єкти та установи почнуть зменшуватися в кількості, перестануть виконувати свою роль і не будуть доповнюватися іншими функціями.

Однією з таких функцій є функція активізації. Вказується на її спрямованість на економічний розвиток певної території прямо та опосередковано, а також на сильну взаємозалежність між розвитком соціальної інфраструктури та економічним розвитком. З одного боку, розвиток інфраструктури залежить від економічного розвитку, а з іншого - швидкість і рівень економічного розвитку залежить від рівня розвитку інфраструктури.

Аналогічно це працює і в зворотному напрямку. Нерозвиненість одного елементу є причиною бар'єрів та гальмування розвитку іншого елементу.

Активізуючу функцію, яка виражає вплив соціальних послуг на економічне зростання, А. Кубов називає інакше. На його думку, це економічна функція, головною складовою якої є людина з її навичками та компетенціями, що підвищує інтенсивність, інноваційність та ефективність трудового процесу під впливом соціальної інфраструктури. Цю функцію можна розглядати у відтворювальному аспекті як інвестиції в людину та розширення її

інтелектуального діапазону, а в мотиваційному - як пробудження прагнень і спонукання людей до більш інтенсивної праці та більшої підприємливості^[29].

Ще однією функцією інфраструктури є соціальна функція, яка має велике значення як для економічного зростання, так і для підвищення якості життя суспільства. Вона задовольняє існуючі потреби, а також створює і просуває нові, формуючи якісно краще суспільство.

Соціальна функція даної інфраструктури реалізується через такі елементи, як підвищення задоволеності життям через розвиток і задоволення потреб у знаннях, інформації, розвагах, естетичних враженнях, сприяння активному способу життя та відпочинку, що призводить до відновлення гарної фізичної форми і самопочуття та зниження невиправданої з біологічних причин смертності людей у різних вікових групах. Варто зазначити, що соціальна інфраструктура є частиною соціальної політики, яку проводять як національні, так і регіональні та місцеві суб'єкти, що впливає з визначення соціальної політики, в якому зазначено, що вона є «...цілеспрямована діяльність держави та інших суспільних інститутів у сфері формування оптимальних умов життя і праці населення та міжособистісних відносин; а також наука про цілеспрямований вплив на систему суспільних відносин і перетворення умов життя населення; її сфера охоплює демографічну та сімейну політику, а також політику зайнятості, освіти, структури доходів і витрат, харчування населення, культури, охорони праці, соціального забезпечення та охорони здоров'я, боротьбу із соціальною патологією та питання соціального прогнозування». Це визначення є набагато ширшим, ніж визначення соціальної інфраструктури, хоча і включає в себе її та є її частиною.

В одному з визначень рівень життя визначається як «рівень задоволення потреб в одиницю часу, що впливає з товарів, послуг та умов життя, якими користується населення в цій одиниці».

Для того, щоб визначити його, розглядаються такі сфери, як: здоров'я, освіта, освіта, доступ до інформації та комунальні послуги, які складають систему соціальної інфраструктури.

Інша функція пов'язана з територією, чисельністю та структурою населення, яке обслуговується закладами та установами соціальної інфраструктури. Вона отримала назву моделюючої та інтегруючої функції, в результаті чого формування і розвиток різних типів зв'язків у вигляді, наприклад, доступу до шкіл, закладів культури, медичних закладів, що є результатом їх диференційованого розподілу та ієрархії, являє собою моделювання та інтеграцію складних систем розселення.

Зв'язок з територією та населенням, яке обслуговується об'єктами та установами соціальної інфраструктури, є передумовою для розрізнення двох функцій: екзогенної функції, яка виконується по відношенню до безпосереднього оточення регіону або країни, та ендогенної функції, яка виконується по відношенню до свого населення.

Ендогенна функція орієнтована на обслуговування мешканців даної одиниці і визначає умови життя в ній; вона стосується послуг внутрішнього (місцевого) характеру, включаючи початкову освіту, дитячі садки та базову медичну допомогу, серед іншого. Екзогенні, з іншого боку, стосуються діяльності, орієнтованої на позалокальний ринок, визначаючи певною мірою його доходи та динаміку розвитку, особливо у сфері послуг обласного державного управління, туризму та санаторно-курортного лікування.

