

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**Мирослав ТРЕЩОВ**  
**Анна МУНЬКО**

**СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ  
РОЗВИТКУ ГРОМАД**

*Навчальний посібник*

Дніпро  
2023

УДК 352.07

Т 66

*Схвалено навчально-методичною радою  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх  
справ, протокол № 3 від 15 листопада 2022 року*

**РЕЦЕНЗЕНТИ:**

доктор наук з державного управління, професор **Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА** – професор кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету;

заслужений економіст України **Тетяна ШЕБЕКО** – директор департаменту фінансів Дніпропетровської обласної державної адміністрації;

кандидат наук з державного управління, доцент **Ольга МАТВЕЄВА** – доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», голова громадської організації «Українська Експертна Фундація».

**Трещов М. М., Мунько А. Ю.**

Т 66 Сучасні інструменти розвитку громад: навч. посібник /  
М. М. Трещов, А. Ю. Мунько Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т  
внутр. справ, 2023. 328 с.

ISBN 978-617-8035-24-2

Навчальний посібник призначений для професійної підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері публічного управління та адміністрування. Розкрито сутність та теоретико-методологічне підґрунтя розвитку територіальних громад; особливості процесів стратегування та програмування розвитку громад; інструменти взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у процесі розвитку громад; сучасні інструменти управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади із урахуванням передового зарубіжного досвіду.

**УКЛАДАЧІ:**

доктор наук з державного управління, доцент **Мирослав ТРЕЦОВ** – професор кафедри управління та адміністрування навчально-наукового інституту права та інноваційної освіти Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ; кандидат наук з державного управління **Анна МУНЬКО** – доцент кафедри управління та адміністрування навчально-наукового інституту права та інноваційної освіти Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

ISBN 978-617-8035-24-2

© Автори, 2022

© ДДУВС, 2023

**ЗМІСТ**

ПЕРЕДМОВА .....	5
ВСТУП .....	6
<b>Розділ 1. СУТНІСТЬ ТА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДґРУНТЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....</b>	<b>8</b>
1.1. Сучасні теорії та концепції місцевого розвитку .....	8
1.2. Методологія управління розвитком громад.....	15
1.3. Система управління розвитком громад .....	26
1.4. Концептуальні засади управління розвитком громад.....	35
<b>ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ .....</b>	<b>54</b>
<b>Розділ 2. СТРАТЕГУВАННЯ ТА ПРОГРАМУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД ..</b>	<b>57</b>
2.1. Results-Based Management для розбудови теорії змін у громаді.....	57
2.2. Методика моніторингу та оцінювання стратегій розвитку громад .....	72
2.3. Проектний підхід до розвитку громади.....	81
2.4. Портфельний підхід до управління проектами розвитку громади .....	87
<b>ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ .....</b>	<b>93</b>
<b>Розділ 3. ІНСТРУМЕНТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ ГРОМАД .....</b>	<b>97</b>
3.1. Мезоконвергенція – системотворчий чинник взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості .....	97
3.2. Суспільна угода як фундамент взаємодії органів публічної влади та громадськості.....	111
3.3. Інститут розвитку громади як інструмент взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості .....	120
3.4. Сучасні підходи та інструменти комунікації органів влади та громадськості.....	128
<b>ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ .....</b>	<b>141</b>
<b>Розділ 4. РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД .....</b>	<b>144</b>
4.1. Ресурсний потенціал та ресурси розвитку громад.....	144
4.2. Ресурсна база місцевих бюджетів.....	150
4.3. Інституційні складники системи ресурсного забезпечення розвитку громад .....	159
4.4. Система оцінювання фінансового потенціалу громади .....	172
<b>ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ .....</b>	<b>181</b>

Розділ 5. ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД.....	184
5.1. Фінансова безпека територіальних громад: розвиток теоретичної основи .....	184
5.2. Політика фінансової безпеки територіальних громад .....	193
5.3. Сучасні фінансові інструменти розвитку громад.....	201
5.4. Фіскальні інструменти для розвитку громад.....	211
ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ.....	227
Розділ 6. СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД: ІНТЕГРАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ .....	231
6.1. Агенції місцевого розвитку як ефективна інституція розвитку громад .....	231
6.2. Роль структурних підрозділів органів місцевого самоврядування в організаційно-функціональній підтримці розвитку громад .....	245
6.3. Муніципальні контракти .....	253
6.4. Муніципальні ваучерні програми .....	262
6.5. Регіональні фонди розвитку .....	266
ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ.....	283
ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ .....	286
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	308

## ПЕРЕДМОВА

*Управлінська та ресурсна самодостатність територіальних громад – це базова умова для забезпечення розвитку територій та формування спроможних громад. Лише такі громади здатні створити належні умови для залучення інвестицій і розвитку бізнес-ініціатив, побудувати сучасну транспортну, інформаційну і соціально-культурну інфраструктуру, забезпечити акумуляцію потужного фінансового ресурсу для надання громадянам якісних і доступних публічних послуг, створити умови для гармонійного розвитку людини.*

*Конкурентна перевага кожної громади визначається, насамперед, наявністю використання набору виняткових матеріальних та нематеріальних ресурсів і публічно-управлінською здатністю органів місцевого самоврядування до їх ефективного комбінування задля утримання конкурентної позиції та її покращення. При цьому жоден із ресурсів та інструментів розвитку громад не є ані унікальним, ані незамінним. Тому організаційна діяльність органів місцевого самоврядування щодо розвитку громад має бути спрямована на досягнення оптимальної комбінації ресурсів та інструментів, що дозволяє перетворити короткострокову конкурентну перевагу на довгострокову та забезпечити константність процесу цілеспрямованого сталого розвитку громади.*

*У навчальному посібнику розкрито теоретичні, методологічні й практичні засади управління розвитком громад в умовах децентралізації влади в Україні, що базується на використанні сучасних та ефективних інструментів розвитку громад, з огляду на передовий зарубіжний досвід.*

*Цей навчальний посібник містить рекомендації, готові до практичного використання органами місцевого самоврядування під час стратегування та програмування розвитку громад, розробки та реалізації інвестиційних проєктів, удосконалення управлінських інструментів за різними напрямками діяльності. Впровадження його в освітній процес закладів вищої освіти, переконані, сприятиме професійній підготовці висококваліфікованих фахівців у сфері публічного управління та адміністрування, здатних реалізовувати найсміливіші реформи та проєкти розвитку громад в Україні.*

**З повагою, автори**

## **ВСТУП**

Розвиток територій можна представити як складну сукупність елементів (нормативно-правові документи, заходи, механізми, інструменти, інституції тощо), за допомогою яких органи місцевого самоврядування будують комунікаційні зв'язки, зміцнюють імідж громади та реалізують проекти соціально-економічного розвитку.

Отримавши у розпорядження потужний власний ресурс та широкі повноваження, органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати стратегічні пріоритети розвитку територіальної громади, розробляти та реалізовувати інвестиційні проекти. Водночас децентралізація влади вимагає використання більш широкого спектра інструментів управлінського впливу на процеси розвитку території. Суб'єкти управління є розширеними за рахунок представників громади, бізнесу, громадськості, тобто зацікавлених сторін, оскільки набувають певної специфіки в умовах децентралізації. Суттєво підсилюється партисипативна функція (можливості залучення зацікавлених сторін у процеси формування та ухвалення рішень органів місцевого самоврядування) та функція кооперації (створення мережі зацікавлених сторін для співпраці з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб територіальної громади).

Грунтуючись на еволюції теорії державного управління, теоріях місцевого самоврядування, доведено, що в умовах децентралізації конкурентна перевага територіальних громад, що визначається сукупністю виняткових матеріальних та нематеріальних ресурсів, організаційною здатністю до їх ефективного комбінування і використання, посилюється за умови формування управлінської та фінансової самодостатності територіальних громад.

Здатність органів місцевого самоврядування презентувати територіальну громаду, її ресурс та можливості його розвитку усім зацікавленим сторонам є основою політичної легітимності в демократично організованих суспільствах та може бути концептуалізована за кількома аспектами: іміджевий, інвестиційний та

комунікаційний. У свою чергу, ефективність заходів щодо розвитку території впливає зі структури та якості відповідних інструментів, що застосовуються органами місцевого самоврядування.

Досі спостерігається стримуючий вплив на розвиток територій таких факторів, як: брак нормативного, методологічного, методичного забезпечення формування реалізації стратегій, програм (проектів) розвитку території; недостатня узгодженість потреб членів територіальної громади зі стратегічним вибором органів місцевого самоврядування; недостатня комунікація та інформаційно-аналітична база для організації процесу розвитку громади; обмежений наявний інструментарій розвитку громад.

Положення навчального посібника спрямовані на розвиток громад в Україні та удосконалення механізмів цього розвитку, зокрема, опанування теоретико-методологічних засад управління розвитком громад в умовах децентралізації влади та його сучасних інструментів.

## Розділ 1

# СУТНІСТЬ ТА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДГРУНТЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 1.1. Сучасні теорії та концепції місцевого розвитку

Феномен явища «місцевий розвиток» виник унаслідок процесів глобалізації, що стають головними чинниками в майбутньому розвитку територій. У національному законодавстві поняття «місцевий розвиток» не зустрічається, замість нього використовується «регіональний розвиток».

**Регіональний розвиток – процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах<sup>1</sup>.**

**Місцевий розвиток – спільна робота місцевих людей заради досягнення сталого економічного зростання, котре принесе економічні вигоди та покращення якості життя для всіх членів громади<sup>2</sup>.**

Це пояснюється тривалим періодом централізації влади і обмеженими можливостями органів місцевого самоврядування впливати на розвиток територій.

Перетворення системи місцевого самоврядування в Україні, її інтеграція в міжнародний управлінський простір, необхідність відповідати на постійні виклики зовнішнього середовища та науково-технічного прогресу вимагає від органів місцевого самоврядування в управлінській діяльності все частіше спиратися на сучасні моделі економічного зростання та концепції розвитку, серед яких:

- **концепція сталого розвитку;**
- **концепція «Smart city» ;**
- **концепція інноваційних екосистем;**
- **теорія «полюсів зростання» ;**

---

<sup>1</sup> Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р.  
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

<sup>2</sup> Моделі місцевого економічного розвитку: успішні практики. Київ, 2019. С. 13.



– моделі креативної економіки та економіки знань.

У 1992 р. міжнародна конференція країн-членів ООН в Ріо-де-Жанейро рекомендувала як основу для розвитку світової спільноти концепцію сталого поступу, що визначає принцип еволюції всієї природи, як його розуміє сучасна наука. Перехід до **сталого розвитку** повинен забезпечити збалансоване розв'язання проблем соціально-економічного розвитку і збереження сприятливого навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу, задоволення потреб сучасності й майбутніх поколінь людей<sup>1</sup>.

Стратегічна концептуальна ідея сталого розвитку полягає у досягненні збалансованості соціально-економічного й екологічного розвитку та поліпшенні якості життя населення і стану природного середовища на основі інформатизації та інтелектуалізації суспільства з одночасним забезпеченням його соціальної ефективності, спрямованої на структурно-технологічну перебудову всіх галузей господарства, зростання добробуту населення та економічне зростання, розбудову соціальної, ринкової, комунікаційно-інформаційної та екологічної інфраструктур території тощо<sup>2</sup>.

Загалом сталий розвиток відбиває просту ідею: досягнення гармонії між суспільством та природою, розв'язання суперечностей (між природою і суспільством, між екологією і економікою, між розвинутими країнами і тими, що розвиваються, між багатими і бідними, між уже сформованими потребами людей і розумними потребами, між сучасними та майбутніми поколіннями тощо)<sup>3</sup>.

З метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина затверджено Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, а саме:

- 1) подолання бідності;
- 2) подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;

---

<sup>1</sup> Соціальна економіка : навч. посібник / кол. авт. : О. О. Беляєв, М. І. Диба, В. І. Кириленко та ін. Київ : КНЕУ, 2005. 196 с.

<sup>2</sup> Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : наук.-метод. розробка / кол. авт. : А. Й. Серант, П. І. Шевчук, В. І. Карпук та ін. ; за заг. ред. П. І. Шевчука, А. Й. Серанта. Київ : НАДУ, 2009. 72 с. С. 17–18.

<sup>3</sup> Гончаренко М. В. Теоретичні засади сталого розвитку територій. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1(44). С. 190–198. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2014\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_1_30).

- 3) забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;
- 4) забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання протягом усього життя для всіх;
- 5) забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат;
- 6) забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією;
- 7) забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
- 8) сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
- 9) створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям;
- 10) скорочення нерівності;
- 11) забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;
- 12) забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;
- 13) вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;
- 14) збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку;
- 15) захист і відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття;
- 16) сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях;
- 17) зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в межах глобального партнерства в інтересах сталого розвитку<sup>1</sup>.

*У частині реалізації концептуально-інституційних основ сталого розвитку територій в Україні також визначено такі пріоритети:*

– реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

---

<sup>1</sup> Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>.

– налагодження ефективного міжрегіонального, міждержавного, транскордонного співробітництва;

– активне залучення громадськості, місцевих мешканців, громадських організацій, бізнес-структур до співпраці з органами місцевого самоврядування та представниками центральної влади у вирішенні питань місцевого розвитку, забезпеченні системних реформ на місцевому, регіональному рівнях<sup>1</sup>.

*У частині фінансового забезпечення сталого розвитку територій визначено такі пріоритети:*

– модернізація підходу до прогнозування надходжень та видатків місцевих бюджетів на основі проєктно-цільового методу, що має орієнтуватися на переважне інвестування проєктів у розвиток територій;

– здійснення перегляду формули вирівнювання доходів регіонів з орієнтацією на формування рівних конкурентних умов і стимулювання їхнього розвитку за рахунок нарощування власних джерел і доходів із мінімальним вилученням прибутку, що не перевищує верхню межу розподілу;

– активізація роботи органів місцевого самоврядування на ринках місцевих запозичень, зокрема за рахунок емісії облігацій місцевих позик, у розмірах, що покривають заплановані витрати на введення в експлуатацію та розвиток конкретних об'єктів комунальної власності;

– розробка і впровадження проєктів формування місцевих і державного бюджетів зі збереженням пріоритету фінансової незалежності і відповідальності органів місцевого самоврядування за принципом балансу доходів і витрат з урахуванням фінансування загальнодержавних потреб;

– використання пом'якшення податкового тиску на фонд оплати праці з метою ліквідації дефіциту місцевих бюджетів;

– реформування відносин «держава – платник – держава» з урахуванням вимог теорії національної фіскальної конвергенції<sup>2</sup>.

Сутність теорії національної фіскальної конвергенції Т. Крушельницька визначає як «процес наближення, компліментарності, компромісу і стабілізації інтересів учасників оподаткування та запровадження господарсько-інституціонального механізму з метою максимально можливого наповнення бюджету та отримання суспільно

---

<sup>1</sup> Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : аналіт. записка / О. Бобровська, О. Каховська та ін. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10. С. 87–92.

<sup>2</sup> Там само. С. 91–92.

корисних благ громадянами»<sup>1</sup>.

Концепція «**Smart city**» («розумне місто») набуває все більшого поширення в управлінських процесах і стає невід'ємною частиною стратегічного планування як на державному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування. По суті, це універсальна комплексна система інформаційної підтримки, що виконує дві основні функції у публічному управлінні: забезпечує ключовою інформацією всі рівні органів місцевого самоврядування та державної влади; надає інтерфейси зворотного зв'язку, за допомогою яких органи влади можуть впливати на певні сфери життя, що потрапляють у зону їхньої відповідальності<sup>2</sup>.

У технологічній структурі «розумного міста» виділяють чотири елементи:

- «інтернет речей», технологічна концепція якого дозволяє збирати потрібну інформацію від об'єктів і забезпечує зворотний зв'язок з ними;
- інфраструктура передачі даних, що пов'язала б додатки з об'єктами міської інфраструктури;
- система аналізу даних, що дозволяє отримати з великого обсягу даних корисну інформацію;
- система агрегації та уніфікації даних, що покликана впорядкувати і синхронізувати величезні потоки даних<sup>3</sup>.

Ця концепція покликана створити можливості для еволюції територіальних громад, поєднуючи стратегічний підхід, технологічні досягнення та широке залучення громадськості для створення нової якості життя. Вона закладає засади для подальшого інфраструктурного, технологічного та соціального розвитку й визначає вектор трансформації простору відповідно до стандартів майбутнього<sup>4</sup>.

Що стосується «екосистеми», то в загальному розумінні М. Рассел трактує це поняття як стійкі зв'язки між людьми, організаціями та їхніми рішеннями, що виникають на основі спільного бачення бажаних перетворень. Це динамічний і адаптивний організм, що створює,

---

<sup>1</sup> Крушельницька Т. А. Стратегічні підходи до реформування системи державного управління України в умовах економічної невизначеності. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління*. 2014. Т. 15, Вип. 291. С. 152–161.

