

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

СОПЕЛЬ ІГОР МИХАЙЛОВИЧ

**Механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної
влади в процесі управління розвитком території**

спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма – Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ДСПУАзм-21
СОПЕЛЬ Ігор Михайлович

Науковий керівник:
к.е.н., доцент Островерхов В.М.

ТЕРНОПІЛЬ – 2025

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ

1.1. Місце та завдання взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади у забезпеченні управління соціально-економічним розвитком регіону

1.2. Форми та методи взаємодії представницьких та виконавчих органів влади в управлінні розвитком території

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ДІЮЧОЇ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ З ОБЛАСНОЮ ДЕРЖАВНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ В ПИТАННЯХ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

2.1. Оцінка інституційного забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в сфері управління розвитком регіону

2.2. Аналіз форм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади у забезпеченні управління регіональними процесами і явищами

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ

3.1. Впорядкування інституційної бази взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в контексті реалізації адміністративної реформи

3.2. Впровадження програмних та договірних засад у взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасна Україна перебуває на етапі глибоких соціально-економічних трансформацій, у ході яких питання ефективного управління розвитком територій набувають особливої ваги. В умовах децентралізації, яка є одним із ключових напрямів державної політики, органи місцевого самоврядування отримують дедалі більше повноважень і відповідальності за соціально-економічний розвиток громад. Разом із тим, успішна реалізація місцевих стратегій розвитку неможлива без чітко налагодженої взаємодії з органами державної влади, які забезпечують нормативно-правову, фінансову та методичну підтримку.

Взаємодія між цими двома рівнями управління часто супроводжується низкою викликів: від недостатньої координації дій і розмежування повноважень до конфліктів інтересів та дублювання функцій. Це, у свою чергу, може призводити до неефективного використання ресурсів, затримки у прийнятті рішень та зниження якості надання публічних послуг населенню. Саме тому пошук оптимальних механізмів співпраці між органами місцевого самоврядування та державної влади є надзвичайно актуальним.

Дослідження механізмів взаємодії дозволяє не лише виявити існуючі проблеми, а й запропонувати шляхи їх подолання, враховуючи українські реалії, європейський досвід та глобальні тенденції розвитку територій. Саме узгодженість дій та партнерство між різними рівнями влади створюють передумови для сталого розвитку регіонів, підвищення добробуту громадян і зміцнення демократичних засад держави.

Таким чином, дослідження механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі управління розвитком території є не лише науково обґрунтованим, а й практично важливим для забезпечення ефективного, прозорого та орієнтованого на потреби людей управління територіями України.

Проблему взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в контексті управління розвитком територій досліджували низка відомих українських вчених. Серед них варто відзначити таких науковців, як В.Б. Авер'янов, який приділяв увагу питанням адміністративного права та механізмам взаємодії різних рівнів влади; О.Ю. Амоша, котрий аналізував регіональну політику та роль місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку; В.М. Бакуменко, що розглядав теоретичні та практичні аспекти державного управління; а також Л.В. Кравченко та В.І. Луговий, які досліджували питання децентралізації та міжвладної співпраці. Крім того, значний внесок у розробку теоретичних основ і практичних рекомендацій зробили О.М. Мельник, Г.Л. Монастирський, А.Ф. Мельник, О.С. Кравченко та інші. Їхні праці стали підґрунтям для формування сучасної української моделі співпраці між органами місцевого самоврядування та державної влади.

Метою кваліфікаційної роботи є розвиток теоретичних положень та вироблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі управління розвитком територій.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення наступних **завдань**:

- проаналізувати сучасний стан і особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в управлінні розвитком територій в умовах децентралізації.
- визначити основні проблеми, що виникають у процесі співпраці між цими рівнями влади, а також причини їхнього виникнення.
- дослідити чинне нормативно-правове забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування та державної влади, оцінити його ефективність і відповідність сучасним потребам територіального розвитку.
- вивчити європейський досвід партнерства між різними рівнями влади та можливості його застосування в українських реаліях.
- сформулювати практичні рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з органами

державної влади з метою підвищення ефективності управління розвитком територій.

Об'єктом дослідження є процес управління розвитком регіону.

Предметом дослідження є механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі управління розвитком території.

У процесі написання роботи були використані комплексні наукові методи, що дозволили всебічно проаналізувати взаємодію органів місцевого самоврядування та органів державної влади в управлінні розвитком територій. Зокрема, застосовано такі підходи. Аналіз нормативно-правової бази — для вивчення чинних законодавчих актів, які регламентують повноваження та механізми співпраці між різними рівнями влади. Порівняльний метод — для зіставлення українського досвіду взаємодії з європейськими практиками у сфері місцевого самоврядування. Системний підхід — для розгляду процесів управління розвитком територій як взаємопов'язаних елементів єдиної системи. Метод експертних оцінок — для збору думок фахівців і практиків щодо проблем і перспектив співпраці між органами влади. Аналіз літературних джерел і статистичних даних — для обґрунтування висновків і рекомендацій, а також для виявлення тенденцій і проблем у сфері територіального розвитку. Поєднання зазначених методів забезпечило глибину, об'єктивність і практичну спрямованість проведеного дослідження.

Практична цінність дослідження полягає у тому, що рекомендації, наведені в роботі можуть бути використані Тернопільською обласною радою з метою удосконалення технологій взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі управління розвитком територій.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ

1.1. Місце та завдання взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади у забезпеченні управління соціально-економічним розвитком регіону

У процесі адміністративної реформи в державній адміністрації та органах місцевого самоврядування почали впроваджувати сучасні структури управління. Слабкою стороною сучасної системи діяльності громад вважається управління послугами шляхом надання ресурсів, тобто орієнтація на витрати. Рішення з цього питання приймають штабні органи. Також відсутня згода між політикою та територіальною адміністрацією щодо виду та обсягу необхідних послуг. Держава, в свою чергу, надмірно втручається в діяльність органів місцевого самоврядування. Самостійність осіб, які виконують конкретні завдання, є занадто малою, так само як і схильність до ризику, орієнтація на зростаючі та мінливі потреби клієнта є незначною; слабка політика якості, відсутність прозорості витрат і послуг, мала кількість економічних стимулів та неефективний контроль доповнюють цю не надто оптимістичну картину польського самоврядування.

Сучасні демократичні держави з ринковою економікою діють на основі принципу субсидіарності (допомоги), який передбачає, що до компетенції центральних органів влади належать лише ті питання, які не можуть вирішити окремі громадяни або їхні групи. З цього випливає інший принцип – принцип обмеженої побудови державного суспільства. Згідно з цим принципом, суспільство є багаторівневою організацією, тобто між індивідом і державою існують проміжні спільноти, представником яких є територіальний самоуряд, що визначається як місцева демократія [2]. Місцеве та регіональне самоврядування

належать до територіальних спільнот. Воля мешканців має на це незначний вплив, але ці спільноти можуть перетворюватися на місцеві громади, а ті вже є свідомим об'єднанням людей для досягнення спільних цілей. Створенню місцевих громад сприяє існування територіальної ідентичності, тобто емоційний зв'язок людей з територією, її ландшафтом та продуктами матеріальної і нематеріальної культури [3]. Територіальна ідентичність проявляється через регіоналізм, який має такі риси, як:

- прихильність спільноти до своєї території,
- переконання, що ця територія має позитивні властивості, а люди, які живуть на цій території, створили або створять власну, окрему культуру,
- суб'єктивна ідентифікація з цією спільнотою та її культурою,
- потреба виявляти в різних соціальних діях прихильність до рідних місць, позитивну оцінку їхніх властивостей, ідентифікацію з громадою та її культурою.

З плином часу змінюється спосіб здійснення місцевої влади та управління державними послугами. Цей новий спосіб з англійської мови називається *governance* і його важко однозначно перекласти на українську мову [5]. Г. Іздебський стверджує, що це функція управління складними громадами шляхом координації дій суб'єктів, які належать до різних секторів [8]. Порівняння традиційного та нового управління та управління державними послугами наведено в таблиці 1.1

Реактивація місцевого самоврядування спричинила необхідність регулювання структур та способів діяльності самоврядування. Це регулювання здійснюється за допомогою нормативних актів, прийнятих на центральному рівні (закони), або за допомогою нормативних актів самоврядування.

Так, Відповідно до Конституції України, територіальний устрій має гарантувати децентралізацію державної влади. Основний територіальний поділ держави, який враховує соціальні, економічні або культурні зв'язки, забезпечує органам місцевого самоврядування здатність виконувати публічні завдання.

Конституція встановлює, що основною одиницею місцевого самоврядування є громада.

Таблиця 1.1

Традиційний та новий підхід до здійснення місцевої влади та управління публічними послугами

Атрибути	Територіальне самоврядування – традиційний підхід	Управління місцевими громадами – новий підхід
Кількість інституцій	кілька	багато
Організаційна структура	ієрархічна, консолідована	децентралізована, розрізнена
Горизонтальні мережі	близькі	широкі
Міжнародні мережі	мінімальні	широкі
Демократичні зв'язки	представництво	представництво та нові експерименти
Проведена політика	рутинні	інноваційні, навчальні
Центральна влада	прямий контроль	децентралізована та мікроінтервенції
Лідерство	колегіальне	мерське, харизматичне

Парламент прийняв Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який став «конституцією» самоврядування. Відповідно до цього закону, громада – це основна і водночас незалежна від держави спільнота громадян, які проживають на певній території. Вона отримала власний перелік завдань, які значною мірою фінансуються з власних джерел. Ця одиниця виконує завдання з метою «задоволення колективних потреб спільноти».

Виділяють дві моделі місцевої та регіональної влади, які базуються на відносинах, а саме північну та південну. За критерій поділу прийнято:

- обсяг виконуваних функцій,
- свободу прийняття рішень,
- інтенсивність контактів з місцевими органами влади.

Північна модель має такі особливості: широкий обсяг виконуваних функцій, велика свобода прийняття рішень, невелика інтенсивність контактів з

центральною владою, невелика кількість рівнів самоврядування, менша кількість одиниць самоврядування.

Між цими ознаками існує висока кореляція. Контакти з центральними органами влади є рідкісними, оскільки цей орган місцевого самоврядування має широкий спектр повноважень (початкова та середня освіта, лікарні, соціальний захист, житлове будівництво, комунальне господарство, протипожежна охорона, відпочинок та рекреація) та свободу у прийнятті рішень. Цей орган місцевого самоврядування зазвичай має два рівні (у деяких країнах – один), а органи місцевого самоврядування є великими за кількістю населення та територією. Такий тип місцевого самоврядування існує в Данії, Нідерландах, Фінляндії, Ірландії, Норвегії, Швеції та Великій Британії (табл. 1.2).

Характерними рисами південноєвропейської моделі є вузький спектр виконуваних функцій, мала свобода у прийнятті рішень, велика інтенсивність контактів з центральною владою, велика кількість рівнів місцевого самоврядування, велика кількість одиниць місцевого самоврядування та невеликі розміри одиниць місцевого самоврядування.

У цій моделі зазвичай існують три рівні та багато малих одиниць з невеликими повноваженнями, що, в свою чергу, вимагає від них частих контактів з центральною владою. Лобіювання та більш-менш формальні групи тиску та впливу є невід'ємною частиною цієї структури. Південноєвропейська модель існує в: Бельгії, Франції, Іспанії, Португалії та Італії.

Обидва описані моделі виникли в результаті історичного розвитку, процесів модернізації, способу децентралізації влади, професіоналізації державної адміністрації, цінностей, якими керувалася влада, та способу вирішення політичних конфліктів. Північноєвропейська та південноєвропейська моделі були зразком для Польщі в період створення та реформування місцевого самоврядування.

Таблиця 1.2

Системи територіальної державної адміністрації в деяких країнах ЄС

Тип держави	Назва країни	Рівень територіальної організації		
		Регіональний	Проміжний	Місцевий
Федеральний	Австрія	9 земель	-	2347 громад
	Бельгія	3 регіони	10 провінцій	589 громад
	Німеччина	16 земель	426 округів	16 068 громад, 117 міст з правами округу
регіональний	Іспанія	17 автономних спільнот	50 провінцій	8098 громад
	Італія	20 регіонів	102 провінції	8100 муніципалітетів
унітарна	Данія	-	15 графств	275 муніципалітетів
	Фінляндія	6 провінцій	19 регіональних рад	455 громад
	Франція	26 регіонів	100 департаментів	36 433 комуни
	Греція	13 планових регіонів	54 департаменти	1033 муніципалітети
	Нідерланди	-	12 провінцій	633 муніципалітети
	Ірландія	8 регіонів	29 графств і 5 міст-графств	84 комуни
	Люксембург	-	3 округи	118 громад
	Португалія	2 острівні регіони	18 округів	305 громад, 4207 цивільних парафій
	Швеція	-	21 графств	288 громад
	Велика Британія	Англія	35 графств, 274 округи, 36 метрополісних округів, 32 райони + Лондон 14 унітарних органів влади	
		Уельс	22 унітарні органи влади	
		Шотландія	32 унітарні органи влади	
		Північна Ірландія	-	26 округів

Так, у Польщі існує три рівні місцевих органів влади:

- рівень гміни - сільські, сільсько-міські та міські гміни,
- районний рівень - райони, які поєднують риси громад та районів, тобто міста на правах районів,
- регіональний рівень – воєводська самоуправління.