Аналізуючи завдання, які виконує соціальна інфраструктура, можна також говорити про її імплементаційну функцію. У цьому сенсі вся система соціальної інфраструктури розглядатиметься як інструмент, що використовується державою для виконання своїх соціальних завдань по відношенню до громадянина. Основою для реалізації державою цієї функції є соціальні права, перелічені в Конституції України, які передбачають право на безкоштовну освіту в школах, її обов'язок до досягнення 18-річного віку, свободу користування культурними цінностями, право на спеціальну соціальну допомогу у важкій матеріальній ситуації, а також право на рівний доступ до охорони здоров'я та медичних послуг, що фінансуються за рахунок публічних коштів.

Беручи за критерій тип потреби, що задовольняється, можна виокремити первинну функцію соціальної інфраструктури та її вторинну функцію. Перша пов'язана із задоволенням первинних потреб, таких як освіта, охорона здоров'я та соціальний захист. Друга функція пов'язана із задоволенням потреб вищого порядку, серед яких охорона здоров'я, освіта, культура чи туризм.

Розглядаючи функціонування соціальної інфраструктури більш детально, можна вказати на інші її функції, такі як трансферна функція, яка полягає у створенні умов для руху товарів, людей та інформації, функція обслуговування, як задоволення потреб населення, та локаційна функція, згідно з якою рівень розвитку інфраструктури гарантує розвиток території.

Обговорення соціальної інфраструктури показує, що існує взаємозв'язок з якістю життя суспільства, і він є дуже високим. Важливо також, що внаслідок розвитку соціальної інфраструктури підвищується рівень життя, але це також передбачає місцевий та регіональний розвиток. Це можна виміряти, наприклад, за обсягом фінансування, отриманого з європейських фондів на розвиток інфраструктури. У пресі точаться дискусії про те, яка місцева влада краще служить своїм мешканцям, будуючи школи, модернізуючи медичні заклади, розширюючи спортивну та дозвілєву базу тощо. Розвинена інфраструктура визначає соціально-економічний розвиток громади, області та країни в цілому.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Управління місцевим розвитком (на муніципальному рівні) - це довготривалий процес, який базується на використанні багатьох різних інструментів, залученні багатьох учасників, роль яких у цьому процесі є різною. Повної інтеграції системи управління місцевим розвитком, яка дозволяє ефективно використовувати всі місцеві ресурси та зовнішні умови, дуже важко досягти в практиці роботи органів місцевого самоврядування. Фактично, в багатьох органах місцевого самоврядування використовується лише частина елементів системи, а окремі елементи процесу не завжди взаємопов'язані між собою. Відсутня спадкоємність і повторюваність діяльності, а учасники процесу не завжди правильно підібрані і їм не завжди відведена правильна роль у процесі. Найчастіше процес управління місцевим розвитком асоціюється з підготовкою стратегії розвитку муніципалітету/міста. Ось тільки часто ця діяльність фактично закінчується, коли стратегія розроблена і прийнята. Рідше можна зустріти функціонування програм реалізації середньострокових стратегій, що мають циклічний характер. Слабкість систем управління місцевим розвитком у Україні значною мірою є наслідком слабкості систем реалізації та моніторингу, які не дозволяють: постійне спостереження та оцінку змін, що відбуваються в навколишньому середовищі; вивчення оцінок і планів мешканців та інших користувачів; реальну оцінку наслідків впроваджених заходів; постійне пристосування програм реалізації до динамічних змін у навколишньому середовищі.

Існує поширена думка про низьку ефективність систем, що використовуються для моніторингу наслідків проведених заходів. Інструментальне ставлення до елементів процесу також є проблемою. Часто самі представники органів місцевого самоврядування визнають, що стратегії є насамперед інструментом для отримання зовнішніх коштів на реалізацію

проектів, очікуваних у місцевій громаді. Стратегічне планування підпорядковується пріоритетам і заходам, визначеним і наданим донорами.