<sup>2</sup> Draft 182:2014. Smart city concept model – Guide to establishing a model for data interoperability. The British Standards Institution. 2014. 57 p.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Концепція Київ Смарт Сіті 2020. URL : [https://kyivcity.gov.ua/npa/pro\\_zatverdzhennya\\_kontseptsi\\_kiv\\_smart\\_siti\\_2020\\_348234/File\\_4\\_xv2dcmgex\\_500-3507/](https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_kontseptsi_kiv_smart_siti_2020_348234/File_4_xv2dcmgex_500-3507/).

споживає й трансформує знання в інноваційні продукти<sup>1</sup>.

**Концепція інноваційних екосистем** формується з огляду на низку таких підходів в економічній теорії:

– нова теорія зростання, котра дозволяє зробити висновок, що інвестиції в НДДКР (R&D) або в людський капітал є необхідною, але недостатньою умовою технологічного розвитку й швидкого економічного зростання;

– еволюційна теорія, що вивчає закономірності й історичну спадкоємність у технологічній та інноваційній динаміці;

– неоінституційна теорія, що аналізує питання, пов'язані з розвитком і координацією інститутів, взаємозв'язками між ринковими й неринковими інститутами, інституціональною динамікою<sup>2</sup>.

Автором теорії «**полюсів зростання**» є французький економіст Ф. Перу, який виклав її у своїй праці «Економічний простір: теорія та застосування» у 1950 р.<sup>3</sup>. На думку дослідника, «полюсами зростання» є центри та ареали економічного простору, де розміщуються підприємства лідируючих галузей для певного міста або регіону, що найбільш ефективно використовують фактори виробництва, тобто автор назвав «полюсами зростання» ті центри прийняття рішень та генерування прибутку, котрі в процесі свого розвитку чинять сприятливий вплив на свою периферію (підлеглі фірми та території)<sup>4</sup>.

Пізніше Ж. Будвіль конкретизував абстрактні ідеї Ф. Перу. Він показав, що «полюси зростання» можна розглядати та розуміти не тільки як сукупність підприємств лідируючих галузей, але й як конкретні території (населені пункти), що виконують в економіці регіону або навіть країни функцію джерела інновацій та прогресу<sup>5</sup>.

Згодом П. Потье розвиває закладені теоретичні основи та запроваджує поняття «вісі розвитку»<sup>6</sup>.

**Основи економіки знань** заклали Й. Шумпетер і Ф. Хайек.

---

<sup>1</sup> Russell M. G. Transforming Innovation Ecosystems through Shared Vision and Network Orchestration. *Triple Helix IX International Conference*. Stanford, 2011. P. 1–21.

<sup>2</sup> Федулова Л., Марченко О. Інноваційні екосистеми: сутність та методологічні засади формування. *Економічна теорія та право*. 2015. № 2(21). С. 21–33.

<sup>3</sup> Perroux F. Note on the Concept of Growth Poles. *Regional Economics: Theory and Practice*. New York : The Free Press, 1970. P. 93–103.

<sup>4</sup> Бубенко П. Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку : монографія. Харків : ХНАМГ, 2008. 295 с. С. 194.

<sup>5</sup> Волошина Ю. Я. Теоретичні основи економічного розвитку регіону через призму взаємозв'язків між містом та його приміською зоною. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка*. 2012. Вип. 2(36). С. 78–82. С. 81.

<sup>6</sup> Pottier P. Axes de communication et developement economique. *Revue Economique*. 1963. № 1. P. 12–58.

Науковці розглядали її як один із секторів економіки. Засновником економіки знань як дисципліни вважається Ф. Махлуп. У книзі «Виробництво й поширення знань у США» (1962 р.) він виклав теорію знання як товарного продукту, що стала однією з основ теорії «інформаційного суспільства». Зрештою, під «економікою знань», або «економікою, заснованою на знаннях», стали розуміти тип економіки, в якому знання відіграють вирішальну роль<sup>1</sup>.

На сучасному етапі концепцію «knowledge-based economy» розвиває Організація економічного співробітництва і розвитку. З огляду на поєднання ресурсів індустриальної економіки з можливостями «економіки знань» розглядають чотири альтернативні моделі економіки знань: «економіка, що базується на знаннях», «економіка навчання», «креативна економіка» і «мережева економіка»<sup>2</sup>.

На особливу увагу заслуговує **«креативна економіка»**.

У 2000 р. в журналі «Business Week» уперше вжито поняття «creative economy», а у 2001 р. вийшла книга Дж. Хоукінса «Креативна економіка», що сповістила про настання постінформаційної епохи, для якої інформація і знання – це ресурс, а рушійною силою і основною цінністю є творчість<sup>3</sup>.

Важливо, що в економіці знань повинна істотно посилюватися роль органів місцевого самоврядування. Це стосується появи нових принципів і напрямів соціально-економічної політики, пов'язаних із підтримкою науки та інновацій, пріоритетів участі в економіці (насамперед, інвестиції в знання) і структурного регулювання. Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити більшу стійкість до відтворення ресурсів, максимально сприятливі умови для бізнесу та інвестицій, заохочувати інновації, сприяти структурній переорієнтації місцевої економіки на передові технології<sup>4</sup>.

*В умовах децентралізації вже запуснені концептуально нові підходи до управління розвитком, що поступово стають фундаментальними орієнтирами для всіх суб'єктів та учасників управління цим процесом. Концептуалізація управління розвитком громад є загальною системою поглядів щодо визначення їхньої ролі у розвитку територій. Саме за*

---

<sup>1</sup> Рак Н. Є. Економіка знань: сутність та фактори управління знаннями. *Регіональна економіка*. 2009. № 3. С. 225.

<sup>2</sup> Крапивний В., Прокопенко В., Школа В. Концептуальні моделі економіки знань. *Mechanism of Economic Regulation*. 2015. № 1. С. 55–65. С. 55.

<sup>3</sup> Там само. С. 59.

<sup>4</sup> Поляков М. В. Розвиток концепції економіки знань. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2014. № 4(28). С. 34–38.

*допомогою громад формуються фундаментальні орієнтири життєдіяльності системи управління, окреслюється у загальному вигляді сукупність інституцій, включно з формальними інституціями (органами місцевого самоврядування: виконавчим комітетом, місцевою радою) та неформальними інституціями, а також правила і норми, що сприятимуть інтеграції нового масиву знань в існуючі межі, витискуючи останні за коло звичних граней, зумовлюючи формування нових методологій, принципів, методів та інструментів розвитку громад.*

## **1.2. Методологія управління розвитком громад**

Методологічне забезпечення місцевого самоврядування як підсистеми публічного управління в умовах децентралізації влади зумовлюється широким колом як суто теоретичних, так і практичних проблемних питань. Високий ступінь впливу, різноманітність і складність проблем, що сьогодні постали перед публічним управлінням та визначають напрями і перспективи суспільно-економічного розвитку, вимагає наукового пошуку їх вирішення.

Серед ключових проблем розвитку громад в умовах децентралізації влади (як підсистеми місцевого самоврядування) найбільш гострими є проблеми нормативно-правового, кадрового (як у частині суто забезпечення кадрами, так і їх навчання і мотивації), матеріально-технічного, інформаційного забезпечення, застосування нових управлінських механізмів і технологій, підвищення рівня застосування ІТ-технологій, зменшення невизначеності у постановці стратегічних питань тощо.

Ключі до розв'язання наукових проблем лежать у площині загальноприйнятих та інноваційних філософських і теоретичних поглядів минулого і сучасності. Філософське бачення можливостей розв'язання проблеми, у цьому випадку проблеми розвитку громад в умовах децентралізації влади, передбачає набуття органами місцевого самоврядування нового сенсу функціонування та трансформацію світогляду не лише посадових осіб органів місцевого самоврядування, але й усіх учасників суспільного буття в громаді. Ключовим тут (у філософському розумінні), насамперед, є «зміна філософії всієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування»<sup>1</sup>, усвідомлення «свободи як умови й способу людського самовираження в соціальній

---

<sup>1</sup> Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. № 12. С. 3–6. С. 5.

групі та суспільстві загалом<sup>1</sup>», формування проактивної позиції, філософії причетності до процесу змін, розвитку громади і особистості.

Водночас застосування синергетичного, глобалізаційного, консенсусного, інтеграційного, інформаційно-інноваційного та інших підходів, посиленних засобами системного та ситуативного підходів і управління якістю та змінами дозволяють розглядати й вирішувати проблеми публічного управління з урахуванням динаміки розвитку, взаємодії елементів системи управління із зовнішнім середовищем.

Державне управління, місцеве самоврядування – складні відкриті системи, успішне функціонування яких зумовлене сукупністю зовнішніх і внутрішніх чинників позитивної чи негативної дії. Саме тому владні органи залучають у процес управління як традиційні уніфіковані механізми, технології і алгоритми реалізації влади, так і інноваційні підходи, періодично оновлюючи методологію управління. Така гнучкість до сприйняття інноваційних методів, прийомів і навіть цілих систем мислення робить публічне управління як науку і як сферу діяльності здатною на адекватне реагування на економічні, політичні, світоглядно-інституційні тенденції.

Мінливість та агресивність зовнішнього середовища, нестійкий стан внутрішнього середовища створюють постійні біфуркації у суспільно-економічному бутті нашої країни, і зокрема, в інститутах публічного управління. Отже, зростає значення застосування методології управління ієрархічними (до яких відносять і публічне управління в цілому) та гетерархічними структурами (частково має такі ознаки система забезпечення розвитку громад). Методологія поєднує в собі науково-гносеологічні підходи і сучасні методи вирішення проблем, структуруючи дієвість механізмів їх вирішення.

У загальнонауковому трактуванні методологія – це система способів організації та здійснення теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему: її структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. Роль методології зводиться до того, що вона забезпечує здійснення дослідження, його рух до кінцевого результату шляхом застосування методів пізнання. У зв'язку з цим В. Бакуменко, А. Краснейчук, Ю. Сурмін та ін. виділяють такі її функції: критичну, критеріальну, орієнтаційну, аналітичну, евристичну, фінальну, інструментальну, світоглядну, технологічну і прогностичну. Історично склалися різні концепції методології. Зокрема, істотну роль відіграла

---

<sup>1</sup> Костючков С. К. Філософія співробітництва громадянського суспільства і місцевого самоврядування у контексті соціально-політичної взаємодії. *Габітус*. 2016. Вип. 2. С. 13–17. С. 15.



концепція П. Фейєрабенда, котра по-новому поставила проблеми ірраціонального і раціонального<sup>1</sup>.

Методологія забезпечення розвитку громад ґрунтується на теорії державного управління, економічній теорії, інституціональній теорії, теорії суспільного добробуту, теорії суспільного вибору в умовах демократичного середовища, а також на теоріях середнього рівня, зокрема фінансів, ресурсній теорії переваг, синергетики та ін.

Методологію державного управління (англ. Methodology of public administration) визначають як систему «способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності»<sup>2</sup>.

В. Бакуменко і С. Кравченко визначають методологію як «систему принципів і способів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності, а також вчення про цю систему», вони вважають методологію важливим «...інструментальним компонентом спеціальної діяльності»<sup>3</sup>. Методологія дозволяє забезпечити розв'язання багатьох проблем, що стоять перед дослідженням проблеми теорії і практики управління розвитком громад. Серед них: розвиток загальнонаукової теорії; систематизація, класифікація і опис категорій; формулювання принципів управління, аналіз їхньої наукової, оціночної та практичної транскрипцій; визначення норм пізнавальної, оціночної та практичної діяльності; дослідження системи цінностей; вивчення процесів розвитку та змін парадигм; аналіз теоретичного напрацювання; обґрунтування методів управління; забезпечення цілісності пізнавальної та практичної методологій, їхньої відкритості для інновацій<sup>4</sup>.

М. Кашуба та П. Петровський вихідним пунктом методології державного управління визначають відповідність істотним властивостям

---

<sup>1</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с. С. 27, 344.

<sup>2</sup> Там само. С. 346.

<sup>3</sup> Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с. С. 71.

<sup>4</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с. С. 27, 347.

практики соціально-владних відносин – взаємозв'язок ідеалів і цінностей влади і громади, наявність та дієвість суб'єктивного чинника. На цій основі формують принципи методології: відповідності методології об'єкту перетворень; відкритості, розвитку чи постійного оновлення як процесу управління, так і його засобів; наукової ґрунтовності<sup>1</sup>.

*Дослідження управління розвитком громад як системи має декілька напрямів, що і визначають його методологію:*

– теоретичний (теоретичні засади публічного управління; історія та еволюція державного управління; розвиток місцевого самоврядування; механізми публічного управління; муніципальний менеджмент; поточне і стратегічне управління тощо);

– правовий (конституційно-правовий напрям; міжнародні правові документи, закони, постанови, накази, розпорядження тощо);

– інституціональний (система органів місцевої влади: місцеві ради, виконавчі комітети місцевих рад, їхні підрозділи; формальні й неформальні професійні та громадські об'єднання; представники бізнесу; стейкхолдери, окремі індивіди тощо);

– фінансово-економічний (місцеві бюджети; міжбюджетні трансферти; податки; інвестиції і гранти (соціальні інвестиції); економічні індикатори і прогностичні предиктори тощо);

– організаційно-функціональний (права; функції; компетенції; повноваження; відповідальність; ієрархія; гетерархія; конвергенція; морально-етичні норми і компетентності).

Методологія дослідження управління розвитком громад передбачає використання системного підходу, котрий є ефективним способом дослідницької діяльності і, за Ю. Сурміним, «...змістовно відображає групу методів, за допомогою яких реальний об'єкт описується як сукупність взаємодіючих компонентів»<sup>2</sup>. Головне призначення системного підходу полягає не просто в аналізі будь-яких систем, а в системному розгляді сукупностей їхніх елементів і взаємних зв'язків між ними.

Поготів, незважаючи на те, що системи вивчалися протягом багатьох століть, на сьогодні склалася стійка «...тенденція досліджувати системи як щось ціле, а не як конгломерат частин», а це відповідає

<sup>1</sup> Кашуба М. В., Петровський П. М. Методологія сучасного наукового дослідження у сфері державного управління : навч. посібник / Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. 92 с.

<sup>2</sup> Сурмін Ю. П. Кейс-метод: становлення та розвиток в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 2. С. 19–28. С. 20.

тенденції сучасної науки не ізолювати досліджувані явища у вузько обмеженому контексті, а вивчати, перш за все, взаємодії і досліджувати все більше і більше різних аспектів природи (додамо: і соціуму). Під прапором системного дослідження «...ми вже спостерігали конвергенцію багатьох вельми спеціальних сучасних наукових рухів...»<sup>1</sup>. Для цілісного усвідомлення сутності системи наведемо також такі визначення понять: «система» – «сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують її цілеспрямований розвиток як цілого»<sup>2</sup>, «система управління» – «безліч елементів, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і створюють певну цілісність, єдність»<sup>3</sup>.

Стосовно ж досліджень державного управління і управління місцевим самоврядуванням доцільно оперувати визначенням поняття системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їхній взаємодії в системі. Саме за такого підходу можливо оцінити сукупну ефективність системи та визначити напрями її розвитку.

Визначення сутності і, власне, існування системи засноване на такій категорії, як «цілісність системи», де внутрішні зв'язки частин між собою є переважаючими відносно руху цих частин і зовнішнього впливу на них. Ця теза буде цінною при опрацюванні внутрішніх і зовнішніх зв'язків у системі управління розвитком громад.

Методологія дослідження систем, таких як система управління розвитком громад, є логічною структурою, що ґрунтується на категоріальній матриці, побудова якої, за системного підходу, спирається на категорію «система». Специфіка функціонування системи розвитку громад в умовах децентралізації може бути розкрита шляхом вивчення системи в цілому, її елементів, а також аналізу взаємодії цих елементів. Визначення системи спирається на категорію «цілісність», відбувається за допомогою категорій «єдність», «сукупність», «комплексність», «елемент», «структура», «предмет», «метод», посилюючись такими визначальними поняттями, як «функція», «принцип», «зв'язок», «взаємний вплив», та доповнюється змістовним навантаженням

---

<sup>1</sup> Aronson J. R., Hilley J. L. Financing State and Local Governments. *Brookings Institution Press*. 2010. P. 3.

<sup>2</sup> Сурмін Ю. Майстерня вченого: Підручник для науковця. Київ : Навч. метод центр освіти в Україні, 2006. 302 с. С.120.

<sup>3</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 748 с. С. 520.

категорій «ієрархія», «гетерархія» тощо.

Методологія дослідження категоріальної матриці системи дозволяє виявити сутність, побудову, параметри і предиктори поточного і стратегічного управління розвитком громад, виявити її актуальну «геопозицію», розробити та реалізувати можливі варіанти/сценарії розвитку в умовах децентралізації в довготривалій перспективі.