Самоврядування має ряд характерних рис, до яких можна віднести: однорідність рішень, трирівневість, значну децентралізацію завдань при обмежених і недостатніх засобах для їх виконання, самостійність і правовий захист для кожної одиниці місцевого самоврядування, обмежений нагляд, що охоплює лише критерій законності, обмежений дуалізм адміністрації самоврядування та уряду, а також нерішучість щодо моделі виконавчого органу.

Таблиця 1.3 у зрозумілій та наочній формі показує основні характеристики окремих рівнів місцевого самоврядування та дозволяє їх порівняти.

Таблиця 1.3

Характерні риси місцевого самоврядування на різних рівнях

Деталізація	Громада	Район	Область
Визначення самоврядування	Жителі громади, які на підставі закону утворюють самоуправну громаду і проживають на певній території	Жителі району, які відповідно до закону є місцевою самоуправлінською громадою, що проживає на певній території	Жителі області, які відповідно до закону утворюють регіональну самоуправну громаду, що проживає на певній території
Наявність правосуб'єктності	так	так	Так
Гарантія судового захисту самостійності	так	так	Так
Допоміжні одиниці	так (поділ, зокрема, на старостинські округи, мікрорайони)	ні	Ні
Наявність комунальної власності	так	так	Так
Сфера діяльності у сфері комунального господарства	Презумпція компетенції у місцевих справах	Перелічувальне визначення компетенції	Презумпція компетенції у регіональних справах
Можливість ведення комерційної діяльності	так, але за певних умов	ні	так, але в обмеженому обсязі
Орган, що приймає рішення та здійснює контроль	Рада громади	Районна рада	Обласна рада
Вибори органу, що приймає рішення та	мешканці	мешканці	мешканці

Виконавчий орган	сільський, селищний міський голова, виконавчий комітет та інші органи	-	-
Вибори виконавчого органу	Мешканці, рада	-	-

Отже, взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади відіграє ключову роль у забезпеченні ефективного управління соціально-економічним розвитком регіону. Її результативність визначається чітким розмежуванням повноважень, партнерськими відносинами, прозорістю процесів та залученням громадськості до прийняття рішень. Спільна відповідальність, розвиток культури діалогу й підзвітності, а також впровадження європейських практик сприяють формуванню спроможних громад, здатних самостійно вирішувати актуальні проблеми та забезпечувати сталий розвиток. Саме така синергія між усіма рівнями влади є запорукою добробуту регіонів і поступу України на шляху до європейських стандартів життя.

1.2. Форми та методи взаємодії представницьких та виконавчих органів влади в управлінні розвитком території

Під місцевим та регіональним розвитком слід розуміти створення нових робочих місць та забезпечення найкращих умов життя для мешканців даної території як у місцевому, так і в регіональному середовищі. Процес розвитку полягає головним чином у поліпшенні існуючих або створенні нових корисних властивостей територіальної одиниці, можливостей розвитку економіки та збільшенні зовнішніх вигод для економічних суб'єктів, а також корисних властивостей місцевого та регіонального екосистеми та просторового порядку. Це процес кількісних і якісних змін, який стосується даної території в плані рівня життя населення та функціонування розташованих на ній суб'єктів. Місцевий та регіональний розвиток стосується п'яти вимірів, які характеризуються в таблиці

1.4. Відправною точкою для роздумів про місцевий та регіональний розвиток є визнання ресурсів, якими володіють органи місцевого самоврядування.

Таблиця 1.4

Виміри місцевого та регіонального розвитку

Виміри	Сфери
Соціально-культурний	Населення, освіта, професійна кваліфікація, інтеграція місцевих та регіональних громад, умови життя, соціальні інститути та послуги
Екологічний	ресурси навколишнього середовища та його компоненти, ступінь руйнування та забруднення навколишнього середовища, екологічна інфраструктура, екологічна свідомість
Економічні	економічні ресурси, економічна діяльність за секторами та галузями, економічні функції, місцеві та регіональні ринки, економічна база міст та регіонів, зовнішні вигоди та соціальні витрати, спільні блага, конкурентоспроможність міст та регіонів

Джерело: власна розробка.

До цих трьох основних у випадку місцевих громад додаються ще такі ресурси, як: потреби місцевих та регіональних громад, цінності та ресурси природного середовища, трудові ресурси, інвестиції в інфраструктуру, наявний економічний потенціал, місцевий ринок та існуючі зовнішні ринки, фінансовий капітал, застосування сучасних технологій виробництва та використання нових, більш ефективних технічних рішень, а також міжнародне співробітництво. Всі ці фактори поділяються на дві групи:

1. Ендогенні фактори - тобто внутрішні, а отже, такі, що впливають з потенціалу, яким володіє дана одиниця. Вони визначають, як швидко адміністративно-територіальні одиниці реагують на зміни, що відбуваються в оточенні.

2. Екзогенні фактори – зовнішні – це такі, на які дана одиниця не має жодного впливу і повинна до них пристосовуватися; вони впливають із навколишнього середовища та змін, що в ньому відбуваються.

Найважливішим фактором, що визначає місцевий та регіональний розвиток, є здатність створювати та адаптувати нові інновації та сучасні рішення, які замінюють старі. Умовою конкурентоспроможності є здатність йти в ногу з новинками у світі науки та техніки. Це дозволяє створити економіку, засновану на знаннях [15]. Інвесторів до діяльності в конкретному регіоні заохочує якість

культурного середовища, велика кількість місць культури, відпочинку та розваг, відповідний рівень освіти та мотивації потенційних працівників [18].

Відповідно до вимог літератури, факторами місцевого розвитку є: мінеральні, сільськогосподарські, лісові, водні ресурси, трудові ресурси, інвестиційний капітал, виробничий та сервісний потенціал, сучасні технології, поглинання місцевого та зовнішнього ринку, розмір територіальної одиниці та можливості отримання субсидій, дотацій та пільг.

Існують також фактори, які збільшують шанси на успішний місцевий розвиток. Це, наприклад: правильна діагностика стану громади або району та SWOT-аналіз місцевої громади, стратегічний підхід до місцевої економіки, лідерство, яке об'єднує людей і ресурси різних суб'єктів на шляху до досягнення спільних вигод, надання допомоги та послуг там, де ніхто не в змозі задовольнити потреби місцевої громади.

Місцеві органи влади впливають на економічний розвиток регіону не тільки за допомогою фінансових інструментів, але й за допомогою нефінансових інструментів. Останні пов'язані з плануванням, просторовим розвитком, законодавством у сфері нерухомості, законодавством про державні закупівлі, законодавством про дороги загального користування, про систему освіти, культури, спорту, туризму, сільського господарства та охорони навколишнього середовища.

Фінансові інструменти мають на меті впливати на поведінку приватних інвесторів. Вони стосуються переважно податків і зборів, є бюджетними інструментами, пов'язаними з категорією державного боргу місцевого самоврядування. Вони поділяються на інструменти в сфері податків і зборів, інструменти, пов'язані з структурою бюджету місцевого самоврядування, що стосуються боргу місцевого самоврядування, бюджетного дефіциту, кредитів, позик, облігацій і порук, пов'язані з функціонуванням банків місцевого самоврядування, або інструменти, що впливають з формування видів і структури витрат місцевого самоврядування [21].

З огляду на вищезазначене, не викликає сумніву, що громада як основна одиниця місцевого самоврядування повинна вживати активних і широкомасштабних заходів для підтримки місцевого розвитку в економічному аспекті. Це одне з її основних обов'язків, яке має принципове значення як зараз, так і в майбутньому [22].

Громада, яка сама не розвивається і не підтримує ініціативи розвитку своїх мешканців, не має шансів вижити в сучасній економіці. Замість того, щоб пасивно виконувати лише свої законодавчі обов'язки, вона повинна все частіше проявляти ініціативу, шукати нові можливості розвитку, підтримувати нові галузі економіки, шукати нові джерела фінансування інвестицій, активно і успішно брати участь у фінансовому ринку. Таке ставлення забезпечить їй відповідні темпи розвитку і створить для мешканців очікуваний ними рівень життя. При прийнятті рішень державні організації керуються насамперед соціальними та політичними критеріями, що відрізняє їх від підприємств, які враховують переважно ринкові критерії.

Громади повинні бути налаштовані на зміни в своїй діяльності, оскільки тільки це дозволить їм ефективно і результативно функціонувати в місцевій громаді. Однією з таких змін може бути їх зближення з сервісними установами, які налаштовані на виявлення і задоволення потреб своїх клієнтів. Щоб можна було говорити про будь-які зміни, необхідні інноваційні процеси, які визнають пріоритетом максимізацію ефектів послуг, що надаються мешканцям громади.

Покращення ефективності діяльності досягається шляхом впровадження в громадах контролінгу. Це нове поняття в державному управлінні, тому зразки слід брати з Європи та Америки, оскільки там ці рішення є звичними. Одним з найпопулярніших методів державного управління є *new public management*. Більшість підприємницьких органів влади стимулюють конкуренцію між суб'єктами, що надають послуги, передають свої повноваження громадянам, відбираючи право контролю над бюрократією і передаючи його громаді, оцінюють ефективність і якість діяльності своїх агентств, зосереджуючись не на їхній роботі, а на її результатах, керуються не правилами та регламентами, а

своєю місією, ставляться до громадян, які користуються їхніми послугами, як до клієнтів і надають їм свободу. Ці органи влади запобігають виникненню проблем, замість того, щоб шукати засоби їх вирішення, коли проблеми вже виникли. Вони вкладають енергію в заробляння грошей, а не в їх витрачання. Вони децентралізують повноваження, дозволяючи громадянам брати участь в управлінні. При цьому вони не зосереджуються на наданні послуг суспільству, а на активізації співпраці всіх секторів - державного, приватного, соціального - у задоволенні соціальних потреб свого регіону» [15].

Нове державне управління складається з семи основних елементів:

- впровадження менеджерського управління в державному секторі,
- чітке і ясне визначення стандартів і показників діяльності,
- посилення акценту на контролі отриманих результатів,
- орієнтація на дезагрегацію одиниць державного сектора,
- впровадження конкуренції в державному секторі,
- використання методів і технік управління з приватного сектора,
- посилення акценту на економії та дисципліні у використанні наявних ресурсів.

Контролінг є методом, який сприяє управлінню і є чудовим інструментом системного підходу до діяльності організації - від планування, через реалізацію, вимірювання, аж до контролю. Існують визначення контролінгу в функціональному та інституційному аспектах (вони походять з науки про бухгалтерський облік). У літературі немає однозначного визначення контролінгу, оскільки це досить широке поняття, яке не можна визначити за допомогою одного, закритого значення. Зазвичай суб'єктом цього процесу є підприємство як одиниця, що отримує певний прибуток, але після певних коригувань його можна також застосувати до некомерційних організацій. Ці коригування полягають у виділенні сфер діяльності та важливих цілей для даної організації. Слово «*контроль*» походить з кібернетики, тобто науки про системи, здатні до управління, і означає керівництво, регулювання, управління та контроль. Те саме

слово стосовно підприємства означає, що організація є системою, здатною до самостійного контролю над собою. Для цього вона повинна мати ряд інформації про процеси та події, що відбуваються в ній, а також можливість координації процесів, що відбуваються, які дозволяють реалізувати бачення та місію, які підприємство обрало собі за мету діяльності.

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ДІЮЧОЇ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ З ОБЛАСНОЮ ДЕРЖАВНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ В ПИТАННЯХ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

2.1. Оцінка інституційного забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в сфері управління розвитком регіону

Швидкість змін у сучасному світі, невизначеність майбутнього та зростання кількості факторів, що впливають на процеси змін, виправдовують стратегічний підхід до управління розвитком. Тому необхідно розпізнати та систематизувати проблеми, пов'язані зі стратегічним та просторовим плануванням, а також дослідити їх взаємозв'язки з точки зору практики управління територіальною одиницею. Слід пам'ятати, що процес управління, включаючи планування та координацію розвитку, обумовлений множинністю суб'єктів на окремих рівнях адміністрації, а також специфікою їх діяльності та розподілом повноважень. Кожен рівень має свої специфічні проблеми в реальній сфері, на які впливають завдання в області планування, пов'язані з пошуком оптимальних рішень, специфічних для кожної області. Тому необхідно звернути увагу на визначення сфер соціально-економічного розвитку та гармонізацію перетворень просторової структури, що дозволить створювати функціональні структури, сприятливі для динамізації розвитку та високої якості життя, а також формування публічних просторів. У практиці планування розрізняють документи, що стосуються соціально-економічного розвитку, та документи, пов'язані з плануванням і просторовим розвитком. Водночас соціально-економічне та просторове планування може мати стратегічний та оперативний вимір, при цьому відповідні документи не можуть бути відірвані від аспектів структури та розвитку, що їх обґрунтовують.