У містах, що беруть участь у програмі «Місцевий розвиток», були підготовлені плани місцевого розвитку (або відповідно до існуючої стратегії розвитку, або як основа для її оновлення, що готується). Наразі радники ЗМП допомагають підготувати та впровадити системи моніторингу розвитку, щоб весь цей цикл міг формально та ефективно працювати як єдине ціле. ЗМП підготувала методологію та інструменти для цього процесу, і наразі ми готуємо команди в містах, щоб якомога повніше їх впровадити.

Метою інтеграції управління розвитком на муніципальному рівні є впровадження системи, в якій: бачення та стратегічні цілі громади визначаються довгостроковою стратегією, інструментом реалізації стратегії є середньостроковий план реалізації, що базується на пріоритетах на найближчі роки, які враховують цілі стратегії розвитку, цілі секторальних політик та горизонтальних програм, а також поточні соціально-економічні та фінансові умови, система моніторингу слугує для оцінки виконання завдань стратегії та актуалізації програми реалізації стратегії.

При плануванні інтеграції системи управління місцевим розвитком слід забезпечити її повноту та узгодженість шляхом: визначення та реалізації ключових етапів процесу, залучення ключових зацікавлених сторін до процесу та розподілу між ними відповідних ролей на всіх його етапах, інституціоналізації системи для забезпечення взаємозв'язку між різними етапами процесу, а також його безперервності та відтворюваності.

У цьому тексті представлені рішення, перевірені практикою управління розвитком малих і середніх міст у Україні. Концептуально вони повністю відповідають ситуації малих сільських муніципалітетів, хоча масштаби цих процесів будуть меншими. Інтеграція цих процесів у межах міських функціональних зон є необхідним, але окремим завданням, яке не розглядається в цій роботі.

В основі роздумів про інтеграцію процесу управління розвитком лежить припущення, що місцевий розвиток має ґрунтуватися на ідентичності та прагненнях місцевої громади, специфіці території та конкурентних перевагах, що впливають з неї, з урахуванням зовнішніх умов. Співпраця з місцевими партнерами, визначення прагнень місцевої громади, використання внутрішніх ресурсів та зовнішніх умов, сприятливих для місцевого розвитку, не може здійснюватися раз на кілька років у процесі підготовки стратегії. Для інтеграції управління розвитком необхідна цілісна система, що функціонує безперервно і циклічно, із залученням партнерів та їхніх ресурсів на всіх етапах процесу - у підготовці, реалізації та оновленні програм розвитку. З метою повної інтеграції процесу управління розвитком слід зробити наступні припущення - відповідно до моделі співуправління (нового) публічного врядування:

1. Бачення та цілі розробляються спільно з соціальними партнерами та широко схвалюються місцевою громадою.

2. Процес планування розвитку та визначення цілей спрямований на потреби та вподобання соціальних партнерів та отримувачів послуг, а реалізовані заходи використовують потенціал та ресурси місцевих партнерів.

3. Система управління розвитком має сильні вертикальні зв'язки. Бачення та стратегічні цілі трансформуються в пріоритети планів реалізації та визначають очікувані результати проектів, що реалізуються.

4. Компетенції чітко розподілені між політиками, професіоналами та соціальними партнерами - професіонали готують аналізи та альтернативні пропозиції рішень, соціальні партнери висловлюють свої думки та очікування, а особи, які приймають рішення, роблять остаточний вибір.

5. Управління розвитком ґрунтується на безперервному процесі. Стратегія, що визначає бачення розвитку та стратегічні цілі на кілька років, є основою для розробки рухомої (щорічно оновлюваної) середньострокової програми реалізації і є основою для підготовки щорічних планів реалізації.

Індикатори виконання ґрунтуються на стратегічних цілях і суспільних очікуваннях. Вони вимірюються на основі статистичних даних та результатів опитувань зацікавлених сторін.