*Методологія дослідження управління розвитком громад в умовах децентралізації визначається такими передумовами, що спираються на основні функції управління:*

– **організаційно-функціональний механізм** управління розвитком громад створюється на основі формування проактивної позиції представників органів місцевого самоврядування та зацікавлених осіб (стейкхолдерів) у територіальних громадах щодо їхнього розвитку;

– **планування** розвитку громад ґрунтується на ресурсному та стратегічному підходах із визначенням наявних фінансових можливостей території, що є основою розробки поточних планів, стратегії розвитку громад та оцінки потенційних додаткових джерел реалізації проєктів розвитку і можливості їх залучення;

– **мотивація** органів місцевого самоврядування, членів громади і стейкхолдерів щодо розвитку громади ґрунтується на перспективі розвитку територій, забезпеченні добробуту і безпеки громадян шляхом застосування сучасних інноваційних інструментів розвитку, реалізації компетенцій стосовно виконання функцій органів місцевого самоврядування та щодо залучення і використання ресурсів;

– **контроль** визначається специфічністю системи управління розвитком громад, що викликає необхідність використання низки показників, характерних для процесу середньо- та довгострокового планування, прогнозних та інтегральних показників як орієнтирів ефективності довготермінового розвитку. Процес моніторингу, у тому числі громадського, аналізу і контролю має бути безперервним і систематичним, що дозволяє своєчасно виявляти момент зміни тренду і приймати управлінські рішення на користь оптимальних змін напрямів розвитку ресурсного потенціалу території як основного об'єкта управління.

Методологічні основи дослідження управління розвитком систем базуються на інтеграції стратегічного та портфельного ціннісно-орієнтованого управління. Їх можна розглядати з позицій концептуального, методовизначального та інструментального рівнів<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Куцаб-Бонк К. Транскордонні аспекти соціально-економічної конвергенції регіонів: євроінтеграційний контекст. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2016. Вип. 128. С. 125–138. С. 126.

Також при визначенні методології дослідження враховуються потреби оперативного (найкоротші терміни – до одного місяця), поточного (у межах року та при переході на середньострокові часові межі – до трьох років) і стратегічного управління.

Змістове наповнення методологічних рівнів управління розвитком громад узагальнено в методологічній моделі (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Методологічна модель управління розвитком громад

На концептуальному рівні формується бачення вектору управління розвитком громад, що зародився під дією децентралізації влади у зв'язку зі зміною ролі органів місцевого самоврядування у розвитку громад з пасивної на активно-ініціативну, набутими делегованими функціями, повноваженнями і компетенціями посадових осіб та виникненням нових активних учасників процесу.

Методологічне забезпечення управління розвитком громад спрямовується на ліквідацію теоретико-інституційних прогалин і слабких місць, що мають декілька причин, а саме:

- відставання інституцій місцевого самоврядування від потреб і викликів реформи децентралізації щодо забезпечення організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;

- відсутність усвідомлення єдності інтересів учасників місцевого розвитку та розуміння необхідності зміни не лише механізмів реалізації проєктів розвитку громад, але й самої філософії управління;

- уповільнення впровадження нових технологій та інструментів розвитку громад через організаційну «інерцію», неналежну мотивацію, недостатній контроль та недостатньо чітке встановлення пріоритетів, цілей і показників оцінки їхньої ефективності тощо.

Методологія як загальна система теоретичних поглядів, сформованих на основі філософії, економічної теорії, теорій державного управління, конвергенції, графів тощо, стратегічного, ресурсного і системного підходів, опираючись на визначальні принципи побудови наукового знання, формує концептуальне бачення управлінського вектору розвитком громад. Головна зміна, що відбулася в місцевому самоврядуванні з початком децентралізації, – зміна характеру суспільно-економічних відносин, що виникають в управлінні розвитком громад. Децентралізація надала нові функції і повноваження органам місцевого самоврядування та всім потенційним учасникам розвитку громади і далі запустила процес формування нового світогляду посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців, представників бізнесу, громадськості й усіх громадян. Таким чином, методологія управління розвитком громад спрямована на теоретико-методологічне обґрунтування природи і характеру взаємозв'язків цих суб'єкт-об'єктних і об'єкт-об'єктних відносин у нових умовах діяльності органів місцевого

самоврядування та побудову організаційно-функціональних механізмів реалізації відносин, формування інституційних та інноваційних інструментів управління розвитком територіальних громад в умовах децентралізації в Україні за рахунок зміни філософії, підходів, механізмів та інструментів управління.

**Методологія управління розвитком громад має три пов'язані рівні:**

- методологічний;
- методичний;
- інструментальний (рис. 1.2).

Водночас системний підхід ураховує взаємодію цілого та його елементів, поєднуючи їх у системні процеси, в результаті перебігу яких елементи або системи у цілому реалізують розвиток громади. Здійснення цих процесів можливе за умови наявності налагоджених зв'язків між елементами. Однак треба враховувати багатоманітність, багатогранність та неоднозначну роль цих зв'язків і відносин навіть у таких умовно невеликих суспільних утвореннях, якими є територіальні громади.

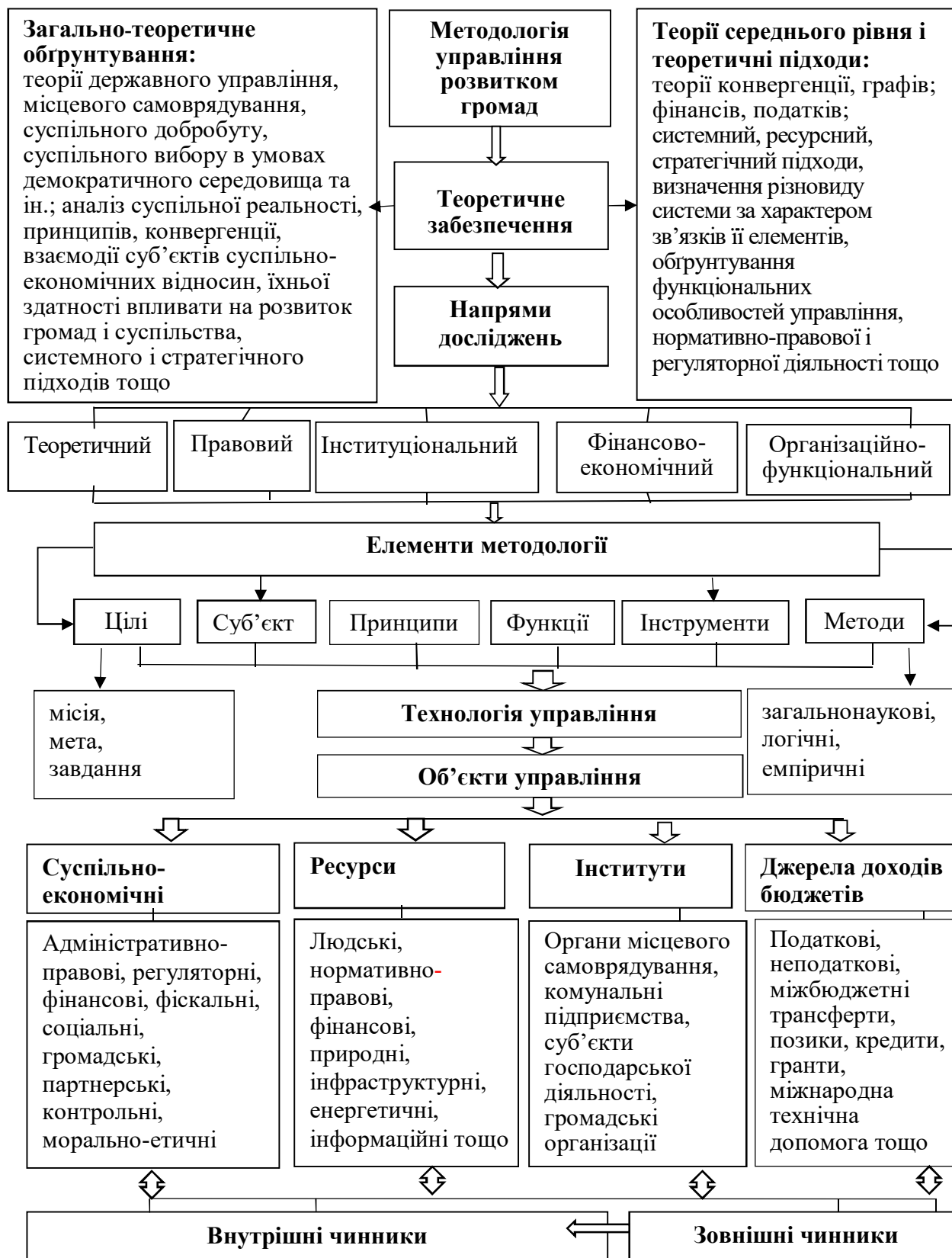


Рис. 1.2. Методологія управління розвитком громад



Відправною точкою методології є визначення мети існування і розвитку будь-якої системи. Цілепокладання в управлінні та формулювання місії є визначальними етапами при дослідженні складних відкритих систем. Саме метою визначається і фундамент стратегії розвитку. Місія дає уявлення про філософію існування системи, організації, підприємства чи території, усвідомлення її позиціонування сьогодні й у майбутньому, відношення до формування позитивного іміджу. Вона сприяє встановленню суспільного «клімату», створює основу для формулювання конкретних цілей, вироблення стратегії і тактики. Місія територіальної громади або органу місцевого самоврядування має визначати основне призначення та сенс існування. Зазвичай, формулюючи місію, відповідальні особи опираються на сукупність унікальних властивостей території, які в неї уже є (історичні, культурні, етнічні, промислові тощо) та які громада хотіла б зберегти або посилити у процесі розвитку. І хоча місія є філософією та сенсом існування суб'єкта і може бути декларативною, саме вона визначає вектор розвитку. Для системи управління розвитком громад місією є досягнення якісного і безпечного рівня життя мешканців у громаді (і країні в цілому).

Мета створення і функціонування системи управління розвитком громад зумовлюється впливом світових і національних тенденцій розвитку місцевого самоврядування, що формуються під дією визначальних чинників, ключовим із яких є децентралізація.

Діяльність органів місцевого самоврядування зумовлюється потребами об'єкта (органу місцевого самоврядування, територіальної громади, соціальної групи) і здійснюється шляхом використання вироблених практикою людства відповідних об'єктивних форм і методів. Ця діяльність залежить також і від цілей, інтересів, волі, можливостей, ресурсів самих органів (суб'єктів). Діяльність будь-якого органу місцевого самоврядування в цілому має цільову орієнтацію. Саме мета являє собою інтегруючий фактор, що об'єднує всі елементи в систему. Для формування цілей органу місцевого самоврядування необхідно, насамперед, з'ясувати цілі надсистеми (держави). Цілі органів місцевого самоврядування формуються із урахуванням цілей держави і системи місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Водночас в умовах децентралізації цілі системи в публічному управлінні мають генеруватися «знизу», тобто «...від потреб та інтересів

---

<sup>1</sup> Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2003. С. 10. 36 с.

людей, які і є головним джерелом влади в будь-якій демократичній державі»<sup>1</sup>, тобто позиція громадян має стати «проактивною», точніше, активно-ініціативною.

*Отже, метою формування системи управління розвитком громад є сукупність зусиль її суб'єктів у напрямі обраної концепції розвитку, котра пов'язується з метою розвитку громади і є спільним баченням мешканців громади, владних інститутів, громадськості, своєрідним консенсусом, щодо розв'язання існуючих проблем і вирішення завдань.*

### 1.3. Система управління розвитком громад

За терміном досягнення цілі поділяють на: стратегічні (досягнення яких можливо через п'ять та більше років); тактичні (від півроку до п'яти років); оперативні (котрі необхідно досягти в термін, що не перевищує півроку). Цілі також поділяються за значущістю для системи. Щодо стратегічних цілей, то саме вони визначають концептуальні засади розвитку системи, є базисом для тактичних цілей.

**Стратегічною метою управління розвитком громад є реалізація програм і концепцій досягнення якісного та безпечного рівня життя мешканців у громаді за рахунок цілісної, скоординованої роботи всіх ланок системи.**

Місії органів місцевого самоврядування і його основній стратегічній меті підпорядковуються ключові цілі розвитку території, досягнення яких забезпечується системою відповідних інструментів.

*Управлінська цінність мети досягається за умови дотримання двох вимог:*

- 1) цілі мають максимально повно віддзеркалювати призначення і зміст діяльності органів місцевого самоврядування;
- 2) цілі мають бути визначені в кількісних показниках результативності роботи органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

Зрештою, формування системи цілей має спиратися на «теорію

---

<sup>1</sup> Котуков О., Кузякова Т. Використання методу структуризації цілей як важлива складова діяльності органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2(41). С. 1–6.

<sup>2</sup> Іванова Н. С. Концептуальні засади стратегічного управління регіоном у напрямі євроінтеграції. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 2(33). С. 412–419. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Трду\\_2011\\_2\\_67](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Трду_2011_2_67).

зацікавлених груп», сформульовану Р. Фріменом<sup>1</sup>, але з поправкою, що орган місцевої влади має вирішувати питання всіх верств населення, хоча це і потребує додаткового фінансування.

Таким чином, управління розвитком громад у синергії з процесом укрупнення територіальних громад у теоретичній та практичній площинах має вирішувати низку завдань у територіальних громадах для досягнення відповідних результатів.

*Векторний, стратегічний блок цих завдань такий:*

- досягнення ефективного розподілу повноважень і фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами на засадах субсидіарності та децентралізації;
- створення стабільної системи функціонування територіальних громад, їхніх виконавчих і представницьких органів;
- редизайн місцевої політики розвитку;
- забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та мінімізація корупційних чинників;
- створення умов для участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення;
- щільність комунікації між органами місцевого самоврядування та стейкхолдерами;
- забезпечення організаційної і фінансової самостійності громад і наближення їх до європейських стандартів;
- надання переважної більшості публічних послуг на рівні територіальних громад, поліпшення їхньої якості та доступності;
- наявність класової динаміки – збільшення частки представників середнього класу населення в територіальних громадах;
- поліпшення культури сплати податків серед населення;
- створення умов для належного ресурсного забезпечення розвитку громад, виконання власних і делегованих повноважень органу місцевого самоврядування;
- розвиток наявних та створення нових точок генерування ресурсного потенціалу території;
- досягнення накопичувального довготривалого ефекту пролонгованої дії реалізованих проєктів розвитку;
- розширення інструментів розвитку громади;
- фінансове забезпечення сталого розвитку території.

*Кількісно-показниковий блок завдань управління розвитком громад зводиться до отримання результатів, об'єднаних у такі групи:*

---

<sup>1</sup> Freeman R. E. Strategic management: a stakeholder approach. Boston : Pitman, 1984. 276 p.

– економічні: темпи приросту доходів бюджету, темпи приросту доходів місцевого бюджету на одну особу (члена територіальної громади), частка власних надходжень у загальному обсязі місцевих бюджетів, збалансованість дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, обсяг залучених інвестицій у розвиток громади, у тому числі грантів, збільшення частки видатків, що йде на розвиток, реалізація об'єктів економічної інфраструктури, підтримка існуючих і сприяння створенню нових бізнесів, приріст кількості точок генерування ресурсного потенціалу території тощо;

– адміністративні: ступінь виконання функцій органів місцевого самоврядування за кількістю й асортиментом наданих адміністративних послуг, їхня частка, надана в режимі онлайн, рівень комунікації представників влади і громадськості тощо;

– демократичності і відкритості: наприклад, ступінь залучення громадськості у процес розвитку територій (у тому числі у планування і залучення доходів у бюджет), частка проєктів, реалізованих за принципом бюджету участі, показники застосування податкової лояльності тощо;

– соціальні: кількість створених якісних робочих місць, реалізація програм допомоги малозабезпеченим верствам населення, ветеранам війни, внутрішньо переміщеним особам, кількість реалізованих проєктів соціального, культурного, спортивного значення тощо;

– екологічні: наявність/відсутність сучасних очисних систем повітря, систем подачі якісної питної води, практики сортування твердих побутових відходів, побудова/ремонт очисних споруд тощо.

На методичному рівні, насамперед, здійснюється конкретизація предметного змісту системи управління розвитком громад.

*Предметом управління розвитком громад є сукупність суспільно-економічних відносин, що виникають у процесі розвитку громад та реалізуються шляхом застосування різноманітних форм і методів впливу органів місцевого самоврядування, територіальних підрозділів виконавчих органів влади, бізнес-сектору, мешканців відповідної територіальної громади та інших зацікавлених сторін, пов'язаних між собою в політичній та економічній системах.*

Методологія управління є логічною структурою, а «...вихідними компонентами будь-якої логічної структури є суб'єкт та об'єкт»<sup>1</sup>. Тож,

---

<sup>1</sup> Сментина Н. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезо-рівні: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : Атлант, 2015. С. 84.

управління системою може бути зведено до взаємодії двох підсистем – суб'єкта управління (системи, що керує) і об'єкта управління (системи, якою керують).

До **суб'єктів** управління розвитком громад належать:

– у *широкому розумінні* – система органів публічного управління (представницькі і виконавчі органи державної і місцевої влади, бюджетні установи, громадські організації, партії, асоціації, ЗМІ, недержавні організації, члени територіальних громад);

– у *вузькому розумінні* – законодавчі, виконавчі, судові органи влади на державному, регіональному і місцевому рівнях управління, діяльність яких скеровується відповідними нормативно-правовими актами.