В оцінці взаємозв'язку між стратегією та документом просторового планування виявляються розбіжні погляди при одночасному постулаті про паралельне, в тому числі інтегроване, планування в системі територіальних одиниць. Водночас вважається, що на заваді повній інтеграції стоїть законодавство, яке передбачає окремі документи, тобто стратегію та план просторового розвитку, а також існуюча практика дій. Інтеграція в цій сфері може проявлятися у паралельності робіт, що проводяться одночасно, з великою часткою спільних розробок, особливо аналітично-діагностичних та прогнозних, а також із спільною системою стратегічних цілей, що перекладаються на критерії формування простору, а також із узгодженими рішеннями. З іншого боку, інтеграцію можуть ускладнювати:

- відсутність моделей взаємодії та обміну інформацією, а тим більше відсутність досвіду,
- традиція та брак стратегічних рис у просторовому плануванні,
- надмірна загальність стратегії,
- різний час початку робіт.

Здається, що за координацію та інтеграцію обох форм планування свідчать суттєві аргументи, оскільки просторові проблеми часто мають сильні соціально-економічні передумови. Перетворення простору залежать від загального розвитку, але також і зумовлюють цей розвиток. У свою чергу, формулювання сценаріїв розвитку, а потім концепцій його підтримки є найбільш доцільним у комплексному стратегічному плануванні.

Процес інтеграційного підходу до планування розвитку проявляється в таких питаннях, як необхідність об'єднання стратегій політик, планів і дій, співпраця між суб'єктами. Інтеграція розуміється як координація процесу створення стратегії з метою уникнення суперечливих політик і досягнення результатів розвитку, що гарантують певну узгодженість. Суть інтегрованого планування полягає в процесі планування та прийняття рішень, який повинен привести до об'єднання соціальних, економічних та просторових підсистем, а отже, до забезпечення цілей розвитку, включаючи сталий розвиток. Інтегроване

планування – це цілісне, мультидисциплінарне, іноді спеціалізоване планування, яке враховує взаємозалежності та зв'язки і базується на комплексних розрахунках вигод та витрат. Інтегроване планування розвитку дозволяє різним суб'єктам здійснювати комплексні та багаторівневі дії у формі партнерства та за умови активної участі суспільства. Воно також дозволяє створювати мережі зв'язків між різними суб'єктами та налагоджувати партнерства з метою реалізації проєктів. Крім того, воно вимагає узгодженості планування на різних рівнях на основі співпраці окремих ланок адміністрації та посилення функцій планування у прийнятті рішень з метою сприяння реалізації суспільних інтересів у певному просторі.

У системі інтегрованого планування розвитку слід вказати на такі виміри інтеграції, як: інтеграція за проблемами - інтеграція в системі простір-суспільство-економіка, інтеграція між організаційними секторами - врахування взаємодії адміністрації, підприємств, науки та суспільства, територіальна інтеграція – використання територіального капіталу не тільки даної територіальної одиниці, але й пов'язаних з нею одиниць для досягнення територіальної цілісності, а також інтеграція процесу планування та планових документів.

Особливу увагу слід приділити парадигмі територіально орієнтованої політики, яка є ключовим методом інтеграції політики розвитку щодо певної території. Виділяють такі найважливіші універсальні елементи територіально орієнтованого підходу:

- визнання територіальної різноманітності у досягненні загальних цілей розвитку,
- надлокальні та місцеві інституції та інші учасники процесу розвитку,
- знання про загальний контекст розвитку та особливості розвитку конкретного місця,
- інституційна основа діалогу між багатьма суб'єктами.

Слід підкреслити, що територіальний капітал є ресурсом, створеним у цивілізаційних процесах, що виходять за межі адміністративних одиниць. Тому

обмеження розвитку та управління ним адміністративними межами окремих територіальних одиниць ускладнює перспективи довгострокового розвитку. У випадку деяких стратегічних функцій можливе виходження за межі формально визначеного планового району та укладення угод, що служать реалізації цілей на ширшій території. Зазвичай функціональний район охоплює багато адміністративно відокремлених територіальних одиниць. Тому побудова територіального капіталу та управління розвитком у такій системі вимагає інтегрованого підходу. Це дозволяє розглядати територію як суб'єкта інтегрованої політики, що стає шансом для подолання секторальних поділів. Еволюція підходу в цій сфері до певної міри зумовлена регулюваннями Європейського Союзу, що, однак, дає підстави для більш територіальної політики на регіональному та місцевому рівнях. З територіальним виміром інтеграції планування пов'язана також концепція територіальної згуртованості, яка є інструментом врахування просторових аспектів в економіці, секторальних політиках, соціальному плануванні та процесах прийняття рішень. Територіальна згуртованість є також способом планування та розвитку, що враховує територіальний потенціал, мережу населених пунктів та регіональні зв'язки. Інтеграція процесу планування та планових документів означає розробку інтегрованої стратегії розвитку та визначення напрямків інтегрованого планування. Важливою є також інтеграція між різними існуючими типами планів та між планами різних рівнів управління, а також врахування планів функціональних територій. Цей вимір інтеграції є відображенням сучасних європейських тенденцій до посилення інтеграції планування на різних рівнях, що знаходить своє вираження в європейських документах. Отже, здається, що при створенні інтегрованих стратегій слід базуватися на підході, який передбачає необхідність врахування комплексної та багатовимірної системи, яку створює дана територіальна одиниця, яка одночасно є складною соціально-економічною та просторовою системою разом із її оточенням.

Системний парадигма означає спосіб мислення, вирішення проблем або поведінки, в якому явища розглядаються комплексно в їх внутрішніх і зовнішніх

взаємозв'язках. Одночасно слід враховувати можливість еволюції цієї системи, створеної даною територіальною одиницею та її оточенням, а також передбачати можливість використання адаптаційних здібностей складних систем, що передбачають багатовимірні зв'язки та різноманітність окремих соціальних, інституційних, економічних, просторових, культурних чи історичних компонентів. Багатовимірність системи територіальної одиниці повинна бути врахована в аналізі підсистем та взаємозв'язків між ними в дусі інтеграції проблем в рамках інтегрованого планування, з включенням таких основних областей, як: суспільство, простір та економіка, в контексті різноманітних критеріїв для оцінки варіантів запропонованих рішень.

Відправною точкою для побудови моделі інтегрованого планування є усвідомлення того, що управління розвитком вимагає дій та рішень багатьох різних суб'єктів, а отже, взаємодії національних, регіональних та місцевих державних суб'єктів, економічних суб'єктів та мешканців, які реалізують свої індивідуальні цілі. Вплив державних суб'єктів повинен охоплювати координацію всіх дій. Ця координація повинна ґрунтуватися на визначенні загальноприйнятих цілей розвитку та захисту суспільних інтересів, а також раціональному розподілі державних коштів. Отже, побудова моделі інтегрованого планування розвитку повинна враховувати бажані зміни стану економіки, соціальної системи, стану навколишнього середовища та просторової організації територіальної одиниці. Розвиток охоплює поліпшення кожного з цих взаємозалежних факторів, принаймні не погіршуючи інших, які визнані такими, що потребують збереження. У свою чергу, планування розвитку тут розуміється як організований процес, що веде до прийняття рішень, які встановлюють правила та напрямки діяльності з метою стимулювання бажаних змін у розвитку та функціонуванні територіальної одиниці, а також як протидія небажаним змінам. Інтегроване планування означає, отже, організований процес, що веде до прийняття – за широкої участі всіх зацікавлених сторін – скоординованих рішень, що встановлюють принципи та напрямки діяльності у всіх сферах розвитку територіальної системи.

Принципи розвитку повинні ґрунтуватися на детальному визначенні умов розвитку в усіх підсистемах: природній, соціальній, культурній, економічній та інфраструктурній. На основі досліджених умов можна ідентифікувати існуючі проблеми та основні зовнішні та внутрішні фактори, що визначають їх вирішення. Можна також визначити бачення розвитку територіальної одиниці, її цілі та пріоритети, а також основні виклики місцевої та регіональної політики.

Візія розвитку повинна стосуватися бажаного місця територіальної одиниці в поселенській структурі регіону, а також визначати принципи формування її ідентичності, економічні, наукові та освітні функції, принципи розвитку соціального потенціалу, основні елементи просторової структури та проходження транспортної та технічної інфраструктурної мережі, а також особливості публічного простору. Важливим елементом також повинні бути висновки щодо формування політики розвитку та просторової політики. Звідси виникає проблема пошуку організаційних рішень, які допоможуть у процесі усунення невідповідності між окремими спеціалізованими державними політиками. Ці політики мають тенденцію до постійної спеціалізації та максимальної еволюції процесу всередині даної спеціалізації без посилення на сферу та цілі інших політик. Це призводить до явища, при якому кожен стовп державної політики відрізняється від інших у виборі методів управління, адміністративних процедур, часового горизонту для основних цілей та розподілу впливу і влади між окремими суб'єктами, що належать до мережі.

Така незалежна спеціалізація публічних політик має негативний вплив на процес і результати розвитку. Звідси ідея запровадження узгодженої системи формування та реалізації публічних політик. Тому стає необхідним створення та впровадження механізмів координації дій та рамок спільного програмування розвитку. Це призводить до інтеграції політик, що вимагає більшої міжсекторальної співпраці, ніж у випадку їх координації. Тоді як метою координації є насамперед модифікація секторальних політик, що призводить до їх взаємної узгодженості та взаємодопомоги, інтеграція політик призводить до створення єдиної, спільної політики для даних секторів. Вона передбачає

колективне розглядання проблем і цілей та об'єднання інструментів з багатьох секторів в єдину рамку, спрямовану на розробку та впровадження інтегрованої політики.

Співвідносне формування політик ґрунтується на перевагах, що впливають із підвищення ефективності в сфері збору та обробки інформації, уточнення цілей, визначення найкращих методів і інструментів вирішення проблем та впровадження встановлених цілей. Координація може також призвести до обмеження витрат та підвищення ефективності і реальних переваг. Тому сучасні концепції управління розвитком базуються на припущенні про необхідність переходу від рівня окремих територіальних одиниць до рівня територіальних систем та функціональних областей і побудови в таких над адміністративних системах сильного територіального капіталу. Завдяки цьому можна створити стійкі конкурентні переваги, що перетворюються на систематичний соціально-економічний розвиток та поліпшення якості життя. Це означає вихід за адміністративні межі та становить змінну в часі та просторі систему, в якій ключове значення мають динамічні відносини між економічними суб'єктами та людьми, які активно діють у просторі.

Говорячи про інтегроване управління розвитком, слід підкреслити значення інтеграції, що розуміється як процес створення цілого з частин, а також як своєрідне об'єднання, злиття, зближення, координація чи гармонізація. У цьому розумінні інтеграція означає певну дію та процес. З точки зору інтегрованого управління важливо, щоб серед багатьох існуючих типів інтеграції було обрано один, провідний і ключовий з стратегічної точки зору. В інтегрованому управлінні розвитком за ключові можна вважати три типи інтеграції: просторову, функціональну та часову. Отже, інтегроване управління розвитком – це управління, орієнтоване на комплексний підхід, що поєднує в процесах прийняття рішень та організаційних процесах як вигоди, так і витрати в трьох сферах, що визначають високу якість життя, а саме: економічній, соціальній та просторово-екологічній.

2.2. Аналіз форм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади у забезпеченні управління регіональними процесами і явищами

Слід підкреслити, що застосування інтегрованого підходу до управління розвитком дозволяє досягти багатьох переваг:

- чіткі рамки для реалізації державних інвестицій та їх координації на рівні функціональної сфери;
- співпраця між різними суб'єктами, що дозволяє досягти згоди щодо обсягу та способу виконання завдань і підвищує ефективність їх реалізації;
- можливість виконання завдань, які були б неможливими для реалізації окремими суб'єктами;
- нижчі витрати на надання окремих публічних послуг;
- зростання соціального капіталу у функціональній області.

Особливої уваги заслуговує територіальний підхід, який вимагає врахування реального просторового охоплення як факторів, що зумовлюють розвиток, так і побічних ефектів діяльності людини в просторі. Отже, сферою втручання стає територія, на якій реалізується ідея інтеграції секторальних стратегій з функціонально-просторовою структурою. Система управління повинна відображати потенціал і потреби всієї функціональної сфери, яка є областю, що визначає економічні, соціальні та екологічні виклики. Стратегії розвитку повинні, отже, стосуватися всієї функціональної області, для якої будуть визначатися цілі розвитку. Діяльність, що веде до розвитку, повинна враховувати потреби та особливості конкретних областей, що, як наслідок, означає необхідність пристосування землекористування до функціональних вимог.

Тому головним принципом має бути таке планування простору, яке, з одного боку, стимулює розвиток функцій, бажаних з точки зору підвищення конкурентоспроможності, а з іншого боку, обмежує елементи, несприятливі для формування добре функціонуючих публічних просторів.