7. Система моніторингу та оновлення базується на ітеративному процесі. Стратегія не визначає, які конкретні дії будуть здійснюватися протягом усього періоду реалізації. Ці дії визначають середньострокові програми реалізації, а система моніторингу дозволяє оцінити їх вплив і відповідно актуалізувати наступні середньострокові програми реалізації.

8. Інтеграція системи вимагає повної консолідації плану реалізації стратегії з багаторічною фінансовою політикою органу місцевого самоврядування та річним бюджетом. Завдання, включені до програми реалізації стратегії на відповідний рік, вносяться до бюджету і повинні враховувати можливості їх фінансування як під час виконання, так і після введення в дію нових завдань.

9. Впроваджено систему управління проектами та роботу міжсекторальних команд, що дозволяє визначати та реалізовувати проектні пакети (інтегровані проекти), які поєднують «жорсткі» та «м'які» заходи, здійснюються в різних секторах і потребують взаємодії різних партнерів (державних, приватних та громадських).

10. Визначено персональну відповідальність та впроваджено систему навчання персоналу.

11. Інтегрована система управління розвитком не може ефективно функціонувати без команди ефективних професіоналів. Це може бути забезпечено безперервно функціонуючою системою навчання, яка враховує динамічно мінливі потреби процесу. Таким чином, ефективне функціонування всієї описаної системи залежить від ефективних внутрішніх інституційних рішень.

Підсумовуючи, слід зазначити, що свідомий та ефективний інституційний розвиток органів місцевого самоврядування є практичною умовою успішного

впровадження інтегрованої системи управління місцевим розвитком на рівні органу місцевого самоврядування.

Впровадження інтегрованої системи управління місцевим розвитком муніципалітету/міста вимагає поділу роботи на етапи, прийняття методу роботи та визначення інструментів, які будуть використовуватися на кожному етапі процесу. Основними етапами впровадження та функціонування системи управління розвитком є: організація процесу, діагностика соціально-економічної ситуації, стратегія розвитку, програма реалізації стратегії та система реалізації стратегії, оцінка та моніторинг актуалізації.

Інтеграція управління розвитком ґрунтується на перекритті та взаємозв'язку двох циклів роботи на основі використання однакових методів та інструментів і залучення одних і тих же команд, відповідальних за різні етапи процесу. Один цикл пов'язаний з підготовкою стратегії розвитку, а інший - з програмою її реалізації, моніторингом, оцінкою та оновленням. Обидва цикли повторюються в різний час. Стратегія має довгостроковий характер, визначає бачення та стратегічні цілі розвитку і розробляється один раз на кілька років. Програма реалізації - це середньостроковий (на кілька років) план, який щорічно оновлюється, при цьому часовий горизонт зсувається ще на один рік. Ще одним елементом, що пов'язує ці два цикли, є необхідність постійного моніторингу стану та змін соціально-економічної та екологічної ситуації. Проведення індикативного аналізу соціально-економічної ситуації та опитування думок ключових зацікавлених сторін є необхідним для визначення стратегії і не менш важливим для оцінки наслідків впроваджених заходів та актуалізації програм реалізації. Моніторинг впливу заходів на досягнення поставлених цілей використовує інструменти, подібні до тих, що застосовуються в процесі діагностики.

Наступним елементом процесу управління розвитком є зв'язок циклу впровадження, моніторингу, внутрішньої оцінки та актуалізації середньострокових планів розвитку з циклом щорічного операційного та

фінансового управління в органі місцевого самоврядування. Опишу ці частини системи по черзі.

Стратегія розвитку є ключовим документом, який задає напрямок руху місцевої громади. Стратегія визначає цілі та заплановані заходи і, природно, слугує засобом комунікації з мешканцями, громадськими організаціями, державними установами, підприємцями, інвесторами. Узгодження напрямів розвитку з ключовими зацікавленими сторонами визначає їх подальше залучення до дій, спрямованих на досягнення спільних цілей. За наявності програм підтримки місцевого розвитку на регіональному, національному та європейському рівнях стратегія також відіграє важливу роль у комунікації з донорами та є основою для подання заявок на зовнішнє фінансування.