Необхідно підкреслити досить умовний поділ на суб'єкти і об'єкти, бо окреслені межі не є абсолютними: система, що керує і є суб'єктом управління, у свою чергу стає об'єктом управління при наявному підпорядкуванні іншому суб'єкту, як це відбувається в ієрархічних системах. Водночас належність окремих об'єктів до системи управління розвитком громад є також опосередкованою.

При цьому ознакою, за якою **об'єкт** відносять до системи управління розвитком громад, є характер управлінського впливу (прямий, опосередкований), наявність і рівень регулювання, принаймні правового. Такий поділ ґрунтується на наукових поглядах минулого (Ф. Бекон вважав впливом такі управлінські відносини між правителем і підлеглим, що регулюються законом), і на сучасних дослідженнях, де фахівці виокремлюють декілька факторів виникнення й реалізації владних відносин і управлінського впливу суб'єкта на об'єкт. До правових факторів додаються організаційні, економічні, інформаційні, а іноді ще й суспільні, соціальної значущості тощо. Наприклад, суб'єкти підприємницької діяльності в умовах ринкових відносин не є об'єктами прямого управлінського впливу місцевого самоврядування, проте вони є платниками податків, визначених податковим законодавством, тобто генерують джерело наповнення місцевого (і державного) бюджету, котре вже як складник фінансового потенціалу місцевого бюджету стає об'єктом системи управління розвитком громад.

Аналогічний приклад – земля: частина її належить територіальній громаді, є комунальною власністю і цілком потрапляє під управлінський вплив органів місцевого самоврядування. Водночас велика частина землі, особливо сільськогосподарського призначення, належить громадянам,

фізичним та юридичним особам і не перебуває в компетенції впливу владного органу. Втім, земля є, наприклад, об'єктом оподаткування і в такому сенсі стає об'єктом управління.

Тож, з огляду на різноманітність, гетерогенність елементів системи управління розвитком громад при включенні їх до переліку об'єктів враховується характер їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування у часі та просторі, ступінь правового регулювання взаємодії та інші фактори.

До **об'єктів** системи управління розвитком громад як підсистеми, владним впливам якої вони підпорядковуються і рішення якої виконують, відносять:

– наявні ресурси і ресурсний потенціал територіальної громади й органів місцевого самоврядування, що залучаються для реалізації проєктів розвитку;

– інститути: органи місцевого самоврядування (різні їхні підрозділи в частині підпорядкування питанням місцевого розвитку), суб'єкти підприємницької діяльності, залежно від специфічних характеристик впливу, громадські організації, фізичні особи;

– суспільно-економічні відносини і процеси з приводу розвитку громади, що виникають між органами місцевого самоврядування та юридичними і фізичними особами, суспільними інститутами, соціальними групами, що діють на території громади;

– джерела надходжень до місцевих бюджетів.

Органи місцевого самоврядування одночасно належать і до об'єктів, і до суб'єктів управління. Така дуалістичність пояснюється тим, що, по-перше, окремі підрозділи органу місцевого самоврядування здійснюють управлінський вплив (як об'єкти) на інші підрозділи (як суб'єкти), а по-друге, підрозділ, що функціонально реалізує управління системою, одночасно є і споживачем ресурсів.

У системі управління розвитком громад створюються **вертикальні (субординаційні, ієрархічні) та горизонтальні (координаційні, гетерархічні) зв'язки між суб'єктами та між суб'єктами й об'єктами місцевого врядування.** Це і надає системі одночасно ознак ієрархічності та гетерархічності. Саме гетерархічні ознаки, що набуваються сьогодні в умовах децентралізації, і розкривають для громад нові горизонти економічного розвитку через зміну бачення ролі кожного в цьому розвитку.

Найбільш повно теоретична сутність і практичний прояв управління розвитком громад в умовах децентралізації та зміст технології управління виявляються шляхом теоретичного усвідомлення суті принципів публічного управління, оскільки саме останні визначають концептуальне бачення предмета дослідження і характер зв'язків між елементами системи. Дослідники визначають принцип як «...будь-яке правило, що сприяє удосконаленню здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень, може займати місце серед принципів, поки досвід не спростує його...»<sup>1</sup>.

Враховуючи складність управління такою досить «рухливою», динамічною системою, як управління розвитком громад, зазначимо, що воно базується на декількох фундаментальних принципах, зокрема, перманентному врахуванні змін і дії зовнішнього середовища, багатоваріантності розвитку та гнучкості реагування, узгодженості рівнів та методів управління.

Виокремлюють принцип чіткого визначення меж (стосовно повноважень і відповідальності), принцип довіри, принцип прозорості та постійного спілкування<sup>2</sup>.

До того ж, враховуючи досить високі темпи розвитку громад у сучасних умовах, управління системою потребує великих управлінських ресурсів, тому варто застерегти від спокуси постійного оновлення існуючих підходів і практик управління нею без ретельного аналізу та виявлення позитивних досягнень і негативних кроків. Це підводить до необхідності дотримання принципу інкременталізму<sup>3</sup>, зміст якого полягає у поступових і послідовних діях, спрямованих на досягнення стратегічної мети, що ґрунтуються на вдосконаленні існуючих інструментів управління та вилученні хибних, недієвих, неефективних інструментів.

Децентралізація знівелювала більшість підходів та інструментів минулого щодо формування місцевих бюджетів (наприклад, більшої частини централізованого розподілу коштів, пасивної участі органів місцевого самоврядування у формуванні бюджету тощо), тому

---

<sup>1</sup> Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Їжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посібник ; за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. С. 159.

<sup>2</sup> Семяновський В. М. Територіальні громади як гетерархічні системи і проблеми ефективного управління ними. *Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. 2016. № 3. С. 104–108. С. 106.

<sup>3</sup> Антонова О. В. Формування стратегічної компетентності державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / ДРІДУ НАДУ. Дніпро, 2018. 36 с.

використання попереднього досвіду є досить умовним, однак для подальшої практики інкрементальний підхід має стати одним із визначальних.

### **Керівні принципи управління розвитком громад:**

- **цілепокладання:** необхідно забезпечити пріоритетність цілей розвитку громади;
- **стандартизації:** система організації ведення фінансової та іншої документації повинна відповідати прийнятим стандартам обліку та звітності;
- **послідовності:** управлінські системи та заходи повинні зберігати послідовність у часі;
- **підзвітності:** необхідно продемонструвати всім зацікавленим сторонам те, як саме були використані ресурси території, і відповідний результат;
- **прозорості:** організація процесу управління повинна бути відкритою, а інформація – доступною для всіх зацікавлених сторін;
- **цілісності:** процес управління має бути нерозривним та узгодженим за етапами, відповідальними виконавцями, результатами тощо;
- **консолідації:** необхідно поєднати зусилля різних груп;
- **самоорганізації:** повинна мати місце здатність окремих осіб або груп об'єднатися задля досягнення спільної мети;
- **синхронізації:** потрібно узгоджувати виконання певних дій чи процедур в територіальному чи часовому просторі та ін.

Успіх щодо досягнення поставленої мети залежить від узгодженості взаємодії цих підсистем (суб'єктів і об'єктів), котра, у свою чергу, залежить від характеру управлінського впливу, принципів і сукупності методів та інструментів реалізації цього впливу.

Управління розвитком громад – це категорія в галузі публічного управління, котрій притаманні численні економічні детермінанти. Тому технологія управління в межах цієї проблематики поєднує в собі характеристики як загальнонаукового визначення у сфері менеджменту, так і специфічного для галузі державного управління та є сукупністю заздалегідь спланованих етапів, дій і процедур, спрямованих на досягнення управлінських цілей.

Управління розвитком громад у системі місцевого самоврядування, насамперед, пов'язане з ефективним використанням ресурсів, призначених для досягнення стратегічної мети розвитку, залученням



альтернативних джерел фінансування, поступовим формуванням проактивної участі представників органів місцевого самоврядування і громадян щодо наповнення дохідної частини місцевих бюджетів та періодичним повторенням певних управлінських етапів, дій і процедур.

Розвинені країни застосовують технології управління розвитком громад, що ґрунтуються на максимальному задоволенні потреб громади, впроваджують адекватні системи оцінювання уподобань громадян щодо пріоритетів розвитку території, узгоджують місцеві плани і стратегії зі стратегічними пріоритетами держави; удосконалюють систему обміну інформацією між структурними підрозділами органами місцевого самоврядування та територіальними управліннями виконавчих органів влади в частині переходу на різноманітні ІТ-технології; інтегрують у фінансову систему нефінансові показники та інструменти їх моніторингу<sup>1</sup>.

У зв'язку з тим, що управління розвитком громад є доволі новим видом діяльності для посадових осіб органів місцевого самоврядування, що виник із початком процесу децентралізації, деякі виконавчі комітети і досі не мають належного кадрового ресурсу для реалізації технології управління, хоча процес навчання й опанування нових компетентностей і компетенцій іде достатньо швидко. Тому є сенс створити певний підрозділ, робочу групу (команду), що виконувала б функції управління розвитком територій. На рівні багатьох громад це вже зроблено.

**Функція**, як зовнішній прояв внутрішнього змісту діяльності суб'єкта управління, спрямована на виконання певних дій і процедур, притаманних технології управління, і є проявом реалізації технології управління.

Функціональна залежність у системі управління розвитком громад виявляється між:

- окремими елементами цієї системи (наприклад, підрозділами органів місцевого самоврядування);
- елементом цієї системи і системою в цілому;
- системою в цілому та іншою, більшою системою, компонентом якої вона є<sup>2</sup>;
- системою та елементами зовнішнього середовища, котрі вже є або можуть стати елементами системи за умови ефективної реалізації

---

<sup>1</sup> Євтушенко М. С. Методологічні підходи до планування видатків місцевих бюджетів: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 1(74). С. 68–82. С. 78.

<sup>2</sup> Дудник І. Вступ до загальної теорії систем : навч. посібник. Київ : Кондор, 2009. С. 39.

технології управління суб'єктом управління.

Побудову системи визначають її функції. Також вони зумовлюють характер взаємодії із зовнішнім середовищем і всередині самої системи.

На орган місцевого самоврядування, як головний суб'єкт управління розвитком громад в умовах децентралізації в особі певного підрозділу (робочої групи), окрім інших, покладені такі **ключові функції**:

- **визначення концепції і розробка стратегії розвитку громади**, фундаментом якої є побудова відповідного стратегічного плану за допомогою інструментів і методів та шляхом прийняття стратегій (стратегія базується на аспектах розвитку, напрямках і програмах, забезпечуючи узгодженість цілей і завдань місцевого розвитку з регіональними та національними пріоритетами);

- **планування бюджету, джерел його наповнення**, у тому числі альтернативних, та інвестиційного програмування (де органи місцевого самоврядування можуть виконувати функцію партнерів представників бізнесу щодо місцевого розвитку або здійснювати консультативний супровід інвестора);

- **встановлення та зміцнення вертикальних та горизонтальних зв'язків** між мережею планів, інвестиційних програм та бюджетів на всіх рівнях адміністративної ієрархії;

- **максимальна мобілізація ресурсів** для реалізації проєктів розвитку за рахунок ефективного управління всіма видами ресурсного потенціалу;

- **посилення ролі органів місцевого самоврядування і консолідація членів громади** у формулюванні планів розвитку, політики та стратегій, що має бути трансформована з традиційно-пасивної на активно-ініціативну;

- **мотивація** представників органів місцевого самоврядування та стейкхолдерів до активної позиції у процесах розвитку громад тощо.

*Оскільки система управління розвитком громад є відкритою системою, на її формування і розвиток впливають як **внутрішні чинники**, насамперед характер суспільно-економічних відносин у громаді, так і **зовнішні** (політичні, економічні, фіскальні, управлінський вплив органів державної влади).*

#### 1.4. Концептуальні засади управління розвитком громад

Технології управління розвитком громад в умовах децентралізації влади, з урахуванням чинників впливу, повинні бути чітко представлені як взаємопов'язана, взаємообумовлена і взаємодоповнююча діяльність, об'єднана в окрему систему, що створює умови для їх належного здійснення.

**Концептуальні складові системи управління розвитком громад** наведено в табл. 1.1, а у їхній зміст закладено аспекти децентралізації влади. Це дозволить створити та забезпечити умови розвитку ресурсного потенціалу території як першооснови ефективної діяльності органів місцевого самоврядування із урахуванням їхніх функцій та збільшення рівня їхньої відповідальності за забезпечення розвитку територіальної громади.

Спираючись на представлені концептуальні положення щодо управління розвитком громад, розробляється «дорожня карта» заходів щодо забезпечення ефективності системи управління, що може стати основою процесів розвитку. У ній будуть обґрунтовуються і ухвалюватися комбіновані рішення органів місцевого самоврядування щодо формування, розподілу та використання ресурсного (у всіх його проявах) потенціалу території із урахуванням максимальної сукупності факторів впливу.

Відповідно до завдань розвитку громади формується склад програмних заходів, перелік прав і повноважень органів місцевого самоврядування щодо їх організаційного та ресурсного забезпечення (фрагмент наведено в табл. 1.2), котрі базуються на системі загальних та специфічних **принципів**.

Принципи місцевого самоврядування, що покладені в основу громад, закріплені в українському законодавстві та задекларовані в Європейській Хартії місцевого самоврядування.

**Концептуальні складові системи управління розвитком громад в умовах децентралізації влади в Україні**

Складові	Зміст
Формулювання місії системи управління	Забезпечення умов децентралізованих відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і суб'єктами господарювання, розвиток ресурсного потенціалу, підвищення обсягів ресурсів та рівня розвитку територіальних громад
Формулювання мети системи управління	Створення прозорих відносин, джерел формування та руху ресурсних потоків між суб'єктами господарювання, органами місцевого самоврядування і жителями, забезпечення збалансованості результатів діяльності із обсягами власних фінансових можливостей. Забезпечення організаційної та ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування у вирішенні локальних питань
Цілепокладання	Створення стабільного організаційного підґрунтя місцевого самоврядування і умов ресурсного самозабезпечення розвитку територій; створення фінансового забезпечення технологічних, наукових та інших інновацій
Розробка стратегії і політики	Формування стратегії розвитку територіальної громади, плану дій щодо її реалізації
Визначення рівнів управління	Регіональний, локальний
Визначення об'єктів управління	Об'єкти формування ресурсного потенціалу і джерела ресурсів; формування місцевих бюджетів і фондів розвитку; фінансові муніципальні потоки: регіональний – загальнонаціональні фінансові потоки у частині фінансування державою регіональних і місцевих програм; фінансовий потік фондів розвитку; консолідований фінансовий потік для фінансування місцевих програм
Визначення суб'єктів управління	Органи місцевого самоврядування, розпорядники бюджетних коштів, суб'єкти господарювання, територіальна спільнота, інститути громадянського суспільства
Постановка завдання	Поповнення, розвиток і раціональне використання власного ресурсного потенціалу територіальної громади, збільшення джерел продукування ресурсів, раціональний розподіл і ефективне використання доходів місцевих бюджетів, рух до організаційної та фінансової

СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Складові	Зміст
	самостійності, реалізація проєктів розвитку громади
Покладання на органи місцевого самоврядування функцій	Загальні: прогнозування, планування, організація, мотивація, контроль, оцінювання, координація, регулювання і оцінка якості. Спеціальні: аналіз якості власності територіальної громади і структури активів, аналіз фіскальних джерел, розподіл фінансових ресурсів, бюджетування доходів, витрат, інвестицій, нормативна і фіскальна функції; заохочення дослідницьких організацій до розробки проєктів розвитку, відбір і управлінський супровід проєктів, організація співпраці і партнерства між суб'єктами різних форм власності і влади, фінансування проєктів
Формування принципів	Самозабезпечення, самореалізація, саморегулювання, саморозвиток, адаптивність, стабільність, доповнюваність, погодження, дотримання взаємозв'язаних обов'язків
Визначення складових механізму	Нормативні, методичні, фінансово-економічні, організаційні, соціальні, інформаційно-комунікаційні
Підбір методів управління	Стратегування, управління, орієнтоване на результат, прогнозування, планування, бюджетування, фіскальні методи, моніторинг і контроль, мережеве управління, нормативний, проєктний підхід та ін.
Підбір інструментів управління	Формування стратегій та програм (проєктів) розвитку громади, створення нормативно-правової бази функціонування системи управління розвитком громад, акумулювання джерел, визначення інструментів розвитку громад; стимули; фінансово-кредитні інструменти та ін.
Підбір методів оцінювання результатів	Критеріальні, експертні, графічні, індикаторні, матричні, порівняльні (бенчмаркетинг), параметричні, інтегральні, рейтингова оцінка
Визначення підходів	Системний, відтворювальний, стратегічний, програмно-цільовий, проєктний, процесний, портфельний, ситуаційний, публічного маркетингу
Формулювання очікуваних результатів управління	Підвищення норм фінансової забезпеченості для жителів громади, підвищення темпів соціального і економічного розвитку громади, перехід органів місцевого самоврядування на ресурсне самозабезпечення, ефективне використання різних видів ресурсів і коштів місцевих бюджетів, підвищення соціальної відповідальності

Базові принципи, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, закріплені у відповідному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, це такі принципи: *народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування*<sup>1</sup>.