Підхід до планування розвитку в територіальних одиницях, який визначається як інтегроване планування розвитку, сильно підкреслює необхідність взаємодії та побудови партнерства, яке може набувати форми багаторівневої, багатосуб'єктної та міжсекторальної кооперації. Створення та реалізація інтегрованих проектів є практичним відображенням цієї формули планування. Інтегровані проекти є, отже, комплексними проектами, що складаються з багатьох елементів, в яких відбувається міжсекторальна інтеграція та координація дій. У свою чергу, реалізація останніх визначає розвиток у довгостроковій перспективі. Інтегровані проекти – це також багатосуб'єктні проекти, в яких співпраця та партнерство є умовою їх ефективної реалізації. Метою реалізації такого типу проектів є об'єднання зусиль багатьох суб'єктів для розвитку певної території. Тому не стільки територіальна приналежність окремих інституцій, скільки визначені та передбачувані потреби мешканців даної території будуть визначати прийняття інтегрованих заходів. Інтегровані проекти створюються для підвищення ефективності та результативності проведення політики розвитку, а їх реалізація відбувається в областях, де можливе застосування спільних методів діяльності та інструментів державного втручання. Зокрема, ці проекти створюються для:

- формування узгоджених та інтегрованих соціально-економічних та просторових систем;
- зміцнення потенціалу розвитку;
- видобутку та використання спільного, унікального та специфічного потенціалу розвитку;
- усунення спільних бар'єрів та проблем розвитку, що існують у багатьох територіальних одиницях.

До найважливіших характеристик інтегрованих проектів належать:

- консолідація різних вимірів розвитку: соціального, економічного, екологічного;
- реалізація спільних цілей для різних суб'єктів;
- об'єднання сил та сфери діяльності різних суб'єктів;

- стратегічний характер, що визначає розвиток у довгостроковій перспективі;
- видобування спільного та специфічного для даної території потенціалу розвитку;
- базування проектів на готовності кожного з партнерів внести фінансовий, матеріальний або компетенційний внесок;
- необхідність врегулювання внутрішніх відносин партнерства;
- запуск синергетичних ефектів у функціонуванні функціональної області.

Це дає підстави для створення системи управління розвитком, під якою слід розуміти комплекс заходів, спрямованих на ефективне використання людських ресурсів та матеріальних засобів, скоординованих органами державної влади різних рівнів у співпраці з представниками соціальних та неурядових організацій, на основі принципу партнерства, для досягнення раніше встановлених цілей. Тому справедливим буде твердження, що набагато важливішим фактором, що визначає ефективність процесу розвитку, буде функціонування системи управління в державному секторі. Спосіб і якість функціонування цієї системи в цілому та на окремих рівнях управління будуть значною мірою визначати здатність державних органів адекватно реагувати на стратегічні виклики, що виникають у сучасному світі.

Політика розвитку повинна тому охоплювати ключові тематичні області, як ті, що належать до сфери відповідальності окремих рівнів управління, так і ті, що є характерними для складних територіальних систем. Необхідно також думати про політику розвитку та розглядати її в довгостроковій перспективі, одночасно зосереджуючись на питаннях, що мають реальне значення для даної області. Для ефективної реалізації політики розвитку також необхідно ідентифікувати виклики розвитку, а також можливості та загрози, і на цьому тлі визначати чіткі стратегічні цілі в соціальному, економічному, регіональному та просторовому вимірах. У зв'язку з цим найважливішими питаннями для проведення політики розвитку можна вважати:

- забезпечення інтеграції соціально-економічного та територіального вимірів як одного з головних принципів побудови системи стратегічного програмування та забезпечення узгодженості всіх секторальних, галузевих та регіональних політик;

- визначення місця та ролі регіональної політики в рамках політики розвитку та модифікація стратегічних цілей регіональної політики в контексті нових викликів, як національних, так і європейських та глобальних;

- залучення до реалізації цілей політики розвитку всіх рівнів управління.

З огляду на зазначені вказівки, слід виходити з того, що просторовий вимір політики розвитку може бути площиною координації визначення цілей та заходів, що вживаються в окремих секторах та галузях, а також може сприяти кращому використанню специфічного потенціалу окремих територій. У питанні інтеграції вимірів політики розвитку важливо забезпечити, щоб усі публічні політики були узгодженими між собою. Необхідно також зберегти відповідні відносини між широко розуміється регіональною політикою та секторальними політиками, одночасно розробляючи ефективну модель зв'язків та принципів координації та співпраці на різних рівнях управління. Необхідно також поліпшити якість співпраці між суб'єктами, що беруть участь у процесі розвитку, в частині обміну інформацією про здійснювані заходи, зміцнення та закріплення каналів співпраці та обміну досвідом щодо окремих сфер програмування, що матиме важливе значення для підвищення узгодженості програмних заходів та досягнення кращих результатів політики розвитку. Також доцільно залучати до реалізації політики розвитку широке коло суб'єктів державного управління та соціально-економічних партнерів, що матиме значний вплив на реалізацію принципу партнерства в рамках впроваджуваної політики розвитку, сприяючи більш партисипативному підходу до її здійснення. Координація заходів, що вживаються в рамках окремих секторальних політик на користь політики розвитку, буде можлива завдяки розробці та формуванню ефективних механізмів міжвідомчої, міжрегіональної та місцевої співпраці та координації за широкої участі та залучення соціальних та економічних партнерів. Це пов'язано з впровадженням

принципу *good governance*, що розуміється як ефективне та партнерське здійснення влади, засноване на принципах відкритості, відповідальності, ефективності та узгодженості, що має фундаментальне значення для реальної реалізації стратегії розвитку територіального устрою. Це дозволить підвищити ефективність системи управління розвитком, а отже, і політики розвитку, що призведе до поліпшення управління державними видатками та більш ефективної політики у сфері подолання глобальних викликів соціально-економічного життя.

Слід пам'ятати, що програмування соціально-економічного розвитку має просторовий вимір незалежно від прийнятого рівня та організації системи управління, а просторова політика повинна бути узгоджена з політикою соціально-економічного розвитку. Тому в рамках політики розвитку враховується просторовий елемент з метою інтеграції просторового програмування з соціально-економічним програмуванням на всіх рівнях управління. Це передбачає введення просторового аспекту як рівноправного з соціально-економічним у всіх стратегічних документах, що визначають виклики та напрямки розвитку. Отже, інтеграція соціально-економічного, просторового та територіального вимірів стає одним з головних принципів побудови системи стратегічного програмування та забезпечення узгодженості всіх секторальних, галузевих та регіональних політик.

На це слід дивитися з точки зору значення простору в процесах економічного розвитку, що сьогодні стає основою проведення політики місцевого та регіонального розвитку. Вона повинна враховувати специфіку місця та необхідність координації та інтеграції дій, що вживаються різними державними суб'єктами, що породжує необхідність реформування способів та інструментів стимулювання розвитку в регіональному та місцевому вимірі.

Такий підхід має на меті більшу врахування різноманітних умов розвитку та оптимальне використання ендогенних ресурсів, що визначаються як територіальний капітал, для динамізації процесів розвитку.

Особливо важливим стає:

- переоцінка факторів розвитку, висвітлення різноманітності та різноманітності ресурсів як джерела соціально-економічного розвитку;
- орієнтація політики на зміцнення внутрішніх і зовнішніх функціональних зв'язків з метою підвищення територіальної згуртованості;
- посилення мобілізації місцевих/регіональних суб'єктів, а також соціального діалогу та державно-приватного партнерства в діяльності на користь територіального розвитку;
- побудова інституційного партнерства та інтеграція впливу державних суб'єктів з метою ідентифікації та реалізації спільних цілей розвитку;
- територіальна диверсифікація політики розвитку – відхід від універсальної моделі політики на користь політики, диверсифікованої залежно від конкретних ресурсів, проблем та механізмів територіального розвитку.

Такий підхід є спробою комплексного аналізу та формування процесів територіального розвитку і становить своєрідне цілісне планування, що поєднує різні виміри та контексти процесів розвитку. Він також враховує сильні та складні взаємозалежності та зв'язки, що виникають у процесах розвитку. Тут висвітлюються взаємні, збалансовані зв'язки між економічною, соціальною та екологічною підсистемами, а також необхідність врахування в аналітичних і планових процедурах впливу багатьох елементів, пов'язаних з функціонуванням різних сфер людської діяльності. Це вносить у процес планування розвитку істотні зміни у формах, змісті та методах планування, а також в організаційних структурах державної влади та системі реалізації політики розвитку. Отже, це планування мережевого характеру, засноване на участі всіх суб'єктів, що функціонують у даній територіальній системі.

Інтегроване планування поєднує в собі ідентифікацію територіальних капіталів та мережі зв'язків і взаємозалежностей, що виникають між соціальною, економічною та просторовою сферами розвитку. Це також широкий погляд за межі території, через призму оточення, в якому функціонує територіальна система, що дозволяє визначити силу та характер взаємодій, що відбуваються між

територією та оточенням. Важливо також визначити бажані зміни та стратегічні втручання, вибірково обрані для конкретної території.

Концепція інтегрованого планування міцно вкорінена в парадигмі сталого розвитку. З цієї перспективи інтегровані плани розвитку – це система взаємопов'язаних заходів, спрямованих на стійке поліпшення економічних, фізичних, соціальних та екологічних умов розвитку.

Слід зазначити, що інтегроване планування не має чіткого визначення в українській системі планування, незважаючи на використання цього поняття в практиці планово-організаційної діяльності, особливо на загальнонаціональному та регіональному рівнях. Інтегрований план розвитку в економічному аспекті є концепцією розвитку певної території, в рамках якої визначаються взаємозв'язки та територіальні ресурси, а також їх оптимальне використання з урахуванням зовнішніх умов. Це комплексна, перспективна концепція розвитку територіальної одиниці, що визначає цілі розвитку та способи їх досягнення. Інтегрована стратегія є комплексною концепцією, що охоплює всі сфери життя території в довгостроковій перспективі та має на меті забезпечити гармонійний і збалансований розвиток. З точки зору управління інтегрована стратегія є головним інструментом управління розвитком, в рамках якого визначаються послідовність дій, а також інтегровані проекти та інструменти. Це інструмент інтеграції дій та суб'єктів, гармонізації політики розвитку в поєднанні з сильним інформаційно-маркетинговим впливом. Інтегроване планування базується на логіці та структурі плану, подібних до класичного методу стратегічного планування. Істотні відмінності стосуються розмежування області планування, змісту плану та способів і інструментів його реалізації. У такому підході інтегровані області стають основною площиною планування, визначеною відповідно до реального охоплення процесів розвитку, без урахування адміністративних кордонів територіального поділу країни. Територіальне інтегроване планування полягає у відході від секторального планування для адміністративних одиниць на користь планування, що інтегрує просторове та економічне планування в одну, цілісну систему. У цьому контексті необхідною

умовою ефективного управління розвитком територіальної одиниці є співіснування стратегічного та оперативного планування. Стратегічне планування має загальний, концептуальний характер і є довгостроковим плануванням. Оперативне планування має виконавчий характер, конкретизує та готує до впровадження положень інтегрованого плану. Інтегрована стратегія як відображення довгострокового погляду на процеси розвитку виконує насамперед концептуальну, координаційну та інформаційну функції. Оперативне планування, яке є основою реалізації стратегії, має на меті інтегрувати поточні дії з положеннями довгострокових планів розвитку. Воно є перенесенням цілей і напрямків розвитку на конкретні інтегровані проекти та поточні рішення і дії. Домінуючими функціями оперативних планів є координаційна, контрольна та регулююча функції.

Територіально орієнтована політика розвитку, що забезпечує інтегрований підхід, вписується в механізми, орієнтовані на розумний, сталий та збалансований розвиток, що сприяє соціальному включенню. Тут підкреслюється необхідність координації та підвищення ефективності заходів, що вживаються для підвищення конкурентоспроможності та згуртованості простору в його місцевому та регіональному вимірі. Також вказується на ключову роль спільного територіального управління, що розуміється як інтенсивний та постійний діалог між усіма учасниками територіального розвитку. Такий підхід до політики розвитку підкреслює важливість місцевої та регіональної різноманітності як істотної цінності в розвитку. Він також дозволяє підвищити гнучкість державної політики з урахуванням специфіки конкретної території, підкреслюючи необхідність інтегрованого підходу до вирішення проблем, диференціації інструментів політики та їх адаптації до місцевих умов з використанням сучасного багаторівневого співуправління.

Завданням системи державного планування є, отже, реалізація цілей, пов'язаних із захистом суспільних інтересів у довгостроковій перспективі, з урахуванням їх динамічного характеру. Важливим питанням тут має бути право на рівний доступ до ресурсів простору, що в сучасному розумінні є спільним і

обмеженим благом, використання та перерозподіл якого повинні бути врегульовані з огляду на вимоги формування та використання публічного простору. Тому необхідний інтегрований підхід до планування розвитку, що поєднує збалансовані відносини між економічною, соціальною та просторовою сферами, як інструмент координації та контролю просторових і соціально-економічних процесів. Здається, що без ефективних регуляторних інструментів, пов'язаних з інтегрованими планами у сфері просторового розвитку та створення соціально-економічного розвитку, неможливо програмувати, оптимізувати та використовувати ресурси територіального капіталу. Інтеграція соціально-економічного планування з просторовим плануванням та створення узгодженої системи планування розвитку в територіальних системах сприятиме розвитку організованої системи управління, що дозволить здійснювати регуляторні заходи та розвивати системне втручання. У свою чергу, врахування в системі планування змінних у часі функціонально-просторових зв'язків у господарській та соціальній діяльності, що виходить за межі адміністративних поділів, дозволить розвивати та закріплювати функціональний підхід.