Просте визначення стратегії розвитку не гарантує автоматичного досягнення запланованих результатів. Не менш важливим фактором покращення ситуації є система її реалізації, організована таким чином, щоб стратегія стала основою для комплексної системи управління розвитком (середньострокового та оперативного) міста. Для ефективної реалізації цілей стратегії необхідно мобілізувати і консолідувати навколо поставлених завдань всю діяльність органів місцевого самоврядування. Важливим фактором ефективності стратегії є також ступінь інтеграції реалізованих заходів, а також рівень залучення та співпраці партнерів-учасників. Стратегія за своєю природою має багаторічний горизонт, і її втілення в конкретні дії вимагає створення системи, що поєднує довгострокові стратегічні цілі з середньостроковими програмами та оперативною діяльністю. Така система може базуватися на довгостроковій стратегії розвитку, середньострокових програмах імплементації та річних планах дій.

Програма реалізації стратегії - це ковзний план на кілька років, часовий горизонт якого зсувається на один рік під час підготовки наступних редакцій. Програма є основою для підготовки та реалізації щорічних планів дій інвестиційного та неінвестиційного характеру, що виконуються самим муніципалітетом, а також тих, в яких беруть участь місцеві партнери. Розробка

програми базується на напрямках, визначених стратегією розвитку, а відбір проектів - на оцінці їх впливу на можливість досягнення цілей, визначених стратегією. У такій системі кількарічний план найважливіших заходів розвитку, заснований на пріоритетах, що впливають зі стратегії розвитку міста/муніципалітету і поточної соціально-економічної та екологічної ситуації, є основою для підготовки наступних річних планів дій і міських бюджетів. Щорічний механізм моніторингу, оцінки та оновлення і доповнення середньострокової програми розвитку на наступний рік робить її інструментом управління розвитком міста в середньостроковій перспективі.

Організація процесу управління розвитком

Впровадженню інтегрованої системи управління повинні передувати заходи організаційного характеру. Перш за все, необхідно прийняти метод роботи і визначити всі інструменти, які будуть використовуватися в процесі. Інше питання - визначити учасників, організувати команди, залучені до роботи, розподілити між ними завдання та компетенції. Наступним кроком є узгодження графіку реалізації різних етапів і заходів.

Прийнятий метод роботи та інструменти, що використовуються в процесі, обговорюються в інших статтях цієї публікації. Нижче представлено склад залучених команд і завдання, які вони виконують. Протягом усього процесу важливо відокремлювати підготовчу роботу від консультацій з громадськістю та прийняття рішень на різних етапах підготовки та реалізації стратегії. Команди, залучені до процесу, і розподіл завдань повинні бути організовані таким чином, щоб залучені групи фахівців виконували всю роботу, яка вимагає професійної підготовки, відповідно до найкращих практик, місцеві партнери мали змогу висловити свою думку, а рішення приймалися обраними особами, які приймають рішення.

Запропонована нижче термінологія є ілюстративною і може бути змінена в умовах конкретних міст/муніципалітетів, особливо якщо більші або менші частини системи вже функціонують під своїми усталеними назвами. Однак надалі я буду послідовно використовувати наведену нижче термінологію. Задля

скорочення та уникнення повторень, згадуючи посаду мера/президента, я також маю на увазі голову сільського муніципалітету.

Команди, залучені до процесу управління розвитком: координатор, робоча група, міжсекторальна команда (або міжвідомча команда), рада громади, міський голова та міська рада.

Координатором груп має бути один із заступників міського голови, відповідальний за розвиток міста. Він/вона відповідає за керівництво робочою групою та міжвідомчою групою, а також за представлення результатів проведеної роботи міському голові/голові, членам громадської ради та міській/міським раді. Координатор є ключовою фігурою в системі, і від його/її компетентності та відданості справі залежить ефективність процесу.