Набагато ширше принципи місцевого самоврядування трактуються в статтях Європейської Хартії місцевого самоврядування:

- *визнання* – місцеве самоврядування визнається в національному законодавстві і, якщо можна, в конституції;
- *реальності* – обумовлює зміст місцевого самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ;
- *підзаконності* – діє в межах відповідних законів;
- *дуальності природи влади* – з одного боку, діє в інтересах місцевого населення, з іншого, є похідною від суверенної державної влади;
- *виборності* – віднесення до суб'єктів здійснення місцевого самоврядування як територіальних спільнот, так і органів місцевого самоврядування за умови обрання представницьких органів таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права;
- *автономності* – органи місцевого самоврядування мають право вільно вирішувати будь-яке питання у межах компетенції;
- *субсидіарності* – передбачає здійснення функцій локального значення тими рівнями влади, що мають найтісніший контакт із громадянином, а також врахування обсягу і характеру завдання та вимоги досягнення ефективності й економії при розмежуванні повноважень між територіальними рівнями влади;
- *повноважності* – повноваження місцевого самоврядування мають бути повними і виключними, не можуть бути скасовані чи обмежені, якщо це не передбачено законом;
- *єдності інтересів* – охоплює адаптацію делегованих повноважень до місцевих умов, виключає суперечливість державних і місцевих інтересів та передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань публічного значення, що

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

зачіпають права та інтереси жителів громад;

– *цілісності та непорушності* – зміна територіальних кордонів органів місцевого самоврядування потребує узгодження з відповідними територіальними громадами;

– *самостійності* – органи місцевого самоврядування самостійно визначають внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління, створюють належні умови проходження служби в органах місцевого самоврядування та кар'єрного росту, що дозволяє залучити до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікований персонал;

– *визначення функції чи діяльності як такої, що є несумісною з представницьким мандатом органів місцевого самоврядування* – здійснюється виключно законом або на підставі основоположних правових принципів;

– *обмеженості адміністративного нагляду* – втручання інших органів публічної влади у діяльність органів місцевого самоврядування дозволяється виключно в межах чинного законодавства і переважно в частині дотримання норм конституції;

– *свободи асоціацій та співробітництва* – органи місцевого самоврядування мають право вступати в асоціації з метою захисту спільних інтересів, у тому числі в міжнародні, а також співпрацювати з іншими органами місцевого самоврядування для реалізації спільних проєктів;

– *правового захисту* – органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення власних повноважень;

– *повсюдності* – принципи Хартії застосовуються до всіх рівнів органів місцевого самоврядування у межах території держави, кожному забезпечується право участі у справах органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. : ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

## Фрагмент програмних заходів щодо управління розвитком громади

Напрямок	Внутрішні напрями системи управління розвитком громади	Розширення і оновлення повноважень органу місцевого самоврядування	Посилення відповідальності органу місцевого самоврядування
Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органом місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Створення інституцій, що модифікують існуючі і створюють нові моделі здійснення повноважень органу місцевого самоврядування щодо розвитку громади;</li> <li>- розподіл і документальне оформлення повноважень і компетенцій структурних підрозділів органу місцевого самоврядування;</li> <li>- розробка моделей функціонального управління розвитком громади</li> </ul>	Створення тимчасової комісії органу місцевого самоврядування з організації процесів, розмежування повноважень і відповідальності, фінансового забезпечення їх реалізації; визначення збалансованості обсягів робіт, їх кадрового забезпечення	За раціональний розподіл і якість дотримання обсягів повноважень; за результати діяльності; за рівень і своєчасність організаційного та ресурсного забезпечення процесів розвитку території
Забезпечення бюджетної автономії та організації самостійності місцевих бюджетів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Функціональний аналіз та інформаційно-аналітичне забезпечення управління потоками фінансових ресурсів;</li> <li>- визначення і сприяння створенню науково-методичних засад управління потоками фінансових ресурсів;</li> <li>- призначення керівників процесів управління;</li> </ul>	Розвиток фінансового потенціалу і збільшення фінансових ресурсів; формування і цільовий розподіл місцевого бюджету; удосконалення нормативно-розподільчого механізму і методів визначення трансфертів	За повне і раціональне використання майнового та інфраструктурного комплексів як джерел потенціалу; за якість і своєчасність розробки місцевого бюджету; за дотримання



СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

<b>Напрямок</b>	<b>Внутрішні напрями системи управління розвитком громади</b>	<b>Розширення і оновлення повноважень органу місцевого самоврядування</b>	<b>Посилення відповідальності органу місцевого самоврядування</b>
	- організація мережного співробітництва фінансових установ, підприємств і населення		нормативної та інформаційно-аналітичної дисципліни; за узгодження інтересів влади, жителів і бізнесу
Закріплення стабільних джерел ресурсів для розвитку громади та розширення дохідної бази місцевих бюджетів	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Методологічне, інформаційно-аналітичне, нормативне, організаційне забезпечення управління ресурсами громади;</li> <li>- обґрунтування структури міжбюджетних трансфертів;</li> <li>- вибір та імплементація інноваційних підходів до визначення прав і відповідальності розпорядників коштів;</li> <li>- стандартизація бюджетних процедур розрахунків місцевих нормативів бюджетної забезпеченості;</li> <li>- визначення методичних засад розрахунків вартості застосування соціальних стандартів і фінансової забезпеченості</li> </ul>	Використання сучасних методів і технологій формування раціональної структури місцевого бюджету; визначення джерел фінансового потенціалу і напрямів їх збільшення; регулювання потоків фінансових ресурсів, що формуються із витоків фінансового потенціалу; визначення і реалізація напрямів його відтворення	За об'єктивність розрахунків нових видів трансфертів (дотацій, субвенцій); за неупереджений цільовий розподіл коштів бюджету; за дотримання і розвиток інформаційно-аналітичного підґрунтя розрахунків статей доходів і видатків бюджету; за раціональне використання видатків бюджету

<b>Напрямок</b>	<b>Внутрішні напрями системи управління розвитком громади</b>	<b>Розширення і оновлення повноважень органу місцевого самоврядування</b>	<b>Посилення відповідальності органу місцевого самоврядування</b>
Розробка організаційно-інституційних засад удосконалення інструментів розвитку громади	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Організаційна реструктуризація системи управління розвитком громади в умовах реформування;</li> <li>- стратегічне планування розвитку громади;</li> <li>- розробка процедур місцевого бюджетного регулювання і збалансованості доходів і видатків місцевого бюджету;</li> <li>- систематичне підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування</li> </ul>	Вибір інструментів впливу на розвиток громади; імплементація інноваційних методів діяльності з метою розвитку ресурсного потенціалу, контролю за якістю виконання функцій управління розвитком громади, розпорядниками коштів	За налагодження руху ресурсних потоків із параметрами та напрямками; за порушення цільового використання фінансових ресурсів; за несвоєчасне вжиття заходів фінансової стабілізації і безпеки; за порушення руху чи обсягу потоків фінансових ресурсів

**Специфічні принципи:**

- розширення горизонтів планування;
- розробка основних напрямів місцевої фінансової політики на наступний фінансовий рік і плановий період;
- виявлення і перерозподіл внутрішніх резервів для реалізації пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку;
- прогнозування розвитку ресурсів територіальної громади;
- ухвалення нових витратних зобов'язань тільки за умови наявності фінансових ресурсів і їхньої відповідності пріоритетним напрямам соціально-економічного розвитку;
- удосконалення інструментів розвитку громади.

В основі формування таких програм є план заходів щодо підвищення ефективності управління розвитком громади (міста, села, селища, територіальної громади) на відповідний період (табл. 1.3).

Мінімальний період для реалізації програми має бути середньостроковим і розрахованим на 3-5 років. Програма повинна передбачати набір відповідних нормативних документів для затвердження передбачених нею заходів. Обов'язковими елементами є терміни реалізації заходів протягом усього періоду програмування з визначенням, за необхідності, циклів змін. Крім того, важливо закріпити за кожним заходом відповідального виконавця (структурний підрозділ органу місцевого самоврядування відповідно до його компетенції).

Заходи, що можуть бути покладені в основу програм підвищення ефективності управління розвитком громад, поєднують у собі структурно-функціональні елементи.

Реалізація таких програм органами місцевого самоврядування кожної громади створює підвалини розвитку системи управління розвитком громад в умовах реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації, створення «точок» розвитку ресурсного потенціалу як у межах громад (локальні), так і на рівні області (регіональні).

Реалізація концептуальних положень щодо управління розвитком громад в умовах децентралізації влади потребує розширення методів та інструментів управління з боку органів місцевого самоврядування. Підвищити ефективність функціонування системи управління можливо шляхом інтенсивного оволодіння інструментами управління її складовими. Удосконалення інструментів управління розвитком громад повинно супроводжуватися імплементацією у їхній зміст аспектів розширення ролі органів місцевого самоврядування щодо формування, розподілу і використання ресурсів територіальних громад.

Таблиця 1.3

## План заходів щодо підвищення ефективності управління розвитком громади

Назва заходу	Вид документа, у формі якого повинні затверджуватися заходи	Термін реалізації	Відповідальний виконавець
Підготовка основних напрямів стратегії розвитку громади на звітний фінансовий рік та на 2 наступні за ним планові періоди	Рішення місцевої ради	I квартал звітного року, далі – щорічне уточнення	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка та впровадження системи вартісного оцінювання джерел власного формування ресурсного потенціалу	Наказ директора фінансово-економічного департаменту «Про використання в роботі системи оцінювання джерел ресурсного потенціалу»	I квартал звітного року, далі – за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка та узгодження документованої методики організації процесу оцінювання фактичного соціально-економічного стану громади	Документована методика «Організація процесу оцінювання фактичного соціально-економічного стану громади», узгоджена керуючим справами виконкому	I квартал звітного року, далі – за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Підготовка зведеного річного звіту про соціально-економічний стан громади на основі затвердженої документованої методики	Доповідна записка фінансово-економічного департаменту місцевої ради	II квартал звітного року, далі – кожен лютий місяць року	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші підрозділи

СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Назва заходу	Вид документа, у формі якого повинні затверджуватися заходи	Термін реалізації	Відповідальний виконавець
Підготовка річного звіту про реалізацію місцевих програм (проектів) розвитку з оцінкою ефективності їх реалізації	Доповідна записка на основі даних головних розпорядників бюджетних коштів	Щорічно (I квартал)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Інвентаризація, внесення змін та затвердження нового переліку місцевих програм (проектів) розвитку, що пропонуються на фінансування з місцевого бюджету	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи для проведення інвентаризації діючих місцевих програм»; рішення міської ради «Про затвердження місцевих програм»	I півріччя звітного року, далі – щорічно за необхідності	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші структурні підрозділи за необхідності
Затвердження програм (проектів) розвитку, фінансування яких передбачається з місцевого бюджету з чергового фінансового року	Рішення місцевої ради «Про затвердження місцевих програм»	I півріччя звітного року, далі – щорічно за необхідності	Головні розпорядники бюджетних коштів
Формування та затвердження проектів розвитку, фінансування яких передбачається за рахунок коштів фондів розвитку, зокрема державного фонду регіонального розвитку	Рішення місцевої ради «Про подання проектів на участь у конкурсному відборі на фінансування з фондів розвитку»	I квартал звітного року, далі – щорічно	Головні розпорядники бюджетних коштів
Затвердження плану заходів щодо участі в формуванні фондів	Рішення виконавчого комітету місцевої ради «Про	I квартал звітного року, далі –	Фінансово-економічний

Назва заходу	Вид документа, у формі якого повинні затверджуватися заходи	Термін реалізації	Відповідальний виконавець
розвитку громад	затвердження плану заходів щодо участі у формуванні фондів розвитку громад»	щорічно	департамент місцевої ради
Затвердження переліку грантових проєктів, реалізація яких пропонується у межах фондів розвитку	Рішення місцевої ради «Про затвердження грантових проєктів на фінансування з фондів розвитку на _рік»	I квартал звітнього року, далі – щорічно	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка системи диференційованих податкових ставок	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи з розробки системи диференційованих податкових ставок»	I півріччя звітнього року, далі – щорічно (I півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради (з фіскальними органами)
Затвердження системи диференційованих податкових ставок	Рішення місцевої ради «Про шкалу диференційованих ставок окремих податків»	I півріччя звітнього року	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Розробка та затвердження стратегії управління активами громади або спеціалізованого розділу у комплексній стратегії місцевого розвитку	Рішення місцевої ради «Про затвердження стратегії управління активами громади»	Протягом звітнього року	Управління комунального господарства місцевої ради
Розробка порядку формування та впровадження відомчих переліків муніципальних послуг (робіт), що	Розпорядження місцевого голови «Про створення робочої групи з розробки	I квартал звітнього року, далі – щорічно за	Управління публічних (адміністративних,

СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Назва заходу	Вид документа, у формі якого повинні затверджуватися заходи	Термін реалізації	Відповідальний виконавець
надаються комунальними установами	відомчих переліків муніципальних послуг»; рішення «Про затвердження переліків муніципальних послуг»	необхідності	соціальних тощо) послуг місцевої ради
Розробка порядку застосування нормативів витрат на надання муніципальних послуг	Рішення місцевої ради «Про затвердження нормативів витрат на надання муніципальних послуг»	I квартал звітного року, далі – щорічно за необхідності	Управління публічних послуг разом із фінансово-економічним департаментом місцевої ради
Розробка та затвердження системи муніципальних ваучерних програм	Рішення місцевої ради «Про затвердження системи муніципальних ваучерних програм»	Протягом звітного року, далі – щорічно (I півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради та інші структурні підрозділи
Розробка та затвердження стратегії розвитку муніципально-приватного партнерства	Рішення ради «Про стратегію розвитку муніципально-приватного партнерства»	Протягом звітного року	Департамент інвестицій
Створення інституцій розвитку громади	Рішення виконкому «Про затвердження статуту установи»	Протягом звітного року	Виконавчий комітет місцевої ради

<b>Назва заходу</b>	<b>Вид документа, у формі якого повинні затверджуватися заходи</b>	<b>Термін реалізації</b>	<b>Відповідальний виконавець</b>
Розробка порядку здійснення внутрішнього фінансового контролю та аудиту головними розпорядниками бюджетних коштів	Рішення виконкому «Про затвердження порядку муніципального внутрішнього фінансового контролю і аудиту»	Протягом звітного року	Виконавчий комітет місцевої ради
Розробка та затвердження місцевої боргової політики	Рішення місцевої ради «Про місцеву боргову політику»	Щорічно (І півріччя)	Фінансово-економічний департамент місцевої ради
Публікація програм (проєктів) розвитку громади у повному обсязі на офіційному сайті місцевої ради	Розміщення на офіційному сайті місцевої ради	Оновлення протягом звітного року	Управління інформаційно-комп'ютерного забезпечення
Ведення розділу на офіційному сайті місцевої ради про місцеві фінанси, з описом джерел фінансового потенціалу	Розміщення на офіційному сайті місцевої ради	Протягом звітного року (постійне оновлення)	Управління інформаційно-комп'ютерного забезпечення місцевої ради
Проведення громадських слухань щодо реалізації стратегії розвитку громади	Громадські слухання	Щорічно (І півріччя)	Фінансово-економічний департамент та пресслужба місцевої ради



**Функції і завдання органів місцевого самоврядування із управління розвитком громад поділяються на загальні та спеціальні.**

**Загальні функції:**

**Прогнозування** – дослідження перспектив розвитку громади, джерел формування ресурсів і напрямів їх використання на тривалий період.

*Завдання:* формування якісних прогнозів соціально-економічного розвитку; ефективне прогнозування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів; визначення перспективних напрямів розвитку ресурсного потенціалу.

**Планування** – конкретизація цілей розвитку громади, визначення завдань, методів та інструментів їх досягнення, термінів реалізації, виявлення ресурсів.

*Завдання:* розробка та впровадження програм удосконалення системи управління розвитком громад; розробка програм підвищення ефективності управління; впровадження сучасних інструментів розвитку громад.

**Організація** – встановлення взаємозв'язків між суб'єктами управління.

*Завдання:* формування ефективної організаційно-функціональної системи управління розвитком громад із урахуванням принципів децентралізації влади

**Мотивація** – спонукання суб'єктів системи до реалізації завдань щодо розвитку громади.

*Завдання:* застосування інструментів стимулювання суб'єктів відносин у процесі розвитку громади до активізації їхньої діяльності; створення мотиваційного механізму для залучення учасників до нарощування ресурсів громади.

**Облік** – забезпечення процесу управління достовірною, повною та своєчасною інформацією для прийняття рішень задля досягнення цілей управління.