Інтегрований підхід збігається з територіальною політикою та збільшує синергію між різними державними політиками. Водночас реалізація програм, що впливають з цього, породжує необхідність співпраці з багатьма рівнями управління. Територіальний підхід також звертає увагу на необхідність проведення заходів з більшою гнучкістю щодо розміру географічної території, що впливає на підвищення ефективності вирішення проблем.

У територіальному парадигмі розвитку територія є історично сформованим простором, в якому виникла специфічна інституційно-організаційна структура. Категорія території виходить за межі простого розуміння простору у фізичному вимірі і визначається як простір, створений певною спільнотою, що має свою історію і культуру, накопичені знання і навички, а також інституції, що функціонують в її лоні, і мережі відносин між усіма учасниками соціально-економічного життя. Слід підкреслити, що територія не є простором, який визначається величиною накопичених там ресурсів або адміністративними

кордонами, а простором, який ідентифікується відносинами та зв'язками, а також спільними механізмами розвитку. Це простір, створений природними соціальними та економічними зв'язками суб'єктів, що мають спільну мету діяльності. З цієї точки зору територія характеризується стійкою мережею взаємних взаємодій, створених спільно даною спільнотою, в якій довіра, зв'язки та ідентичність, а також почуття приналежності до даної спільноти створюють основу для діяльності суб'єктів, які спільно створюють територію. У територіальному підході простір містить елемент соціального середовища, де його учасники пов'язані між собою економічними, культурними чи історичними цінностями.

На практиці територіалізація публічної політики полягає в диференціації місцевих та регіональних інструментів політики шляхом адаптації правових, інституційних, організаційних рішень, а також ступеня, напрямків та способів фінансування проектів, спрямованих на розвиток, до специфічних потреб територіальних одиниць. Територіальний підхід зосереджує свою увагу на наявних ресурсах та умовах розвитку, на інтеграції заходів, що вживаються в різних інституційних системах, разом із зміцненням партнерства на користь соціально-економічного розвитку. Наступним питанням є динамізація механізмів розвитку у функціональних областях, що утворюють цілісні території незалежно від адміністративно-політичної системи. Тому територіальний парадигма розвитку визначається як інтегрований підхід до формування розвитку.

Тут виникає питання територіальної згуртованості, що становить мережу взаємозв'язків багатьох аспектів сучасного життєвого простору, таких як економічна, транспортна, екологічна, розвиткова чи соціальна згуртованість, що виражається у мінімізації просторових конфліктів та зрівноваженні різниць у потенціалі розвитку між регіонами, а також обмеження негативних наслідків процесів розвитку, що випливають з індивідуальних особливостей окремих територій. Таке розуміння територіальної згуртованості не повинно полягати в уніфікації та скасуванні характерних рис окремих територій, а в їх використанні для побудови мережі взаємозв'язків. Тому важливим є стимулювання розвитку

економічної та соціальної активності, постійне зростання значення інформації, побудова соціальної довіри, поліпшення рівня наданих послуг, підвищення ефективності у процесі реалізації державних завдань та підвищення задоволеності мешканців. Територіальна згуртованість є тут формою, що охоплює окремі секторальні політики з огляду на їх паралельне функціонування та взаємне проникнення. Тому роль територіальної згуртованості повинна полягати в інтеграції всіх існуючих політик у тісному зв'язку з простором.

Водночас територіальна згуртованість підкреслює необхідність інтегрованого підходу до вирішення проблем на відповідному територіальному рівні, що вимагає співпраці місцевих та регіональних органів влади. Зміцнення територіальної згуртованості також вимагає кращої координації між секторальними політиками та територіальною політикою, а також більшої узгодженості між територіальними заходами. Такий підхід пов'язаний з ідеєю багаторівневого управління, що означає комплекс взаємодій між органами політичної влади на різних територіальних рівнях та між різними державними суб'єктами, залученими до процесу розвитку, в результаті чого виникає складний механізм прийняття рішень в рамках поточної державної політики. Суть такого управління полягає у функціонуванні багатьох центрів влади з взаємодоповнюючими та взаємопов'язаними повноваженнями, що діють на різних територіальних рівнях. Таким чином, значно зростає роль місцевого самоврядування у процесі управління розвитком. У цьому контексті територіальні органи місцевого самоврядування стають більш автономними суб'єктами, а необхідність планування, координації, контролю та прийняття рішень у різноманітній мережі зв'язків та взаємодій, якою є політика розвитку, вимагатиме прийняття нової, більш гнучкої моделі управління. Тут також необхідне багаторівневе управління знаннями та інформацією, засноване на ефективній комунікації між органами місцевого самоврядування, центральною владою та інституціями ЄС. Це дозволяє розробити та вдосконалити специфічну мережу як систему різноманітних суб'єктів, об'єднаних спільними цілями та

обмінюються ключовими ресурсами відповідно до встановлених та прийнятих правил.

Реалізація цих задумів стає основою інтегрованого планування та управління місцевим і регіональним розвитком, що охоплює урбаністично-просторові, екологічні та соціально-економічні цілі, а також пов'язує відповідні структури та рамки реалізації.

Інтеграція зазначених цілей означає необхідність об'єднання зусиль суб'єктів суспільного та економічного життя.

Таким чином, планування стає інструментом інтегрованого управління в органах місцевого самоврядування. Суть інтегрованого управління розвитком, у свою чергу, полягає в інтегрованому процесі планування та прийняття рішень, який, при правильному застосуванні, повинен привести до високого ступеня інтеграції соціальних, економічних та просторових підсистем, а отже, до досягнення цілей, що відповідають концепції сталого розвитку. Інтегрована система планування повинна долати бар'єр, що розділяє просторове планування та соціально-економічне планування, і стимулювати виникнення взаємозалежності між окремими складовими, тобто програмами, проектами та планами, що створюються у зв'язку з реалізацією різноманітних завдань. Важливо координувати планові роботи, що проводяться різними суб'єктами. В інтегрованому підході до управління територією важливу роль відіграє також пошук партнерів та спільне вирішення проблем.

Дії, що вживаються в цьому напрямку, повинні ґрунтуватися на збалансованій територіальній організації та інтегрованому територіальному розвитку. Цей підхід повинен полягати в:

- координації різних територіальних, секторальних та технічних планів і стратегій;
- створенні за участю всіх осіб та інституцій, залучених до процесу розвитку, комплексних стратегій, які виходили б за межі окремих територій;
- координації ключових сфер політики розвитку з точки зору простору, предмета діяльності та часу;

- використання знань та досвіду різних суб'єктів та об'єднання їх фінансових ресурсів, щоб кошти могли бути використані більш ефективно.

Територіальний підхід передбачає врахування реального просторового охоплення як факторів, що визначають розвиток, так і побічних ефектів діяльності людини в просторі. Отже, областю втручання стає територія, на якій реалізується ідея інтеграції секторальних стратегій з функціонально-просторовою структурою. Однак визначенню функціональної області, яка часто виходить за адміністративні межі, повинні супроводжуватись спроможність існуючих структур до спільного управління такою областю, а також необхідні інструменти, що мотивують до спільного управління. Здається, що для забезпечення ефективності процесу інтегрованого планування та управління необхідно будувати партнерства, особливо у функціональних областях, метою яких є інтенсифікація пророзвивальних заходів у контексті використання потенціалу окремих територій та усунення існуючих бар'єрів. Це дозволить адаптувати втручання до потреб територій та підвищить ефективність витрачених коштів. Визначені умови побудови партнерств на користь сталого розвитку створюють можливість для: інтеграції заходів у сфері сталого розвитку через комплексні проекти, інтегровані тематично та просторово; співпрацю органів місцевого самоврядування в ключових сферах у поточному періоді програмування; інтеграцію не тільки процесу планування та прийняття рішень; підняття тем, які досі ігнорувалися або реалізовувалися в незначному обсязі через високі витрати; подолання бар'єрів розвитку або вирішення поточних проблем.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ

3.1. Впорядкування інституційної бази взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в контексті реалізації адміністративної реформи

Адміністративна модель управління була створена на основі адміністративного напрямку. Управління – це виявлення проблем до їх виникнення, прийняття стратегічно важливих рішень, визначення основних цілей і напрямків розвитку. Цей вид управління застосовується не тільки в місцевому самоврядуванні і полягає, перш за все, в управлінні змінами, тобто поступовій трансформації організаційних структур і людських установок. Принципи організації, сформульовані Файолем і Вебером, стали основою промислової та загальної адміністрації. На рубежі 50-х і 60-х років XX століття відбувся поворот у бік управлінського моделі, започаткованої в приватному секторі і поступово перейнятої державним сектором. Спільними для обох секторів функціями управління є: стратегія, яка включає визначення цілей і пріоритетів організації та розробку планів досягнення цих цілей, внутрішнє управління організацією, тобто організація та кадрове забезпечення, керівництво та управління персоналом, контроль результатів діяльності за допомогою інформаційних систем управління, управління відносинами організації з оточенням - сюди входять: відносини із зовнішніми підрозділами організації, підпорядкованими спільному керівництву, що прагнуть досягти спільних цілей, відносини з незалежними організаціями, відносини з суспільством та пресою. До спільних рис усіх бюрократичних організацій належать ієрархічна структура формальної влади, ієрархічна мережа формальної комунікації, детальна система формальних правил, неформальна структура влади та особиста мережа

комунікації, формальна безликість діяльності та особиста лояльність і відданість чиновників, переважно найвищого рівня.

Основні відмінності між управлінням у цих двох секторах такі:

- публічний сектор має коротший часовий горизонт, ніж приватний, оскільки існують виборчі цикли,
- важко визначити вимірювані результати діяльності державних організацій,
- обмеження в кадровій політиці ускладнюють досягнення цілей державних організацій,
- у державному секторі більший акцент робиться на рівності, а в приватному – на ефективності,
- державні організації є більш відкритими і піддаються оцінці громадської думки,
- більша роль преси та ЗМІ в державному секторі,
- державний контроль більше наглядає за державними організаціями,
- найбільша різниця між зазначеними елементами полягає в тому, що приватний сектор задовольняє потреби клієнта, а державний – громадянина.

Оцінку функціонування засад НПМ можна здійснити лише шляхом порівняння теорії з практикою її застосування та досягнутими результатами. Однак спочатку необхідно помітити відмінності між державним і приватним секторами, які обмежують можливість використання ринкових механізмів і методів управління з приватного сектора в державному. Основна відмінність полягає в тому, що послуги державного сектора не продаються за цінами, що забезпечують прибуток, і не відмовляються тим, хто не має коштів для їх придбання. Навіть послуги, що надаються за плату, не мають на меті максимізації прибутку. Існує також потреба в регулюванні послуг, щоб усі громадяни отримували однакове ставлення. Все це призводить до того, що в державному секторі неможливо однозначно виміряти досягнуті результати, оскільки для цього немає універсального показника, яким у приватному секторі є прибуток.

Завданням державного сектора є задоволення тих соціальних потреб, в яких ринок не справляється. Врахування секторальних відмінностей дозволяє раціонально оцінювати результати діяльності державного сектора, визначати реальні можливості його розвитку та поліпшення якості надаваних послуг, а також впроваджувати нові рішення в сфері управління та організації.

Реформа державного сектора в 80-х роках XX століття у Великій Британії, США, Австралії, Новій Зеландії та Канаді започаткувала подібні напрямки змін в інших країнах, що розвиваються. Дії, вжиті Міжнародним валютним фондом та Світовим банком, запровадили ці реформи в країнах Центральної та Східної Європи. Результатом стало інтернаціоналізація нової моделі управління в державному секторі, яка отримала назву нове державне управління (NPM, new public management), підприємницьке управління, менеджерське управління або ринкове державне управління. Різні назви відображають різні погляди на зміни, що відбуваються в державному секторі. Однак усі вони мають спільну основу у вигляді економічної теорії (особливо теорії суспільного вибору) та практики управління в приватному секторі [18].

В управлінні державним сектором існує кілька закономірностей. Однією з них є обмеженість фінансових ресурсів на тлі необмежених потреб суспільства, іншою – відсутність чітких і зрозумілих процедур управління цим сектором і суб'єктами, що входять до його складу, а також залучення капіталу. З одного боку, громадяни вимагають змін, а з іншого – усвідомлюючи необхідність змін, державні органи та місцева влада створюють зміни в підході до управління та надання товарів і послуг.