Робоча команда складається з посадових осіб структурного підрозділу (організаційної одиниці), відповідального за розвиток міста/муніципалітету, і відповідає за керівництво процесом, комунікацію із зацікавленими сторонами, залучення зовнішніх фахівців та підготовку документів (аналізів, звітів, проектів документів). Основне завдання команди - керувати процесом підготовки стратегії, її впровадженню, моніторингом та оновленням. Конкретні завдання включають, зокрема, проведення опитувань та публічних консультацій, підготовку аналізів та експертних висновків, проектів документів, ведення процесу моніторингу реалізації стратегії, а також замовлення та прийом робіт від зовнішніх спеціалістів. З часом члени команди мають перебрати на себе роль зовнішніх фахівців і сформувати змістовне ядро управління розвитком.

Міжсекторальна команда відповідає за оцінку аналізів і досліджень, підготовлених робочою групою, оцінку соціально-економічної ситуації, проектів документів і рішень, підготовлених на різних етапах процесу, результатів моніторингу та підготовку висновків і рекомендацій для громадської ради та міської ради. Команда складається з фахівців з найбільш важливих для місцевого розвитку сфер. Вони відповідають за якість стратегії та інтеграцію її заходів.

Громадська рада складається з лідерів громади та представників найважливіших державних установ, підприємств і громадських організацій міста. Її завдання - оцінювати стан соціально-економічної ситуації, висловлювати свою думку щодо стану справ і рекомендувати остаточні рішення особам, які приймають рішення. Хоча рада є органом, що формує думку, вона відіграє особливу роль в процесі управління розвитком міста. Активна участь представників ключових зацікавлених сторін робить стратегію первинною програмою місцевої громади та обумовлює їх залучення до реалізації програми розвитку.

Міська рада та міський голова оцінюють подані документи та приймають остаточні рішення, затверджуючи результати роботи команд, залучених до всіх етапів процесу.

Представлена тут модель організації процесу, безперечно, є ідеальною, цільовою моделлю. Її впровадження в окремих органах місцевого самоврядування буде поступовим і залежатиме від низки практичних зовнішніх і внутрішніх чинників, а отже, певні елементи системи, безсумнівно, потребуватимуть доповнення. Метою консультативної групи ЗМП було окреслити загальну модель, допомогти впровадити елементи, характерні для етапу підготовки планів місцевого розвитку - тепер ми пропонуємо допомогу в процесі інституціоналізації всього процесу та його інтеграції в цикл операційного та фінансового менеджменту в містах, що беруть участь у програмі «Місцевий розвиток».

ВИСНОВКИ

Успішність розвитку муніципалітету найбільшою мірою визначається здатністю адаптуватися до нових викликів, змін та процесів у близькому та далекому оточенні. Це вимагає від муніципалітету створення власного адаптаційного механізму для забезпечення розвитку і, як наслідок, покращення умов життя його мешканців. Успішність дій у цьому напрямі значною мірою залежить від якості управління, тобто здатності органів влади вирішувати проблеми. Якість управління також впливає на привабливість міста з точки зору розміщення (інвестування) нових мешканців, суб'єктів господарювання та перебування туристів, а також на його імідж та конкурентоспроможність у навколишньому середовищі. З цією метою муніципалітети розробляють різні форми маркетингових проектів на додаток до інфраструктурних та екологічних інвестицій і трансформації землекористування. Якість управління також полегшує доступ до різних зовнішніх фінансових ресурсів, особливо іноземних (наприклад, фондів допомоги Європейського Союзу), оскільки найважливішим питанням у цьому відношенні є вміння правильно сформулювати і змістовно обґрунтувати заявку на співфінансування конкретного інвестиційного завдання.

На думку автора, концепція стратегічно-маркетингової діяльності, представлена в цій роботі, є гарним підґрунтям для ефективного та результативного вирішення проблем розвитку. Це концепція, яка дозволяє цілісно і комплексно підійти до проблем задоволення колективних потреб мешканців громади, підвищення її поселенської, інвестиційної та туристичної привабливості, підвищення конкурентоспроможності громади в регіональному, національному та міжнародному середовищі. Це також дозволяє реалізувати фундаментальні принципи: раціонального управління, сталого розвитку та участі громадськості. Концепція дозволяє: по-перше - діагностувати потреби територіальної громади (поточні та потенційні) і на цій основі визначити ефективні та дієві шляхи їх задоволення, виходячи з наявних активів та ресурсів, тобто локаційного потенціалу; по-друге — функціонування