*Завдання:* удосконалення систем обліку джерел створення фінансових ресурсів, зокрема активів громади; публічний аудит, бюджетний контролінг, аудит бюджетних програм; забезпечення оперативного обміну інформацією.

**Контроль і координація** – здійснення своєчасного та ефективного управлінського впливу органів місцевого самоврядування у системі управління розвитком громад із метою досягнення цілей діяльності.

*Завдання:* створення ефективних механізмів контролю за процесом формування, розподілу та використання фінансових ресурсів; забезпечення процесу координації функціональних зв'язків в управлінні розвитком громад.

**Регулювання** – встановлення органами місцевого самоврядування правил для учасників управління та їх коригування залежно від поточних змін.

*Завдання:* запровадження єдиного підходу до управління розвитком громад; формування принципів управління; розробка системи управління.

**Оцінювання результатів** – забезпечення ґрунтовного та своєчасного аналізу перебігу процесу розвитку громади для оцінювання його результативності та виявлення недоліків у системі управління.

*Завдання:* формування системи оцінювання джерел формування ресурсного потенціалу громади; розробка методики оцінювання фактичного соціально-економічного стану; забезпечення своєчасного внесення коректив в рішення на основі отриманих результатів оцінювання.

### **Спеціальні функції:**

**Аналіз якості і структури активів громади** – організація процесу кількісного та якісного аналізу структури активів і динаміки змін їхніх елементів.

*Завдання:* удосконалення систем обліку та оцінювання вартості, структури та стану активів; ідентифікація проблем і створення плану підвищення ефективності управління активами громади.

**Аналіз фіскальних джерел доходів** – організація процесу аналізу джерел податкових надходжень із метою виявлення їхнього незадіяного потенціалу та знаходження нових фіскальних джерел у фінансовому потенціалі громади.

*Завдання:* формування системи показників для оцінювання податкових джерел надходжень; організація процесу аналізу фіскальних джерел за учасниками та їх завданнями; забезпечення своєчасності отримання результатів аналізу для ухвалення (коригування) управлінських рішень.

**Консолідація та розподіл ресурсів** – координація об'єднання ресурсів з різних джерел та оптимального їх розподілу між суб'єктами і об'єктами системи управління розвитком громади для досягнення цілей розвитку; підвищення ефективності планування місцевих бюджетів, у

тому числі бюджету розвитку; забезпечення цільового спрямування ресурсів на вирішення пріоритетних завдань розвитку громади; розробка заходів щодо нарощування обсягів фінансових ресурсів та створення нових джерел їх утворення.

*Завдання:* бюджетування доходів, видатків та інвестицій; розробка планів, що містять оцінку можливостей для досягнення заданого рівня доходів, витрат та інвестицій; впровадження сучасних інструментів бюджетування; урахування пріоритетних цілей розвитку громади у процесі бюджетування.

**Нормативна** – забезпечення нормативно-правового поля функціонування системи управління розвитком громади.

*Завдання:* закріплення основних положень щодо управління розвитком громади у нормативно-правових документах, зокрема, у статутах територіальних громад, рішеннях місцевих рад, посадових інструкціях службових осіб органів місцевого самоврядування, програмах, стратегіях.

**Фіскальна** – формування фінансових ресурсів для максимальної їх мобілізації з податкових джерел надходжень.

*Завдання:* провадження сучасних інструментів фіскального регулювання (пільгові режими оподаткування, гнучкі фіскальні ставки, податкові канікули).

**Формування фінансових потоків** – організація циклічного руху фінансових ресурсів у процесі формування і використання бюджетних коштів учасниками процесу управління розвитком громад.

*Завдання:* структуризація потоків фінансових ресурсів відповідно до їх проходження; забезпечення оптимальної структури та цілеспрямованості фінансових потоків відповідно до цілей розвитку громади.

**Контроль проходження фінансових потоків** – здійснення своєчасного та ефективного управлінського впливу органів місцевого самоврядування на рух фінансових потоків для забезпечення максимального обсягу вихідного сукупного фінансового потоку на початку нового циклу.

*Завдання:* забезпечення високого ступеня організованості та узгодженості процесних елементів в управлінні фінансовими потоками; регламентованість руху потоку; створення умов гнучкості та адаптивності потоків до змін; застосування системи контролю; фіксація руху потоку, тобто створення умов для відображення в обліку; вартісна оцінка.

**Забезпечення умов саморозвитку та самовідновлення ресурсного потенціалу території** – створення нових джерел продукування ресурсів та виведення їх у стан безперервного продуктивного «виробничого» циклу.

*Завдання:* розробка підсистем управління ресурсами та місцевими фінансами, спрямованих на підтримку циклів створення фінансових ресурсів.

**Заохочення дослідницьких організацій до реалізації проєктів розвитку** – формування механізмів мотиваційного впливу з боку органів місцевого самоврядування на дослідницькі та проєктні організації для залучення їх до розробки й реалізації проєктів розвитку громад.

*Завдання:* створення сукупності фінансових та нефінансових стимулів для дослідницьких, проєктних і наукових організацій з метою їх залучення до процесів розробки та реалізації проєктів розвитку громад.

**Організація партнерства між суб'єктами різних форм власності і органів місцевого самоврядування** – стимулювання приватного сектора до участі у розвитку громади шляхом створення варіативності механізмів державно-приватного партнерства.

*Завдання:* активізація державно-приватного партнерства; застосування усіх сучасних форм партнерства; використання мотиваційних інструментів для залучення приватного партнера до співпраці.

**Відбір, фінансування і управлінський супровід проєктів розвитку** – забезпечення відбору якісних проєктів розвитку, спрямованих на вирішення пріоритетних питань громади, надання необхідної фінансової підтримки (повної або часткової), їх реалізація.

*Завдання:* розробка системи критеріїв відбору проєктів розвитку, що враховуватиме інвестиційні пріоритети громади; формування інструментів фінансової підтримки проєктів розвитку; створення чи залучення ефективних менеджерів для управлінського супроводу проєктів.

**Оцінювання результатів проєктів** – забезпечення ґрунтовного та своєчасного аналізу реалізації проєктів, оцінювання їх результативності та виявлення недоліків для оперативного усунення.

*Завдання:* розробка системи показників оцінювання фактичної результативності проєктів; організація процесу оцінювання; забезпечення своєчасності надання та використання отриманої інформації.

**Залучення додаткового капіталу** – пошук альтернативних джерел створення фінансових ресурсів.

*Завдання:* пошук альтернативних джерел доходів; підвищення кредитного рейтингу; утримання оптимальної межі боргу; аналіз ринку позикового капіталу; формування інвестиційного профілю та внутрішньої політики; створення фондів розвитку; залучення грантів; підвищення ефективності управління муніципальними бізнес-процесами та активами.

В умовах децентралізації влади органи місцевого самоврядування отримали **нові можливості щодо розвитку громад, зокрема, за такими напрямками:**

– *фіскальний* – органам місцевого самоврядування надано право встановлювати ставки окремих податків у межах, визначених Податковим кодексом України;

– *регуляторний* – органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику;

– *інвестиційний* – суттєво розширено повноваження органів місцевого самоврядування щодо подання проєктних заявок, супроводу інвестицій, спрощено процедури отримання місцевих запозичень, надано право здійснювати зовнішні запозичення під реалізацію інвестиційних проєктів;

– *консолідаційний* – створено належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, що об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем;

– *оптимізаційний* – забезпечено можливості та методичне підґрунтя органів місцевого самоврядування щодо оптимізації мережі бюджетних установ, виходячи з доцільності та ефективності їхньої діяльності;

– *партисипативний* – створено умови для залучення зацікавлених сторін до процесів формування та ухвалення рішень щодо розвитку громади;

– *коопераційний* – створено мережу стейкхолдерів для співпраці з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб територіальної громади;

– *стратегічний* – отримавши у розпорядження потужний фінансовий ресурс та широкі повноваження, органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати стратегічні пріоритети розвитку територіальної громади;

– *стимулюючий* – поєднує розширені можливості органів місцевого самоврядування у межах фіскальної, регуляторної, інвестиційної, партисипативної функцій та кооперації;

– *ресурсного забезпечення* – надано право, повноваження та ресурси щодо урізноманітнення джерел ресурсного забезпечення

реалізації проєктів розвитку громади, що забезпечує підвищення якості управління на рівні органів місцевого самоврядування, удосконалення процедури визначення програмних цілей, виміру соціальної результативності й економічної ефективності програм (проєктів) розвитку, підвищення їхньої соціальної ефективності.

*Концептуальні засади управління розвитком громад структурують логіку процесу з метою розробки організаційно-функціональних механізмів реалізації визначених стратегічних пріоритетів розвитку громади. Організація ефективного управління розвитком громад є одним із ключових етапів реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. Воно здатне створювати та постійно підтримувати розвиток ресурсного потенціалу території, що необхідно для забезпечення реалізації проєктів, як у короткостроковому, так і довгостроковому періоді, згідно із стратегією розвитку територіальної громади.*

## **ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ**

1. Надайте визначення та назвіть особливості поняття «місцевий розвиток» залежно від сфери його використання.
2. Розкрийте стратегічну концептуальну ідею та ключові характеристики сталого розвитку.
3. Надайте характеристику концептуальних засад управління розвитком громад.
4. Якими є затверджені Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року?
5. Перелічіть пріоритети реалізації концептуально-інституційних основ сталого розвитку територій в Україні.
6. У чому сутність структури концепції «Smart city»? Окресліть її елементи і можливості застосування в Україні.
7. У чому полягають особливості підходів до формування концепції інноваційних екосистем?
8. Хто є розробниками та яким є бачення теорії «полюсів зростання»?
9. Наведіть спільні риси та відмінності моделей креативної економіки та економіки знань.
10. Що є предметом управління розвитком громад?
11. Хто належить до суб'єктів управління розвитком громад?
12. Розкрийте сутність об'єктів системи управління розвитком громад як підсистеми, владним впливам якої вони підпорядковуються.
13. У чому полягають особливості вертикальних (субординаційних,

ієрархічних) та горизонтальних (координаційних, гетерархічних) зв'язків між суб'єктами та між суб'єктами і об'єктами місцевого врядування, що створюються в системі управління розвитком громад.

14. Охарактеризуйте керівні принципи управління розвитком громад.

15. Які концептуально нові підходи до місцевого розвитку запущені в умовах проведення реформи децентралізації влади в Україні?

16. Охарактеризуйте ключові проблеми розвитку громад в умовах децентралізації влади (як підсистеми місцевого самоврядування).

17. Яким чином застосування синергетичного, глобалізаційного, консенсусного, інтеграційного, інформаційно-інноваційного та інших підходів, посилені засобами системного та ситуативного підходів й управління якістю та змінами, дозволяє вирішувати проблеми місцевого розвитку?

18. Назвіть теорії, на яких ґрунтується методологія забезпечення розвитку громад.

19. Охарактеризуйте напрями дослідження управління розвитком громад як системи, що визначають його методологію.

20. У чому полягає сутність системного підходу до дослідження управління розвитком громад?

21. Наведіть перелік передумов методології дослідження управління розвитком громад в умовах децентралізації, що спираються на основні функції управління.

22. Покажіть змістове наповнення методологічних рівнів управління розвитком громад у методологічній моделі.

23. Перелічіть причини теоретико-інституційних прогалин і слабких місць в управлінні розвитком громад.

24. Доведіть необхідність реалізації програм і концепцій досягнення якісного і безпечного рівня життя мешканців у громаді за рахунок цілісної скоординованої роботи всіх ланок системи для реалізації мети сталого розвитку.

25. Яким у теоретичній та практичній площинах є завдання щодо управління розвитком громад у синергії з процесом проведення реформи децентралізації влади?

26. Розкрийте сутність на напрями векторного, стратегічного блоку завдань щодо управління розвитком громад у процесі проведення реформи децентралізації влади.

27. Наведіть групи кількісно-показникового блоку завдань управління розвитком громад.

28. Надайте характеристики технологій управління розвитком громад, що застосовуються країнами G7.

29. Перелічіть ключові функції органу місцевого самоврядування як головного суб'єкта управління розвитком громад в умовах децентралізації в особі певного підрозділу (робочої групи).

30. Охарактеризуйте концептуальні складові системи управління розвитком громад в умовах децентралізації влади в Україні.

31. Які саме принципи місцевого самоврядування затверджено в Європейській Хартії місцевого самоврядування?

32. Перелічіть базові принципи, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, що закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

33. Наведіть перелік програмних заходів щодо управління розвитком територіальної громади.

34. Складіть типовий план заходів щодо підвищення ефективності управління розвитком громади.

35. Охарактеризуйте загальні функції і завдання органів місцевого самоврядування щодо управління розвитком громад.

36. Охарактеризуйте спеціальні функції і завдання органів місцевого самоврядування щодо управління розвитком громад.

37. За якими основними напрямками в умовах реформи децентралізації влади органи місцевого самоврядування отримали нові можливості щодо розвитку територіальних громад?

38. Розкрийте сутність стимулюючого напрямку розвитку громад, котрий отримали органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

39. Розкрийте сутність фіскального напрямку розвитку громад, котрий отримали органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

40. Розкрийте сутність напрямку ресурсного забезпечення розвитку громад, котрий отримали органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.



## Розділ 2 СТРАТЕГУВАННЯ ТА ПРОГРАМУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД

### 2.1. Results-Based Management для розбудови теорії змін у громаді

Практичне застосування методології управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management) (далі – RBM) стосується будь-яких інших ініціатив, що потребують розробки, планування, впровадження та моніторингу. При цьому під ініціативою розуміються, зокрема, стратегії, проекти, програми розвитку територіальних громад.

**Метою методології RBM** є вдосконалення управління проектами та життєвими циклами програм: від ініціювання (аналіз, планування та проектування проекту) до впровадження (моніторинг, коригування та звітування на основі результатів) та завершення (підсумкове оцінювання, а також інтегрування отриманого досвіду у майбутні програми).

#### **Засадничі принципи RBM:**

- зосередженість на результатах на противагу заходам; учасницьке визначення проблем і рішень;
- зосередженість на потребах, проблемах бенефіціара;
- ієрархічність цілей; вимірюваність – набір показників до верхніх рівнів логічної моделі;
- безперервний моніторинг реальних змін та прогресу їх досягнення; узгодженість стратегічних документів і планів різного рівня;
- ефективність використання бюджетних ресурсів;
- ефективна комунікація з громадськістю та міжнародними партнерами<sup>1</sup>.

**Послідовність етапів розробки стратегії, програми на основі RBM наведено на рис. 2.1.**

*Крок 1: Ідентифікація розробників програми та стейкхолдерів.*

---

<sup>1</sup> Управління, орієнтоване на результат RESULTS-BASED MANAGEMENT (RBM). Принципи та підходи : метод. посібник. Київ : Alinea International, 2021. 48 с.

На цьому кроці формується група осіб, що займається розробкою ініціативи, та аналізуються бенефіціари і стейкхолдери.

*Крок 2: Проведення аналізу проблем.*

Умовою успішності програми є постановка реалістичних цілей, що базуються на проаналізованих проблемах. Тому це дуже важлива аналітична вправа, від якої залежить правильність формулювання результатів або цілей різного рівня програми.



Рис. 2.1. RBM – розробка (дизайн) програми

*Крок 3: Розбудова теорії змін, включно з логічною моделлю та іншими документами (наприклад, планом заходів, планом моніторингу тощо).*

На цьому кроці визначаються результати, механізм їх досягнення, зв'язок між ресурсами, заходами та результатами, а також документуються припущення, зовнішні і внутрішні фактори та ризики.

*Крок 4: Побудова рамки моніторингу і оцінювання імплементації програми.*

Передбачає розробку інструментів збору та аналізу інформації, необхідної для належного управління програмою під час її імплементації.

*У чому полягає різниця між бенефіціарами та стейкхолдерами?*

**Стейкхолдери (зацікавлені сторони)** – це ті інституції або групи інтересів, що мають відношення до ініціативи:

- залучені до розробки та впровадження ініціатив і зацікавлені в їхніх результатах;
- можуть вплинути на ініціативу або знаходяться під її впливом;
- можуть скористатися результатами реформи у власних інтересах;
- вважають себе такими, що знаходяться під впливом ініціативи.

*Стейкхолдерами розвитку громади можуть бути:* органи місцевого самоврядування, бюджетні установи і організації, комунальні підприємства і установи, міністерства, відомства, ті, хто займаються впровадженням ініціативи, донори, міжнародні організації, науково-дослідні установи, фонди та ін.

**Бенефіціари** у загальному розумінні також належать до стейкхолдерів, але становлять окрему категорію осіб чи груп осіб, які є:

- вигодонабувачами, тобто тими, хто отримують користь від реалізації реформ;
- тими, кого реформа стосується безпосередньо;
- тими, заради кого реформи проводяться.