НПМ розглядається як істотна управлінська зміна, яка запроваджує універсальну модель управління в цій сфері та пропонує новий спосіб бачення та використання функцій управління в державній адміністрації. Вона походить з високорозвинених країн і була успішно адаптована в країнах ЄС. Саме поняття означає зміни стилю управління в державній адміністрації, особливо в місцевому самоврядуванні. Противники ж звертають увагу на безкритичне прийняття найгірших рис приватного управління та нерозуміння відмінностей між

приватним і державним секторами. НПМ полягає головним чином у зміні підходу до управління з орієнтації на витрати на орієнтацію на результати та економічні ефекти діяльності, на прийнятті стратегічної орієнтації та використанні ринкових інструментів і механізмів. Метою НПМ є підвищення економічності, ефективності та результативності державного сектора, а також поліпшення якості послуг, що ним надаються. У концепції НПМ виділяють два основні напрямки:

- нова інституційна економіка - її основою є теорія суспільного вибору, теорія трансакційних витрат, теорія агентства,
- менеджерство в державному секторі – дозволяє впровадити в державному секторі ідеї професійного управління.

Концепція змін в управлінні повинна базуватися на посиленні орієнтації на клієнта, орієнтації на результати, впровадженні стратегічного та процесного управління, формуванні механізмів організації, що навчається та інноваційної, стабільності напрямків діяльності, цілей та місії, розвитку партнерства та соціальної відповідальності громадян. Особливий акцент робиться на клієнт-громадянину та його потребах, оскільки саме він є основним споживачем товарів і послуг [21].

Продукти створюються в процесі перетворення витрат на результати, які приносять ефекти, а ті, в свою чергу, дають ефекти впливу. Проблемою є підбір відповідної міри для економічності, ефективності та якості діяльності державних інститутів. Економічність пов'язана з витратами, що несуться, та їх економічним використанням. Ефективність охоплює витрати та досягнуті завдяки ним результати. А результативність – це досягнення результатів.

Управління, орієнтоване на досягнення результатів, спонукає державні організації до застосування сучасних та інноваційних рішень, до більшої ефективності та результативності діяльності, а також до поліпшення якості проводимої політики та прийнятих рішень. Орієнтація на стратегію відбулася під впливом методів і технік управління, запозичених з приватного сектора, та їх адаптації до ситуації в державних установах. Управління та стратегічне планування є інструментами НПМ, які дозволяють реалізовувати довгострокові

цілі та раціонально приймати рішення. Саме завдяки ним державні установи отримують достовірну інформацію про потреби оточення, шанси, загрози та можливості розвитку. Розподіл ролей покупця та постачальника впливає на створення ринку державних послуг. Покупець – державна влада, що діє в інтересах та від імені користувача послуг – представляє попит, а постачальник – обраний шляхом тендеру – надає послуги відповідної якості та представляє пропозицію. Такий розподіл ролей сприяє зниженню витрат і кращому задоволенню потреб покупців. Однак це можливо лише в тому випадку, якщо користувач може самостійно вибрати постачальника послуг або визнає потреби інших користувачів послуг. Перша умова, як правило, не виконується, оскільки вибір постачальника послуг здійснює державний орган, який представляє громадянина. Друга умова залежить від ступеня, в якому покупець приймає права інших користувачів послуг.

Економічна теорія розрізняє виробничу ефективність та ефективність розподілу. Виробнича ефективність виражається за допомогою середньої вартості виробництва продукту або послуги, а ефективність розподілу визначає відповідність структури виробництва, створеної економічною системою, структурі споживчих переваг населення. Виробничу ефективність можна виміряти, наприклад, за допомогою одиничної вартості виробництва, норми прибутку або інших показників, що відображають співвідношення доходів і витрат, тоді як алокаційну ефективність виміряти неможливо. Теоретично її визначає оптимум Парето, тобто такий стан економіки, в якому неможливо поліпшити становище однієї особи без погіршення становища іншої. Ідеальним станом є досконала конкуренція, при якій гранична норма заміщення у споживанні дорівнює граничній нормі заміщення у виробництві кожного товару, і неможливо ні збільшити виробництво, ні поліпшити добробут шляхом зміни розподілу товарів між різними особами. На практиці така модель економіки майже не зустрічається. Однак до неї можна прагнути шляхом змін у структурі виробництва та споживання.

Результатом НПМ є введення в публічну сферу таких ринків, які не дозволяють споживачам робити вільний вибір. Про те, що, скільки, як і для кого виробляти, вирішують державні органи, що діють від імені своїх виборців. Ефективність розподілу в цьому випадку залежить від відповідності цих рішень перевагам споживачів. Вплив різних застосованих ринкових рішень слід також здійснювати в мікро- та макромасштабі. Розглядаючи питання приватизації, слід зазначити, що її найпомітнішим ефектом є надходження від продажу активів державних підприємств, які поповнюють державний бюджет або бюджети органів місцевого самоврядування [25].

Застосування в практиці принципів НПМ дає відчутні переваги, а саме: о кращий розподіл наявних ресурсів, о менша кількість бюрократичних процедур, о більша ефективність вжитих заходів і прийнятих рішень, о підвищення якості надаваних послуг завдяки застосуванню сучасних та інноваційних технологій,

о краща та ефективніша комунікація з суспільством, о швидший доступ до зовнішніх джерел фінансування, о управління, засноване на результатах і процесах, але яке продовжує служити суспільству [24].

НПМ, окрім безперечних переваг від його застосування, викликає такі негативні ефекти, як:

- фрагментація послуг внаслідок укладення контрактів та деяких державних установ шляхом їх поділу на агентства, що призводить до досягнення окремих цілей, але не головної мети,
- конкуренція між суб'єктами за контракти на послуги обмежує та усуває співпрацю між ними, яка, наприклад, в освіті та охороні здоров'я була б корисною та бажаною,
- укладання контрактів на послуги тягне за собою високі трансакційні витрати, що є наслідком посилення контролю та інспекцій,
- розподіл функцій покупця та виробника послуг, приватизація та замовлення послуг назовні позбавляє державний сектор спеціалізованих компетенцій,

- погіршення умов праці та оплати праці призводить до збільшення диспропорцій в оплаті праці та зменшення стабільності зайнятості.

Громада є місцевою соціально-економічною системою, а отже, її функціонування та розвиток відбуваються в економічному, соціальному та просторовому вимірах. Будь-яка економічна діяльність вимагає місця і простору, які необхідно відповідно облаштувати та обладнати, щоб вони могли виконувати функції, які в них розміщені. Розміщення функцій у просторі повинно запобігати конфліктам між ними та мінімізувати витрати на будівництво та функціонування мережевої інфраструктури. Економічний розвиток громади тягне за собою її соціальний розвиток шляхом надання фінансових коштів. Потреби економічного розвитку та соціального викликають просторовий розвиток. На території громади діють компанії, орієнтовані на максимізацію прибутку, установи, що задовольняють соціальні потреби, домогосподарства та місцеві органи влади (рада та управління громади). Між усіма цими суб'єктами існують відносини та зв'язки, що впливають з обміну продуктами та послугами, співпраці, конкуренції тощо. Ці суб'єкти та їхні зв'язки утворюють місцеву економіку, яка є елементом економіки країни. Кожен суб'єкт прагне до певної мети і виконує певні функції. Цілі можуть іноді суперечити одна одній, і саме завданням громади є вирішення цих суперечностей і конфліктів, щоб цілі суб'єктів були вигідними для місцевої соціально-економічної системи.

Сучасну модель управління громадою можна визначити як адміністративно-ринкову. В одних громадах переважає адміністративне управління, в інших – ринкова система. В українській моделі є рішення, рекомендовані НПМ, а саме: тендери, лібералізація ринку комунальних послуг, приватизація та реструктуризація суб'єктів, що надають комунальні послуги. Однак бракує орієнтації на результати та поліпшення задоволення соціальних потреб. Напрямки змін у територіальній адміністрації повинні бути спрямовані на створення ефективної, компетентної та надійної державної адміністрації, яка б виконувала соціальну місію та виявляла інноваційність і підприємливість, що дозволяють поліпшити ефективність надаваних послуг та краще задовольняти

соціальні потреби. Ринкові рішення повинні застосовуватися скрізь, де це може принести економічні ефекти. Слід з обережністю ставитися до новаторських рішень, які зарекомендували себе в інших країнах, і не адаптувати їх безкритично до наших умов. Будь-які зміни повинні бути попереджені ретельною і глибокою аналізом соціальних витрат і вигод - якщо вони виявляться ефективними і соціально вигідними, можна приймати позитивні рішення. Метою будь-яких реформ має бути підвищення ефективності управління і краще задоволення соціальних потреб [21].

Впровадження ідеї НПМ в організаціях державного сектору вимагає низки змін. До найважливіших належать зміни в менталітеті, зміни в способі управління, організаційні та власницькі зміни в громаді, а також якісні зміни. Застосовуючи концепцію НПМ, слід відійти від принципу однорічності бюджету і не впроваджувати силоміць бюджетування за завданнями. Найкраще підготувати бюджет у форматі, який діє протягом одного року, і запланувати його на найближчі 2-3 роки. Тоді він буде відповідати законодавчим нормам у цій сфері і водночас враховуватиме наслідки рішень, прийнятих у даному році, на найближчі кілька років, що значно полегшить управління державними справами.

У процесі надання послуг з витрат виробничих факторів виникають відповідні послуги, що задовольняють соціальні потреби та реалізують цілі, впливаючі зі статуту. Отже, від ефективного та результативного управління операційною діяльністю державних установ залежить якість наданих послуг та рівень витрат, понесених з цього приводу. Операційна діяльність полягає у задоволенні поточних соціальних потреб, що здійснюється шляхом використання існуючих і наявних ресурсів та навичок цієї організації. Розвиток, у свою чергу, має на меті формування здатності державних організацій задовольняти майбутні соціальні потреби. Розвиток цих можливостей стосується матеріальних ресурсів, людських ресурсів, організаційних структур та систем управління. Важливу роль у діяльності з розвитку відіграють інвестиції, завдяки яким створюються нові об'єкти та модернізуються вже існуючі. Це збільшує можливості надання послуг

та задоволення соціальних потреб. Отже, оперативне управління повинно узгоджуватися зі стратегічним управлінням.

Матеріальні, людські, фінансові та інформаційні ресурси за допомогою процесів трансформації перетворюються на результати (продукти, послуги, прибутки, збитки, інформація та поведінка працівників). Управління може бути орієнтоване на витрати, на процес трансформації та на результати. Управління, яке зосереджується лише на витратах, не мотивує до збільшення кількості та якості наданих послуг, так само як і орієнтація на управління зовнішньою діяльністю не спонукає до кращих результатів. Лише орієнтація на результати заохочує до впровадження інновацій, підвищення ефективності та результативності діяльності, поліпшення якості проводимої політики та прийнятих рішень. Оцінка операційної діяльності показує, як використовуються ресурси, і створює стимули для поліпшення досягнутих результатів. Вимірювання результатів створює відповідні можливості для виробництва та інновацій, посилює відповідальність менеджерів за досягнуті результати та зміцнює зовнішню орієнтацію організації.

3.2. Впровадження програмних та договірних засад у взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні

Сучасні проблеми розвитку можна ефективно вирішувати завдяки вжиттю заходів, що мають попереджувальний характер і спрямовують розвиток у різних сферах соціально-економічного життя, щоб належним чином використовувати потенціал розвитку, виявляти існуючі бар'єри та пропонувати відповідні рішення. Важливим є також підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за формування соціально-економічних і територіальних процесів. Отже, з'являються передумови для відповідального розвитку, в якому поточні потреби можуть бути реалізовані без зменшення шансів майбутніх поколінь. Метою такого розвитку є гарантування можливості задоволення

основних потреб окремих громад або окремих громадян. Відповідальність у контексті процесів розвитку полягає у створенні умов, які дозволять використовувати виявлений потенціал та реалізовувати політику побудови та мобілізації соціального капіталу. Завдяки цьому можна підвищити привабливість територіальної одиниці, а також планувати та реалізовувати заходи розвитку для поліпшення якості життя. Це також створює можливість сприяти розвитку сільських і міських територій, які мають меншу стійкість до кризових явищ, недостатньо використовують позитивні ефекти процесів розвитку і не можуть повністю реалізувати свій потенціал розвитку. У цьому випадку необхідно звернути увагу на спосіб управління процесами розвитку та ефективно реагування на виклики, що виникають, відповідно до принципів відповідального розвитку, в якому потреби можуть бути реалізовані без зменшення майбутніх можливостей розвитку. Важливим є належне формування відносин між конкурентоспроможністю територіальної одиниці та турботою про навколишнє середовище і якістю життя, що сприймається у тісному зв'язку з почуттям безпеки. Розвиток, заснований на відповідальності, означає зміцнення соціально-економічних основ та продовження трансформації публічного простору в напрямку посилення ролі безпеки в процесі публічного управління. Стабільні, засновані на інноваціях основи сучасної, конкурентоспроможної та збалансованої економіки є капіталом, який можна використовувати в регіональному контексті. Відповідальність означає більш повне використання територіального потенціалу для створення зростання та сприяння розвитку окремих територій. Вид втручання, що тут здійснюється, безпосередньо залежить від потреб та потенціалу території, а використання регіональної спеціалізації, а також розвиток та мобілізація існуючих ресурсів є ключовими факторами для зміцнення процесів розвитку окремих територій. У цьому контексті важливим стає інтегрований, територіально диференційований підхід, що означає концентрацію різних заходів, що вживаються навколо визначених стратегічних цілей. Втручання в окремих сферах повинні взаємодіяти між собою, що означає координацію вже на етапі програмування, а потім реалізації заходів,