муніципальної влади та службовців органів місцевого самоврядування в умовах невизначеності та непередбачуваності низки явищ і процесів у навколишньому середовищі, а також ставлення до зумовленого цим ризику дій як до постійного елементу муніципального управлінського процесу; по-третє — підвищення адаптивності муніципалітету до швидкозмінної реальності; по-четверте — здійснення активної маркетингової діяльності щодо власних цінностей і ресурсів (маркетинг пропонування територіальних продуктів) та активної діяльності з постійного поліпшення іміджу і конкурентних позицій муніципалітету в навколишньому середовищі. Результатом такого підходу має стати синергетичний ефект, тобто ефект у вигляді доданої вартості понад просту суму досягнутих результатів, отриманий в результаті взаємодоповнюваності двох методів управління. Хоча його слід розглядати як бажаний, додатковий результат такої взаємодоповнюваності, слід мати на увазі, що синергія не завжди досяжна і, крім того, в багатьох випадках її важко виміряти. Наприклад, до основних ефектів синергії можна віднести:

- на етапі планування та реалізації заходів з розвитку - більш точне визначення соціально-економічних потреб, цілей розвитку, пріоритетів та проектів реалізації, краще пристосування заходів з розвитку до місцевих умов, особливо фінансових, раціоналізація бюджетних витрат, ефективна координація та своєчасність реалізації окремих заходів, скорочення інвестиційних циклів, більш скоординована та цілеспрямована маркетингова діяльність - у цьому випадку можна говорити про потенційну синергію, яка може бути наслідком взаємодоповнюваності обох методів управління;

- після завершення про-девелоперської діяльності - економія бюджетних ресурсів, кращий імідж та вища конкурентна позиція муніципалітету в оточенні, краща координація діяльності суб'єктів господарювання, що працюють на території муніципалітету, активніша співпраця з мешканцями, підприємцями та громадськими організаціями - у цьому випадку можна говорити про фактичну синергію, яка є ефектом взаємодоповнюваності обох методів менеджменту.

У кінцевому підсумку, основним синергетичним ефектом від взаємодоповнюваності стратегічного управління та територіального маркетингу буде або може бути більш ефективне та результативне задоволення колективних потреб мешканців муніципалітету.

Систематична і довгострокова стратегічно-маркетингова діяльність для розвитку муніципалітету все ще не є частиною загального канону діяльності муніципальної влади в Україні. Основна складність у створенні клімату для такого типу діяльності пов'язана з менталітетом, звичками і браком знань серед представників влади та працівників органів місцевого самоврядування. Термін «стратегічно-маркетингове управління» в основному асоціюється з економічною сферою та підприємствами. У багатьох випадках інструменти стратегічно-маркетингового управління розглядаються як необхідність, що виникла в результаті скороминущого захоплення, формальної вимоги (наприклад, при подачі заявки на отримання фондів допомоги ЄС), що не вносить суттєвих змін у практику роботи муніципалітету. Довгострокове та комплексне управління муніципалітетом не стимулюється виборами депутатів рад та мерів/голів/мерів на чотирирічний термін, що спонукає думати щонайбільше про середньострокову перспективу. Фундаментальною проблемою, однак, залишається відсутність достатніх знань серед членів муніципальних органів влади та службовців органів місцевого самоврядування про переваги для місцевої громади від практичного застосування стратегічно-маркетингового муніципального менеджменту. У цій ситуації стратегічно-маркетинговий підхід, який є основою для формування їх комплексного розвитку, рідко застосовується в муніципалітетах. Більш поширеним є використання муніципальною владою окремих елементів цієї концепції, наприклад, наявність стратегії розвитку муніципалітету без програм і планів її реалізації, розробка довгострокового інвестиційного плану без одночасної підготовки довгострокового фінансового плану, відсутність програм просування муніципалітету або їх неякісна підготовка.