У контексті розвитку громади *кінцевими бенефіціарами*, тобто тими, у кого в результаті реформи зміняться становище, умови та добробут, є конкретні громадяни, а отже, усі ініціативи мають бути людиноцентричними. Бенефіціарами також будуть, наприклад, працівники відповідних підрозділів органу місцевого самоврядування, бюджетних установ і організацій, комунальних підприємств і установ. У цьому сенсі вони також будуть бенефіціарами, але на рівні змін у навичках, поведінці.

**Карта стейкхолдерів** – це документ, що містить у собі список стейкхолдерів і бенефіціарів та складений у зручній для користувача формі. Це можуть бути як матриці або таблиці, так і будь-які інші способи візуалізації, завдяки яким краще сприймаються результати.

**Проведення аналізу стейкхолдерів (створення карти стейкхолдерів) зводиться до алгоритму таких дій:**

*1. Ідентифікація стейкхолдерів (відповідь на запитання «Хто?»).* Ідентифікуються ті, хто мають пряме відношення до ініціативи або на яких впливає така ініціатива, та групуються за спільними ознаками для того, щоб простіше та ефективніше було комунікувати їм ключові меседжі.

2. *Створення профайлів стейкхолдерів* (відповідь на запитання «**Чому?**»). На цьому етапі необхідно отримати розуміння впливу, інтересів та відношення стейкхолдерів до ініціативи, важливості та впливовості кожного з них, зрозуміти, чи є наявними негативно налаштовані стейкхолдери та як із ними працювати. Негативне ставлення стейкхолдера до ініціативи може потенційно вплинути на досягнення її результатів.

3. *Визначення формату та способу залучення стейкхолдерів* (відповідь на запитання «**Як? Коли? Яким чином?**»). Це стосується, наприклад, питань розподілу обов'язків щодо комунікації, визначення способу, інтенсивності комунікації та осіб, які будуть комунікаторами. Для кожного стейкхолдера необхідно визначити, якої саме інформації вони потребують та/або яку мають надавати, а також спосіб, формат та частоту комунікації і комунікаторів.

4. *Залучення стейкхолдерів (активна дія)*. Фактична реалізація раніше запланованих заходів щодо залучення стейкхолдерів та комунікації з ними.

5. *Перевірка ефективності залучення стейкхолдерів*. Здійснюється на постійній основі та демонструє, наскільки ефективним є їхнє залучення. Якщо виявлено проблеми, важливо вжити заходів коригування.

Ефективний RBM передбачає консенсус серед ключових учасників щодо того, який результат необхідно забезпечити, як це зробити та у який спосіб контролювати імплементацію задля своєчасного вжиття заходів із її корекції у разі необхідності. Це вимагає, щоб ініціативи розроблялися, планувалися та впроваджувалися із застосуванням **учасницького підходу (рис. 2.2)**.

Учасницький підхід означає залучення стейкхолдерів і бенефіціарів, як чоловіків, так і жінок, до розробки програми та консультацій протягом усього її життєвого циклу: від планування та розробки – до впровадження, моніторингу та оцінювання. Наприклад, якщо мова йде про програму, спрямовану на підвищення безпеки у громаді, обов'язковим є залучення до планування такої програми та контролю за її виконанням не тільки державних органів, але й громадськості.

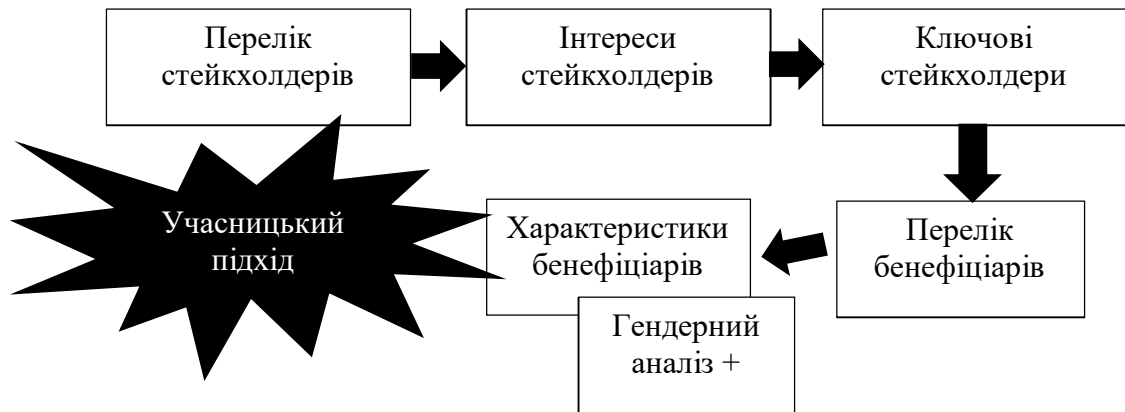


Рис. 2.2. Учасницький підхід в RBM

### Переваги учасницького підходу:

- сприяє більш ефективному обміну інформацією, необхідної для планування програми, завдяки залученню всіх зацікавлених гравців. Це дозволяє отримати та проаналізувати інформацію з різних джерел та напрацювати дійсно реалістичні цілі та заходи;

- спонукає до активної участі в роботі та надає відчуття відповідальності;

- збільшує шанси того, що програма буде повністю реалізована, а кінцева мета досягнута.

**Гендерний аналіз (GBA+) у стратегуванні розвитку громади.** В Україні діє *Інструкція щодо інтеграції гендерних підходів*, затверджена Наказом Міністерства соціальної політики України № 86 від 07.02.2020, що встановлює загальні вимоги до застосування гендерних підходів під час розробки нормативно-правових актів та впроваджує гендерний аналіз у процеси формування державної політики<sup>1</sup>.

У контексті аналізу стейкхолдерів і бенефіціарів гендерний аналіз передбачає аналіз ступеня залученості різних груп жінок і чоловіків до розробки та реалізації ініціатив розвитку громади. Це дозволяє виявити їхні проблеми і потреби, можливості або відсутність таких у відповідній галузі, а також з'ясувати вплив цих ініціатив на різні категорії населення.

**Гендерний аналіз необхідно проводити, зважаючи на множинні характеристики бенефіціарів та необхідність врахування потреб різних суспільних груп.**

<sup>1</sup> Про затвердження Інструкції щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів : наказ Мінсоцполітики України від 7 лютого 2020 р. № 86. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0211-20>.

Йдеться про те, що на ухвалення рішення щодо ініціативи, а також на її наслідки впливають не лише біологічні (стать) і соціокультурні (гендер) розбіжності, але й такі фактори, як стан здоров'я, місце проживання, вік, сімейний стан, наявність інвалідності, етнічна приналежність, колір шкіри, релігійні та інші переконання, соціальне походження, громадянство, сімейний та майновий стан, мовні або інші ознаки.

В табл. 2.1 наведений орієнтовний перелік гендерних ознак, котрий доцільно використовувати в роботі з ініціативою розвитку громади, щоб не проминути якусь важливу групу або категорію. Він не є остаточним та може змінюватися залежно від потреб та напрямів ініціативи.

Таблиця 2.1

**Перелік гендерних ознак для роботи з ініціативою розвитку громади**

Фактори різноманітності G+	Проблеми		Потреби		Права		Можливості	
	Жінки	Чоловіки	Ж	Ч	Ж	Ч	Ж	Ч
Вік								
Стан здоров'я								
Місце проживання								
Соціальний статус								
Освіта								
Дохід								
Робота								
Національність								

Процес поділу на складові називається **дезагрегацією**. Він відбувається з урахуванням факторів різноманітності та показує окремо ті складові, з яких може складатися узагальнена інформація.

Проблема узагальненої інформації полягає в тому, що вона може маскувати нерівність або якусь окрему вразливу категорію. Тому важливим є аналізувати не узагальнену інформацію, а її складові, оскільки це впливає на ефективність ініціативи та, зрештою, на задоволення потреб населення в результаті її реалізації.

### **Приклад дезагрегації інформації**

*Узагальнена інформація:* діти з населених пунктів А, Б та В територіальної громади отримали середній бал на ЗНО 170 балів.

*Дезагредована інформація:* діти в населеному пункті А отримують освіту в ліцеї. При цьому дівчата з віддаленого населеного пункту Б навчаються в неповних середніх школах, тоді як хлопці з населеного пункту В найчастіше користуються послугами репетиторів.

*Висновок:* допомога буде спрямована в населений пункт Б, відповідно, на групи дівчат із цього району, які навчаються в неповній середній школі.

### **Приклад гендерного аналізу+**

*Проблема* – низький рівень залучення дівчат до спортивних заходів на певній території, що відображається на їхньому самопочутті та способі життя.

*Потреба* – надання якісних послуг у сфері спорту.

*Права* – забезпечено профільними законами.

*Можливості* – дівчата мають право, але не мають можливості займатися спортом, бо відсутні спортивні секції або тренери, які готові з ними займатися. Секції спорту – виключно для хлопців.

**Аналіз проблем (ситуації) – це структурований підхід, що допомагає ідентифікувати проблему (потребу), зрозуміти контекст, в якому ця проблема існує (регіональний, національний, культурний або інший) та спланувати напрями її вирішення.**

Такий аналіз має відбуватися із застосуванням учасницького підходу, а також із урахуванням гендерного аналізу+, що робить його одним із ключових принципів управління, орієнтованого на результат.

Аналіз проблем є джерелом доказової інформації під час розробки програми та важливим елементом при розбудові теорії змін у громаді.

Існують різні підходи до аналізу проблем, проте центральною ідеєю будь-якого підходу є дослідження причинно-наслідкового зв'язку конкретної проблеми або потреби бенефіціара. Якщо немає розуміння проблематики, неможливо спланувати подальші дії та розраховувати на те, що зміни настануть.

*Аналіз проблеми полягає у пошуку відповідей на такі питання:*

1. У чому полягає проблема або потреба?
2. Які причини виникнення проблеми?
3. Який масштаб і контекст проблеми?

4. Як впливає проблема на бенефіціарів та які ризики вона несе?
5. Що вже було зроблено та якими є результати?
6. Хто бере участь у розв'язанні цієї проблеми?

**Методики аналізу проблем** можуть бути різними. Яку методику застосовувати, вирішує команда, що працює над розробкою ініціативи. Ось один із прикладів:

*Аналіз причин або «5 Чому»* – методика, що була розроблена компанією Тойота для оптимізації її виробничого процесу. Суть цієї техніки в тому, щоб послідовно ставити питання «Чому?», поступово аналізуючи наслідки, і у такий спосіб дійти до першопричини. Число «5» у назві вибране тому, що у більшості випадків п'яти ітерацій достатньо для вирішення проблеми.

Наприклад, в ЮНІСЕФ застосовують подібну методику, котру називають «*The logic of always asking why?*» (*Логіка постійної постановки питання «чому?»*), що дозволяє визначити безпосередні, основні та, врешті-решт, системні причини окремої проблеми.

Крім сприяння у виявленні та усуненні першопричини, цей підхід також допомагає визначити внутрішні можливості на кожному рівні «Чому?», втрутитися та усунути проблеми, особливо якщо першопричину важко вирішити в короткостроковій перспективі.

*Ключовий момент:*

1. Для того, аби визначити, чи є відповідь першопричиною проблеми, потрібно відповісти на питання: «*Якщо ситуацію буде скориговано, наскільки ймовірно, що проблема виникне знову?*». Якщо відповідь «так», тоді це не першопричина, а фактор, що їй сприяє.

2. Якщо відповідь є фактором, що сприяє проблемі, команда продовжує ставити питання «чому?» до тих пір, поки не дійде згоди, що першопричина ідентифікована.

**Діаграма Ішикави (діаграма «риб'ячої кістки»)** – графічний спосіб дослідження та визначення найбільш суттєвих причинно-наслідкових взаємозв'язків між чинниками (факторами) та наслідками у досліджуваній ситуації чи проблемі. Діаграма надає можливість виявити ключові взаємозв'язки між різними факторами та сприяє визначенню чинників проблеми, що розглядається, та їх попередженню або усуненню (рис. 2.3).



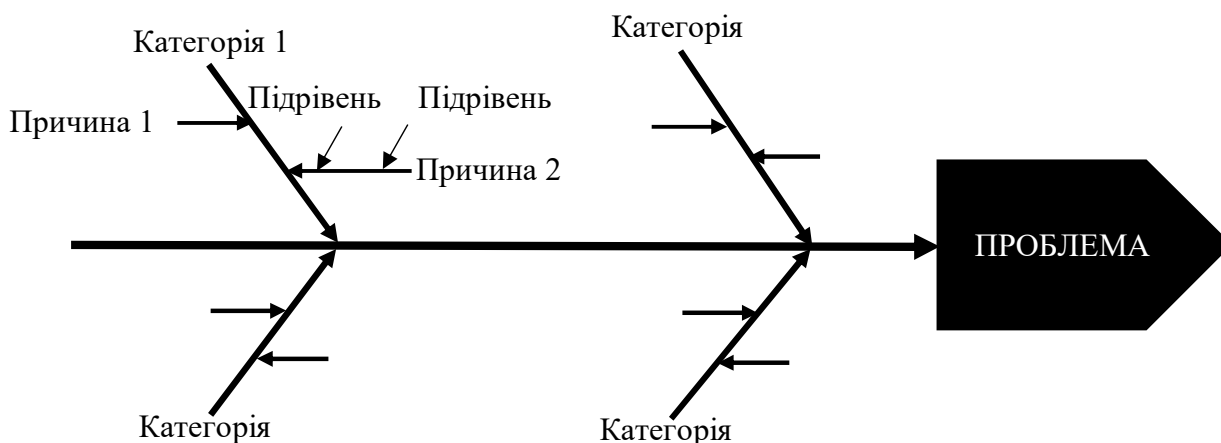


Рис. 2.3. Діаграма «риб'ячої кістки» Ішिकाви

**Дерево проблем** – візуальний метод аналізу проблем, суть якого полягає у фіксації зв'язку між основною проблемою, пов'язаними з цією проблемою наслідками (впливами) та причинами, що її створюють. Тобто ця методика дозволяє розбити будь-яку проблему на менші фрагменти або компоненти (причини, підпричини, наслідки, впливи) та дослідити **причинно-наслідковий зв'язок** між ними.

Завдяки тому, що цей метод легко використовувати в груповій роботі, він допомагає команді, що працює над ініціативою сформувати спільне розуміння, мету та дії, котрі мають вирішальне значення для процесу планування.

### **Алгоритм визначення проблем розвитку громади:**

1. *Сформувати єдиний максимальний перелік проблем у визначеній сфері для окремих груп бенефіціарів та встановити їхні причини.* Такі проблеми можуть бути офіційно задекларовані або виявлені за результатами планувальної роботи та після консультацій із заінтересованими сторонами (зустрічі, обговорення, опитування, інтерв'ю, фокус-групи).

2. *Оцінити масштаб проблеми в абсолютних цифрах чи відносних показниках (відсоток/частка).* Врахувати вплив на різні соціальні групи чоловіків та жінок, у тому числі за віком, місцем проживання, соціальним статусом тощо – GBA+.

3. *Сформулювати проблему як існуючу негативну ситуацію, а не відсутність бажаної ситуації.* Описати причини виникнення проблеми та її наслідки. Якісний аналіз проблем дозволяє швидко та обґрунтовано

розробити цілі політики або описати вирішення проблем бенефіціарів, оскільки вони будуть відповідати їхнім потребам.

**Побудова дерева проблем** – це інструмент, що дозволяє розбивати складні проблеми на компоненти, а потім досліджувати та аналізувати причинно-наслідкові зв'язки між ними.

**Алгоритм дій:**

*1. Визначити ключову проблему (стовбур дерева):*

– Яка ключова для бенефіціара проблема (потреба) існує та наразі не вирішена?

– Які постійні потреби є неефективно задоволеними?

*2. Визначити причини (коріння):*

– Попередній досвід вирішення проблеми;

– вплив на проблему внутрішніх і зовнішніх факторів;

– бачення та свідчення зацікавлених сторін і бенефіціарів щодо факторів, що спричиняють проблему.

*3. Описати вплив проблем (гілки):*

– Який комплексний та далекосяжний вплив спричиняє невирішення або неефективне вирішення визначених проблем? На бенефіціара, його середовище?

*Чітке визначення проблеми є ключовою передумовою успішного аналізу та планування розвитку громади. Невірно визначена проблема ускладнить формування цілей розвитку.*

**Формування логічної моделі** – визначення цілей, очікуваних результатів та пріоритетних завдань у межах стратегічної мети розвитку здійснюється з урахуванням проблем, потреб та інтересів членів територіальної громади, а також міжнародних принципів стратегічного планування «S.M.A.R.T.», що широко застосовуються в різних сферах – від бізнесу до державного управління (табл. 2.2).

**Міжнародні принципи стратегічного планування «S.M.A.R.T.»<sup>1</sup>**

Specific	<b>S</b>	<i>Конкретність</i>
Measurable	<b>M</b>	<i>Вимірюваність</i>
Achievable	<b>A</b>	<i>Досяжність</i>
Relevant	<b>R</b>	<i>Відповідність</i>
Time-bound	<b>T</b>	<i>Визначеність у часі</i>

*Specific/конкретність.* Ціль має бути чіткою та конкретною. Окреслюючи мету, необхідно відповісти на такі запитання:

- Чого саме ми хочемо досягти?
- Чому це важливо?
- Хто мають бути залученими?
- Де це має відбуватися?
- Які ресурси мають бути залучені?