щоб отримати ефект синергії, необхідний для досягнення визначених цілей. Територіально диференційований підхід призводить до використання специфічного потенціалу та територіальних умов, що впливають на напрямки розвитку, за допомогою інтегрованих пакетів заходів та комплексів інтервенцій, відповідно адаптованих до потреб та можливостей територій, на які спрямована політика розвитку, що враховує аспекти безпеки в широкому розумінні. Такий підхід сприятиме підвищенню ефективності державних інтервенцій та оптимальному використанню широкого спектру доступних механізмів та інструментів розвитку. Необхідними елементами територіального підходу є: співпраця, діалог та партнерство з місцевими органами влади, економічними та соціальними суб'єктами, а також окремими мешканцями. Тому важливим стає державна політика, заснована на принципі інтегрованого територіального підходу, спрямована на вирішення основних проблем розвитку в контексті специфіки місцевих або надмісцевих умов. Відповідно до цього слід прагнути до ефективної та дієвої координації різних публічних політик, що мають територіальний вплив, при одночасному систематичному оцінюванні їхнього впливу на території, де вони впроваджуються. У зв'язку з цим виникає сфера спільної відповідальності державних органів за ефективність та результативність підтримки, що дозволяє реалізувати бачення розвитку та перетворити його на конкретні та вимірювані цілі. Наразі надзвичайно важливою стає необхідність інтеграції політики розвитку навколо суспільних цілей у соціально-економічному та просторовому вимірі. Тому доцільним видається систематичне посилення координації в процесі управління державною політикою та більша інтеграція системи аналізу ситуації та планування заходів на всіх рівнях управління. Це призводить до сталого розвитку, що враховує територіальну різноманітність і водночас дбає про забезпечення відчуття безпеки для всієї громади, що є невід'ємною частиною високої якості життя. У цьому контексті варто звернути увагу на особливу роль структур місцевого самоврядування, які реалізують проекти розвитку з метою систематичного поліпшення якості публічних послуг. Це вимагає визначення та адаптації рамок публічної політики,

спрямованої на окремі сфери, що дозволить ефективно реалізовувати проекти розвитку. Слід також звернути увагу, що очікувані напрямки змін у регіональній політиці ЄС після 2020 року та мінливі виклики розвитку вимагають більш точного пристосування сфери втручання публічних політик до потенціалу та викликів розвитку різних типів територій, а також вдосконалення та підвищення ефективності механізмів та інструментів, що використовуються в цих політиках. Тому територіально збалансований розвиток полягає у визнанні територіальної різноманітності та специфіки, включенні всіх територій у процеси розвитку та належному визначенні їхніх ресурсів з метою адаптації політичних заходів до потреб окремих територій та подолання структурних перешкод, що стоять на заваді їхньому розвитку. Територіальна спрямованість політик, заходи щодо стимулювання внутрішнього потенціалу розвитку та адаптація втручання до місцевої ситуації сприяють підвищенню ефективності політик розвитку, що веде до сталого економічного зростання, а також до соціально збалансованого розвитку. Необхідним є також зміцнення системи спільного управління процесами розвитку, щоб включитися в комплексний підхід до реагування на потреби, визначені в територіальних системах. Тут важливим є узгодження цілей та інтегрованих планів дій між усіма основними зацікавленими сторонами політики розвитку та залучення їх до реалізації та оцінки їх ефективності, що дозволить сформувати почуття спільної відповідальності за розвиток даної території та сприятиме підвищенню ефективності застосовуваних інструментів. Отже, політика розвитку буде спрямована на забезпечення більш збалансованої системи впливу на територіальну структуру шляхом інтегрованих інтервенцій та надання ресурсів, необхідних для започаткування сталого зростання в районах з менш сприятливими соціально-економічними умовами, що характеризуються потенційними загрозами та конфліктами. Це повинно призвести до значних змін соціально-економічної структури, зростання активності, поліпшення якості життя мешканців, а також вдосконалення системи управління територіально орієнтованими політиками. Отже, політика розвитку повинна, з одного боку, посилювати ті фактори розвитку, які визначають конкурентоспроможність, а з

іншого боку, вживати заходів щодо створення умов для стабільного та безконфліктного розвитку. Такий підхід вимагає активності у сфері підтримки розвитку в територіальному вимірі з метою підвищення ефективності використання доступних інструментів розвитку. Застосування інструментів територіального розвитку повинно служити, перш за все, зміцненню інтегрованого територіального підходу, кращому пристосуванню втручання до потреб і потенціалу певних типів територій та підтримці місцевого розвитку. Завдяки цьому ми отримуємо певну територіальну згуртованість, що розуміється як кінцевий стан розвитку території, в якому процеси обміну та потоків проходять ефективно, гарантуючи соціально та економічно ефективне та повністю безпечне функціонування даної громади. Територіальна згуртованість стає таким чином універсальною і водночас надзвичайно важливою метою політики розвитку, а територіальний підхід до процесів розвитку розглядається як новий парадигма політики розвитку. Це дозволить вжити заходів у сфері широко розуміється модернізації шляхом ефективної діяльності в безпечному середовищі, а також створення переваг і підвищення ефективності господарювання. У зв'язку з цим необхідно розробити нові форми та методи діяльності, а також докласти зусиль для модернізації та базувати діяльність на всебічній інноваційності, що полягає у пошуку та впровадженні нових рішень у процесі управління розвитком. Шанси та можливості цієї модернізації будуть залежати як від адаптаційної здатності, так і від рішучості державних органів, можливостей партнерської співпраці та культури, що просуває цінності та соціальні практики, сприятливі для розвитку. Відповідність зростаючим вимогам суспільства, що модернізується, стає викликом і стимулом для розвитку органів місцевого самоврядування. Це вимагатиме активної державної політики, що проводиться переважно на місцевому рівні, а також вивільнення соціально-економічного потенціалу та організаційних можливостей.

З цим пов'язаний процес модернізації, який має стати основним напрямком діяльності на користь розвитку територіальної одиниці, причому поняття модернізації слід розуміти тут як перебудову та істотне прискорення, які можуть

бути пов'язані зі зміною соціально-економічного профілю -економічного територіального устрою, висвітленням досі слабо висвітлених цінностей, або створенням абсолютно нових цінностей та іміджу даної території. Тут важливо посилатися на прогнози розвитку соціально-економічної ситуації в країні та Європі, а також на умови, що впливають з планів розвитку інших територіальних систем, щоб, з одного боку, завчасно підготувати простір для майбутніх змін, а з іншого – розпізнати ніші розвитку, які не помічаються в політиці розвитку інших територій. Отже, визначальним фактором для вжитих заходів є ідентифікація питань, які стануть основою модернізації, надання їм пріоритетного значення як специфічних факторів розвитку, їх обґрунтування відповідно до домовленостей щодо інших питань, ключових для розвитку, та зосередження на них рекламної діяльності. Здається, що необхідна більша, ніж досі, концентрація та вибірковість втручання, особливо в сферах спеціалізації розвитку, побудови інноваційного потенціалу та державного управління, що вимагатиме їх більш сильного висвітлення в системі прийнятих цілей. Це сприятиме інтеграції процесів розвитку як у самій політиці стимулювання розвитку, так і в методах його планування. Функціонуюча система планування соціально-економічного розвитку призводить до природних суперечностей між нею та сферою просторового планування, яка тісно пов'язана з інтересами громадськості. Водночас зміни у виробничій діяльності людей та соціальних потребах відбуваються швидше, ніж зміни у просторовому плануванні.

Соціально-економічне планування, яке розвивається окремо, розглядає просторові питання як другорядні, а просторові фактори розглядаються як змінні, що ускладнюють моделі прогнозування процесів розвитку.

Суть інтегрованого управління розвитком полягає, отже, у консолідованому процесі планування та прийняття рішень, який повинен привести до високого рівня інтеграції соціальних, економічних та просторових підсистем, а отже, до досягнення цілей, що відповідають концепції сталого розвитку. У зв'язку з цим спеціалізоване державне планування повинно бути з методологічної точки зору інтегрованим плануванням. Процес інтеграційного

підходу до планування розвитку виражається в інтеграції, що розуміється як координація процесу створення стратегії з урахуванням широкого аспекту просторових умов з метою уникнення суперечливих політик і досягнення результатів у вигляді інтегрованого процесу розвитку. Це означає необхідність розширення аналізу процесу планування та звернення уваги на усунення суперечностей між визначеними напрямками та вживаними заходами у соціально-економічній та просторовій сферах.

На практиці інтегрований підхід до розвитку збігається з територіальною політикою через необхідність співпраці між рівнями управління. Завдяки тісній співпраці на національному, регіональному та місцевому рівнях державна політика може значно підвищити узгодженість та синергію між різними сферами розвитку. Територіальний підхід також звертає увагу на необхідність проведення заходів з більшою гнучкістю щодо розміру та специфіки географічної території. Відповідальність та головна роль у цій сфері покладається на державні органи, які є центром прийняття рішень, виконуючи певні регуляторні та координаційні функції. Вони також докладають зусиль у пошуку та виборі відповідних, ефективних методів виконання публічних завдань, а також розвивають навички концентрації ресурсів та способів дії з метою поліпшення конкурентоспроможності та підвищення рівня якості життя.

Це вимагає вжиття багатьох заходів та інтегрованого планування розвитку територіальної одиниці місцевого самоврядування як цілісного підходу до аналізу та формування процесів розвитку, що є одночасно комплексним плануванням, яке поєднує різні виміри та контексти, а також враховує сильні та складні взаємозалежності, зв'язки, а також ресурси, які можна використовувати в процесах розвитку. Інтегроване планування базується на територіально-функціональному підході та висвітлює взаємні збалансовані зв'язки між економічною, соціальною системами та навколишнім середовищем. Це також процес, що базується на участі всіх організацій та суб'єктів, залучених до політики розвитку. Цей вид планування використовує реалізацію інтегрованих проектів, що характеризуються консолідацією різних вимірів розвитку, участю

декількох суб'єктів у їх реалізації, отриманням синергетичних ефектів та довгостроковою корисністю. Цей тип планування стає важливим елементом ефективного та результативного управління розвитком територіальної одиниці в інтегрованому вимірі. Інтегроване планування розвитку вказує на необхідність врахування відносин, що виникають між різними суб'єктами, організаціями, установами та соціальними групами, залученими до створення процесів розвитку. Цей підхід підкреслює необхідність взаємодії та побудови партнерства, яке може набувати форми багаторівневої, багатосуб'єктної та міжсекторальної співпраці. Практичним прикладом такого планування є інтегровані проекти як комплексні та внутрішньо складні заходи, в яких відбувається міжсекторальна інтеграція та координація дій. Інтегровані проекти реалізуються завдяки співпраці декількох територіальних одиниць. Досягнення результатів у цій сфері пов'язане із соціальною комунікацією, яка розуміється як постійне підтримання відносин із суспільством для формування ефективної системи управління державними справами відповідно до концепції співуправління.

Що стосується територіального виміру підтримки, слід зосередитися на заходах пророзвитку, що підтримуються доступними фінансовими або організаційними інструментами. Щодо даної області слід вказати на основні проблеми розвитку (області втручання), які стануть предметом зацікавленості місцевих органів влади, що беруть участь у процесі розвитку. Це може стосуватися економічного розвитку, соціальних проблем, підприємництва, комунальної інфраструктури або охорони навколишнього середовища. Тут необхідно врахувати особливості даної території з точки зору умов, можливостей, ресурсів, потенціалу та географічного положення. Завдяки цьому ми отримаємо своєрідну картину соціально-економічної та функціонально-просторової специфіки даної території та відповідних цілей, завдань і засобів реалізації. Одночасно будуть створені основи, що дозволять вжити інтегрованих заходів для вирішення соціально-економічних проблем міст і громад, що співпрацюють. Територіальний вимір політики розвитку повинен бути платформою для координації визначених цілей та заходів, що вживаються в

окремих сферах, а політика розвитку, заснована на принципі інтегрованого територіального підходу, повинна підтримувати процес зміцнення узгодженості цілей та заходів розвитку, що є очевидними насамперед на місцевому рівні. Територіальний вимір політики розвитку впливає з ролі, яка відводиться динамічним функціонально-просторовим відносинам, і пов'язаний з необхідністю зміни способу взаємодії органів місцевого самоврядування на користь розвитку, що виходить за традиційні межі формальних адміністративних поділів. Сучасне територіальне самоврядування на місцевому та регіональному рівнях проводить політику розвитку, яка розуміється як сукупність взаємопов'язаних заходів, що вживаються та реалізуються з метою забезпечення сталого та збалансованого розвитку, соціально-економічної та просторової згуртованості, а також підвищення конкурентоспроможності економіки на регіональному або місцевому рівнях. У зв'язку з цим повинні з'явитися мережі координації колективних дій, в яких учасники спільно визначають цілі, що підлягають реалізації. Тут важливо мати здатність до створення знань та широкого, перспективного бачення території, що означає появу процесу спільного управління, в якому, крім органів державної влади, бере участь широке коло соціально-економічних партнерів. Тому важливим стає створення мереж розвитку, які можуть мати горизонтальний характер, що означає, що територія стає зоною інтегрованого розвитку, в якій важливу роль відіграє процес побудови конкурентної переваги, що є здатністю розпізнавати, оцінювати та примножувати власні ресурси таким чином, щоб можна було залучати та отримувати нові ресурси. Необхідно звернути увагу на територіальний вимір політики розвитку, яка повинна базуватися на принципі інтегрованого територіального підходу, що означає необхідність врахування в процесі програмування та впровадження заходів розвитку територіального виміру для збереження узгодженості цілей та соціально-економічних заходів, що вживаються. Надзвичайно важливим тут стає створення та збереження системи ефективної координації, яка посилює комплементарність процесу управління, реалізованих заходів та запобігає просторовим конфліктам. Інтегрований підхід може також принести фінансову

економію, а інтеграція просторових та соціально-економічних елементів надає державним політикам більшу гнучкість щодо змін, що відбуваються в короткостроковій перспективі, що в довгостроковій перспективі забезпечує більшу стабільність розвитку територіальної системи. З практичної точки зору надзвичайно важливим стає посилення на територіальну згуртованість, що розглядається як стан розвитку території, до якого прагнуть, в якому процеси обміну та потоків у економічній та соціальній сфері проходять ефективно, гарантуючи соціально та економічно ефективний розподіл ресурсів, а також як процес, що полягає у формуванні простору таким чином, щоб забезпечити найкращий розвиток унікального потенціалу окремих територій для досягнення цілей розвитку. Досягнення територіальної згуртованості означає забезпечення найкращого розвитку всієї території та поліпшення життя мешканців. Однак слід підкреслити, що метою досягнення територіальної згуртованості має бути не тільки нівелювання відмінностей, а й забезпечення механізмів, завдяки яким буде можливий розвиток конкурентоспроможності на основі ендogenous потенціалу, а також потік і поглинання інновацій. Цілі досягнення територіальної згуртованості повинні також впливати з аналізу функціональних систем, прагнучи до такого поєднання територій, яке дозволяє вільно користуватися ресурсами та переміщати людей відповідно до принципів сталого розвитку. У процесі впровадження політики інтегрованого розвитку надзвичайно важливими будуть сфери діяльності, пов'язані з координацією публічних політик на різних рівнях управління розвитком, поліпшенням багаторівневого управління для підвищення ефективності задоволення потреб окремих сфер, особливо з огляду на зростаючу роль регіональних та місцевих акторів, а також приватного сектору та громадянського суспільства. Наступним питанням є просування функціонального підходу, зважаючи на те, що проблеми та виклики розвитку виходять за межі адміністративних кордонів, що створює потребу в більшій гнучкості дій. Нарешті, важливою є необхідність покращення знань про окремі території з метою кращого розуміння відмінностей у розвитку та виявлення територіальних тенденцій і умов.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження було встановлено, що ефективна взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади є ключовою передумовою сталого розвитку територій України. Європейський досвід партнерства між різними рівнями влади свідчить про важливість чіткого розмежування повноважень, відкритої комунікації та залучення громадськості до процесу ухвалення рішень. Впровадження подібних практик в українських реаліях може суттєво підвищити якість управління та сприяти децентралізації.

Застосування комплексних наукових методів дозволило всебічно проаналізувати чинну нормативно-правову базу, порівняти українські та європейські підходи, а також отримати експертні оцінки щодо шляхів удосконалення механізмів співпраці. Виявлено, що основними проблемами залишаються недостатня координація дій між різними рівнями влади, обмеженість фінансових ресурсів, а також слабка мотивація органів місцевого самоврядування до ініціативності та інновацій.

На основі проведеного аналізу сформульовано практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів взаємодії, зокрема: посилення правової визначеності партнерських відносин, запровадження прозорих процедур залучення громадян до управління, розширення фінансової автономії територіальних громад та підвищення кваліфікації посадових осіб. Успішна реалізація запропонованих заходів дозволить забезпечити більш ефективне управління розвитком територій та наблизити українську систему місцевого самоврядування до європейських стандартів.

Європейський досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади ґрунтується на принципах субсидіарності, партнерства та прозорості. У багатьох країнах ЄС, наприклад у Німеччині, Франції чи Польщі, чітко розмежовані повноваження різних рівнів влади, що дозволяє уникати дублювання функцій і забезпечує ефективну координацію дій. Важливою складовою є регулярний діалог між місцевими та центральними

органами, а також активна участь громадськості через дорадчі ради, громадські слухання та місцеві ініціативи.

Управління розвитком територій у європейських країнах часто здійснюється за допомогою стратегічного планування, залученням додаткових фінансових ресурсів через гранти та фонди ЄС, а також впровадженням інструментів електронного врядування для підвищення відкритості та підзвітності. Особлива увага приділяється підвищенню кваліфікації посадових осіб і розвитку культури партнерства між владою та громадянами. Такий підхід дозволяє досягати балансу між інтересами держави й місцевих громад, стимулює інновації та забезпечує сталий розвиток територій.

Показовим прикладом успішної співпраці є впровадження міжмуніципального партнерства, коли громади спільно реалізують інфраструктурні проекти або соціальні програми, об'єднуючи ресурси та експертизу. Такий підхід не лише підвищує ефективність використання бюджетних коштів, а й сприяє формуванню довгострокових відносин довіри між різними територіальними одиницями. Власне, обмін досвідом і спільне вирішення проблем дозволяють громаді розвиватися швидше, а місцевій владі — оперативніше реагувати на потреби мешканців.

Саме партнерство, взаємна довіра та спільна відповідальність усіх рівнів влади здатні стати фундаментом для прогресивних змін і добробуту українських громад. Варто також відзначити, що стійкість до зовнішніх викликів, зокрема в умовах децентралізації та змін у державній політиці, значною мірою залежить від здатності місцевих громад до самоорганізації та впровадження кращих європейських практик. Саме об'єднання зусиль різних рівнів влади та активна участь громадськості дозволяють долати труднощі та досягати спільних цілей.

У майбутньому подальше удосконалення механізмів співпраці вимагатиме не лише технічних, а й ціннісних змін у підходах до управління — розвитку культури діалогу, підзвітності та відкритості. Тільки так можна забезпечити сталий розвиток територій і зміцнити довіру між державою та суспільством, що є запорукою європейського поступу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол.монографія / ред.: В. Кравченко, М. Баймуратов, О. Батанов. Київ : Атіка, 2017. 864 с.
2. Алтуніна О. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. Форум права. 2009. № 3. С. 8–13. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09aomomc.pdf>. (дата звернення: 11.11.2025).
3. Ахмеров О. Система місцевого самоврядування окремих країн ЦСЄ: інституціональний вимір. *Актуальні проблеми політики*. 2018. № 62.
4. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2018. № 2. С. 51–57.
5. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2000. 20 с.
6. Бисага Ю.М., Рогач О.Я., Бачинська А.В. Муніципальне право України. Ужгород : Ліра, 2018. 338 с.
7. Білик П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2001. № 1. С. 144–149.
8. Бодрова І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. № 7. С. 62–73.

9. Боярський В. Міжнародний компонент у діяльності органів місцевого самоврядування України. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 122–130.
10. Висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування - Інститут громадянського суспільства. Інститут громадянського суспільства. URL: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2364> (дата звернення: 26.10.2025).
11. Ворона П. Теоретичні аспекти ефективності роботи органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2019. № 2.
12. Гаврюшенко Г. В. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2021. № 1(265). С. 214–221. URL: <https://doi.org/10.33216/1998-7927-2021-265-1-214-221> (дата звернення: 27.11.2025).
13. Гайтан В. В. Транскордонне співробітництво в контексті децентралізації місцевого самоврядування: політико-правовий аспект. *Актуальні проблеми політики*. 2021. № 66. С. 43–49. URL: <https://doi.org/10.32837/app.v0i66.706> (дата звернення: 27.11.2025).
14. Гуменюк Л., Сарафанюк О. Стратегічне планування територіального розвитку: порівняльна характеристика в країнах Євросоюзу та України. *Вісник студентського наукового товариства факультету права, публічного управління та адміністрування*. 2022. Т. 1. С. 31–37.
15. Гудоров О. Розвиток сільських територій в умовах децентралізації. *Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського*. 2014. С. 820-823.

16. Дорош У. Можливості імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні. *Місьцеве самоврядування*. 2019. № 1 (69). С. 108–112.
17. Європейська хартія місцевого самоврядування. <https://zakon.rada.gov.ua/>. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 01.09.2025).
18. Євтушенко О., Лушагіна Т. Місьцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення. Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 316 с.
19. Жук І. Фінансовий потенціал регіонів в умовах децентралізації влади. Державне управління та адміністрування, сфера обслуговування, економіка та міжнародні відносини як рушійні сили економічного зростання держав XXI століття (1st ed.). 2020. С. 111–123. URL: <https://doi.org/10.36074/paaaseeirdfegcc.ed-1.08> (дата звернення: 27.11.2025).
20. Історія місцевого самоврядування в Україні – Вікіпедія. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Історія_місцевого_самоврядування_в_Україні (дата звернення: 12.10.2025).
21. Кислий В. Забезпечення самодостатності територіальних громад як необхідна умова сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Сумського державного університету*. серія економіка. 2017. № 3. С. 68–72.
22. Ковалів М., Крикавська І. Територіальна громада як носій функцій місцевого самоврядування. *Науковий вісник ХДУ*. 2018. Т. 1, № 2. С. 155–158.
23. Колпакова В., Ковбас І., Крайній П. Європейські принципи місцевого самоврядування та проблеми їх законодавчого закріплення в Україні. *Науковий вісник УНУ*. 2020. № 1 (60). С. 113–118.
24. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 18.05.2025).

25. Куйбіда В., Толкованов В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. науково-аналіт. та навчально-метод. матеріалів, норм.-прав. актів. Київ : ТОВ "Полігр. Центр Крамар, 2010. 258 с.
26. Кулешов О. Виконавчі органи місцевих рад як складова проблема розвитку системи державного управління в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 35–38.
27. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Лазар І.Г. Основи державного управління та місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : Дакор, 2007. 312 с.
28. Мазур В., Семчук І. Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення : Зб. наук. пр. 2-ге вид. Харків : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013.
29. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. С. 295–302.
30. Мамонова В. Концепція “Good governance” в Україні: особливості механізму виконання завдань. *Зб. наук.пр. Донець.держ. ун-ту упр.* 2011. XII, № 194.
31. Мельтюхова Н., Набока Л. Методичні підходи до підвищення результативності взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування. Київ : НАДУ, 2013. 78 с.
32. Олійник Д. Стратегічні основи інноваційного розвитку територіальних громад : Аналіт. доп. Київ : НІДС, 2018. 52 с.
33. Орел О. Управління розвитком територіальних громад України в умовах кризи: зарубіжний досвід. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2023. № 30. С. 94–102. URL: <https://doi.org/10.35432/tisb302023295157> (дата звернення: 26.11.2025).

34. Остапенко О., Барановська Т. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики О. Г. Остапенко, Т. М. Барановська. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10.

35. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 3 (74). С. 265–271.

36. Плешкановська А. Об'єднана територіальна громада як об'єкт нового виду містобудівної і землевпорядної документації – комплексного плану просторового розвитку. *Specialized and multidisciplinary scientific researches*. 2020. URL: <https://doi.org/10.36074/11.12.2020.v3.02> (дата звернення: 27.11.2024).

37. Побережник О. С., Бідяк В. М. Міжнародне співробітництво як інструмент розвитку територіальних громад закарпатської області в умовах воєнного стану. *Науковий вісник ужгородського університету. серія «економіка»*. 2024. № 1(63). С. 121–126. URL: [https://doi.org/10.24144/2409-6857.2024.1\(63\).121-126](https://doi.org/10.24144/2409-6857.2024.1(63).121-126) (дата звернення: 26.11.2025).

38. Подзізей О.О. Особливості формування конкурентоспроможності ОТГ на засадах сталого розвитку. *Економічний форум*. 2020. Т. 1, № 4. С. 72–77. URL: <https://doi.org/10.36910/6775-2308-8559-2020-4-9> (дата звернення: 27.11.2025).

39. Присяжнюк О., Плотнікова М. Механізми управління розвитком територіальних громад. *Наукові горизонти*. 2018. № 11 (72). С. 56–61.

40. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 30 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 27.11.2025).

41. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII : станом на 14 трав. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 12.05.2024).

42. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI: станом на 8 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 12.05.2024).

43. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : станом на 19 квіт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 10.09.2024).

44. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 27.11.2024).

45. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. Київ : ІКЦ «Лег. статус», 2016. 78 с.

46. Ткачук А. Естонія: місцеве самоврядування. Київ : ІКЦ «Лег. статус», 2014. 48 с.