Визначення цілей має бути лаконічним, зрозумілим, без загальних формулювань.

*Measurable/вимірюваність.* Важливо ставити такі цілі, котрі можна контролювати, а також котрі дозволяють вимірювати їхній прогрес за допомогою показників ефективності (не статистика). Цілі усіх рівнів та завдання на наступний рік визначаються з урахуванням результатів виконання річної національної програми на поточний рік і мають містити кількісні та/або якісні індикатори їх виконання.

*Achievable/досяжність.* Ціль має бути реалістичною та досяжною. При її формуванні необхідно відповісти на такі запитання:

- Як можна досягти мети?
- Наскільки мета є реалістичною з огляду на інші фактори (фінансові, людські, технічні)?

Цілі плануються, зважаючи на наявні фінансові, матеріальні та людські ресурси, реалістичну оцінку часу для їх реалізації та можливі негативні чинники.

*Relevant/відповідність.* Ціль має бути доцільною та відповідати іншим документам стратегічного планування державного і регіонального рівнів. Необхідно відповісти на такі запитання:

<sup>1</sup> Управління, орієнтоване на результат RESULTS-BASED MANAGEMENT (RBM). Принципи та підходи: метод. посібник. Київ : Alinea International, 2021. 48 с.

- Чи є доцільними заплановані результати?
- Чи вірно обрано час для постановки цілі?
- Чи співпадає вона з іншими цілями?
- Чи правильно обрані виконавці для реалізації цілі?
- Чи є досяжною ціль у поточних реаліях?

Цілі спрямовуються на створення умов, необхідних для розвитку громади.

*Time-bound/визначеність у часі.* Кожна ціль має працювати в межах визначеного дедлайну, відповідно до критеріїв тривалості (коротко-, середньо- та довгострокові цілі).

Стратегічна мета розвитку громади, цілі, очікувані результати, пріоритетні завдання повинні мати визначені строки.

### **Фундаментальний елемент RBM – теорія змін**

Будь-який проєкт – це зміни. Якщо немає потреби в змінах, відповідно, немає підстав для розробки та імплементації ініціативи. Іншими словами, якби мешканці територіальних громади були задоволені всім у своїй громаді, не було б, напевно, необхідності в стратегіях розвитку громад.

Розуміння того, що саме потрібно змінити та у який спосіб, фактично і є **теорією змін**, що будується для кожної ініціативи. У цьому сенсі теорія змін – це не просто якась абстрактна категорія, а документ, що описує припущення, ризики, внутрішні та зовнішні фактори, котрі пояснюють механізм змін та надають обґрунтування того, чому саме ці зміни мають відбутися.

Водночас безпосередньо логічна послідовність або своєрідний зв'язок між наявними ресурсами, запланованими заходами та завданнями (засобами досягнення результатів) і результатами усіх рівнів (очікуваними змінами) називається **ланцюгом результатів**, що допомагає розділити складну зміну (кінцеву ціль) у стані, умовах та добробуті бенефіціара на менші складові (підцілі) для більш зручного управління процесом розвитку громади.

**На рівні результатів теорія змін візуалізується в «Логічній моделі», на рівні засобів досягнення результатів – у «Плані заходів».**

**Класична логічна модель** передбачає зв'язок між результатами різного рівня: **кінцевою метою** (найвищий рівень), **середньостроковими цілями** та **короткостроковими очікуваними результатами**, а також **пріоритетними завданнями**, котрі не є результатом, а приводять до

настання результатів нижчого рівня.

Логічна модель має пірамідальну структуру та може складатися з декількох паралельних напрямків, що доповнюють один одного та ведуть до досягнення єдиної кінцевої мети.

*Класичний підхід до формування логічної моделі передбачає таку кількість результатів та завдань:*

1. Стратегічна мета: одна.
2. Цілі: дві-три.
3. Очікувані результати: два-три на кожну ціль.
4. Завдання: два-три на кожний очікуваний результат (рис. 2.4).

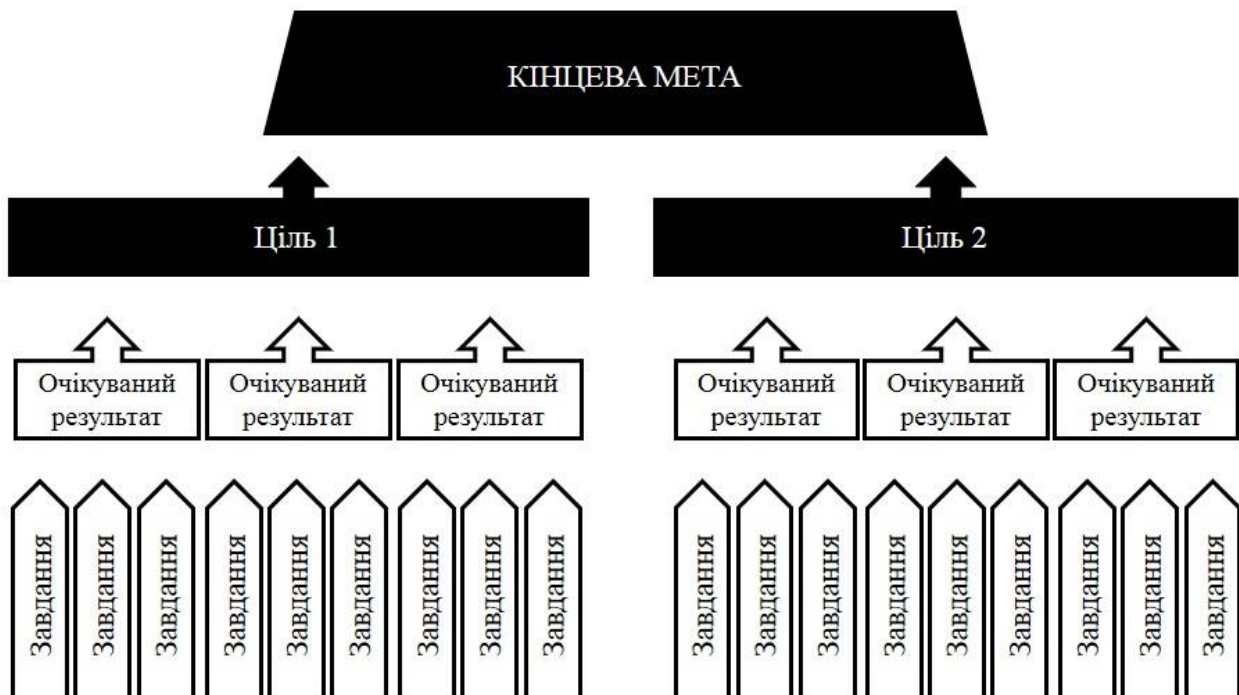


Рис. 2.4. Побудова логічної моделі (RBM)

Порядок формування цілей відбувається «згори донизу». Спочатку кінцева мета, потім середньострокові та короткострокові цілі. Іншими словами, для того, аби зрозуміти, які ресурси, заходи та інші складові програми необхідно передбачити, треба знати кінцеву ціль. Такий порядок гарантує, що всі обрані завдання та заходи є саме тими, що приведуть до запланованих змін.

Підхід на кшталт «у бюджеті громади є 1 млн грн – треба на щось їх витратити» є неправильним, оскільки не визначено кінцеву мету. Мова тут може йти тільки про досягнення операційних цілей, а не про зміну становища, умов добробуту бенефіціарів – членів територіальної

громади.

Оскільки логічна модель візуалізує основні елементи теорії змін, рівень деталізації має бути достатньо повним для адекватного пояснення програми, однак водночас і стислим, наскільки це є можливим, для фіксації ключових деталей.

Логічна модель не передбачає частини, що показує ресурси, закладені на виконання програми, та заходи, котрі плануються для виконання. Ці параметри є предметом інших окремих документів, аби не переобтяжувати логічну модель, котра і без того може бути досить об'ємним документом.

*Відповідно до методики RBM, результатами є зміни, котрі можна виміряти та описати. Вони формулюються в доконаній формі, тобто так, нібито ціль уже досягнута. Наприклад: інфраструктура побудована.*

**Стратегічна мета** – найвищий рівень змін у становищі, умовах та добробуті бенефіціара, що досягається за умови реалізації визначених цілей. Не треба плутати зі змінами в навколишніх обставинах, таких як «економічне зростання». На відміну від останнього, стратегічна мета повинна відображати саме зміни в житті жінок, чоловіків, дівчат та хлопців у територіальній громаді.

Оскільки стратегічна мета має довгостроковий характер, то, як правило, вона переходить з програми у програму, поки не буде досягнута у повному обсязі. Зазвичай мета досягається після закінчення програми, однак має вимірюватися у процесі життєвого циклу програми так, нібито зміни можуть настати раніше. Після закінчення програми досягнення стратегічного результату може бути охарактеризовано під час постпрограми оцінювання.

*Стратегічна мета формується з дотриманням таких принципів:*

- назва мети формується одним реченням – описується бажана зміна в доконаній формі;
- мета має бути гармонізована з положеннями ключових стратегічних документів вищого рівня, що є основою відомчого стратегічного планування;
- мета має враховувати цілі, задекларовані в інших документах розвитку громади, регіону, держави;
- мета має враховувати принципи, стандарти та рекомендації центральних органів влади, залучених експертів.

**Цілі** – це середньострокові результати (розраховані на 3-5 років), що описують, як саме досягатиметься стратегічна мета, та вказують на зміну в поведінці, практиці чи діяльності бенефіціарів. Визначають напрями та деталізують стратегічну мету.

Цілі формулюються у доконаному вигляді, як результат, із фокусом на розв'язання проблем, задоволення потреб або створення можливостей. Вони не описують безпосередньо процес досягнення мети.

**Очікувані результати** встановлюють механізм досягнення короткострокових результатів (розрахованих на 1-3 роки) і, як правило, описують зміни у знаннях, уміннях, навичках, поінформованості, процедурах, якісно нових сервісах і послугах або створених можливостях.

*Очікувані результати формуються з дотриманням таких принципів:*

- кожен очікуваний результат веде до досягнення відповідної цілі;
- він сформульований як завершена думка для розуміння, що саме буде змінено;
- він сформульований одним реченням;
- він є вимірюваним, тобто таким, до якого можна визначити показники його виконання;
- він є досяжним із точки зору наявного бюджету та інших ресурсів;
- він є обмеженим у часі, тобто має відбутися завдяки виконанню стратегії розвитку громади протягом наступних 2-3 років;
- вказується вичерпний перелік очікуваних результатів, необхідних для досягнення відповідної цілі.

**Завдання не є результатом.** Пріоритетні завдання конкретизують очікуваний результат. Їх може бути до п'яти. Вони визначають окремі ініціативи (тренінги, проекти, інші продукти) і працюють на досягнення очікуваного результату та цілі в цілому. Як правило, їх виконання можна побачити відразу (наприклад, тренінг проведений, матеріали надруковані, обладнання закуплене).

Порядок формулювання пріоритетного завдання передбачає згадку про продукт чи послугу, що має бути створений (надана) і включає тему або предмет, іменник (наприклад, «розроблення», «створення»), цільову групу та місце розташування.

*Пріоритетне завдання формується з дотриманням принципів:*

- кожне пріоритетне завдання визначає шлях або спосіб

досягнення відповідного очікуваного результату (законодавчі зміни; освітні програми; аналітика; адміністративні нововведення; обладнання; ІТ-рішення тощо);

– воно сформульоване з розумінням, що саме і кому буде надано або забезпечено органом місцевого самоврядування;

– воно є вимірюваним та досяжним із точки зору наявного бюджету та інших ресурсів.

*Стратегія є якісною лише тоді, коли її цілі є досяжними та вимірюваними. Тому на останньому етапі необхідно визначити кількісні та якісні показники для моніторингу та оцінювання результатів логічної моделі, тобто прогресу в реалізації стратегії розвитку територіальної громади.*

## **2.2. Методика моніторингу та оцінювання стратегій розвитку громад**

Моніторинг та оцінювання використовують для визначення результативності й ефективності стратегій, програм і проєктів, ініціаторами й учасниками яких є органи державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів. У країнах, де поширений проєктний підхід до місцевого розвитку, оприлюднюють звіти про результати виконання стратегій, програм (проєктів), що базуються на аналізі великого переліку кількісних і якісних даних і мають за мету продемонструвати рівень їхньої ефективності та відповідності потребам громади. Це дає змогу керівникам своєчасно й адекватно реагувати задля коригування стратегій, програм та проєктів. Водночас оприлюднення даних моніторингу, а особливо оцінювання стратегій і програм (проєктів), сприяє формуванню «зворотної реакції» бенефіціарів і стейкхолдерів, які мають змогу висловити власну позицію щодо результативності заходів розвитку громади.

### **Рівні результатів впровадження програми (проєкту) розвитку:**

– користь для цільової групи від використання «продукту проєкту чи продуктів програми» та/або споживання наданих послуг (короткотермінові результати);

– наслідки для бенефіціарів програми від сукупної користі, отриманої цільовою групою (середньотермінові результати). Є



результатом досягнення сукупності короткотермінових результатів, що означає досягнення програмою своєї мети. Результати цього рівня повинні чітко ідентифікувати ймовірних бенефіціарів;

– вплив сукупності наслідків програми на громаду (довготермінові результати). Окремі проекти та навіть програма, що складається з проектів, самотійно не можуть подолати дуже велику проблему, проте разом із реалізацією інших програм у довгостроковій перспективі можуть суттєво впливати на поліпшення ситуації і, зрештою, привести до розв'язання проблеми. Довготермінові результати – логічне завершення інвестиції, котру здійснено в межах виконання програми. Результати мають відбивати реальні зміни, пов'язані з програмою та проектами, здійсненими в межах її реалізації, котрі можна описати чи виміряти<sup>1</sup>.

**Показник моніторингу та оцінювання:**

- є інструментом, що у числовому вигляді описує цільовий стан;
- сфокусований на потребах різних груп населення і не характеризує результати виконання заходів;
- вказує на прогрес або його відсутність у досягненні поставлених цілей;
- є нейтральним, не містить наряду змін (рис. 2.5).

---

<sup>1</sup> Удод Є. Г. Формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку: досвід Дніпропетровської області. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 4(23). С. 228–236.

1. Ціль чи результат не є показником	Члени територіальної громади задоволені діями місцевої ради % жінок і чоловіків – членів громади, задоволених результатами діяльності місцевої ради
2. Вимірює результат, а не процес	% державних службовців (% жінок і % чоловіків), які отримали сертифікати про успішне набуття компетентностей Кількість проведених тренінгів
3. Виконання завдання не є показником	Вжиті кроки для підвищення професійного рівня кадрів Кількість працівників (% жінок і % чоловіків), які пройшли підвищення рівня професійної компетентності
4. Показником не є дослідження, звіт, висновок у звіті	Результати дослідження щодо додержання вимог законів України щодо недопущення втручання у діяльність ЗМІ Місце України у рейтингу свободи преси
5. Показник є нейтральним, не вказує на напрям змін	Зростання % членів громади, які задоволені діями ради % жінок і чоловіків – членів громади, задоволених результатами діяльності місцевої ради

Рис. 2.5. Вимоги до формулювання показників

## Структура показників

Одиниця вимірювання	Об'єкт вимірювання	Контекст
Відсоток, %	Службовці органу місцевого самоврядування	Які взяли участь у тренінгах із питань розвитку громад
Кількість	Працівники виконавчого комітету міської ради	Які пройшли навчання та отримали сертифікати за програмою «Сталий розвиток громад»
Питома вага	Потреби комунальних підприємств	Що забезпечені екологічним устаткуванням

**Види показників:**

– *кількісні* – описують об'єктивні результати досягнення кожної цілі; вимірюють зміну в кількості, обсязі, тобто все, що можна об'єктивно порахувати чи поміряти (особи, заклади, продукти, нормативні акти, вага, обсяг, щільність). Наприклад, рівень зайнятості, кількість жінок на керівних посадах, середня зарплата чоловіків та жінок;

– *якісні* – відображають ставлення, сприйняття, суб'єктивну думку цільової групи щодо досягнутого результату; дозволяють отримати зворотний зв'язок від цільової групи (тобто відображають сприйняття, думку, судження, ставлення, усвідомлення, розуміння). Наприклад, задоволеність роботою міського голови, сприйняття жінками можливостей для реалізації свого потенціалу та прав у громаді, якість життя у громаді.

**Вимоги до показника:**

– *Достовірність* – «Чи вимірює індикатор досягнення мети, цілей?»;

– *Чутливість* – «Чи вимірює показник зміну у навичках, поведінці, культурі, становищі?»;

– *Практичність* – «Чи буде зібрана інформація корисною для прийняття рішень?»;

– *Простота* – «Наскільки легко буде збирати дані?»;

– *Надійність* – «Чи він буде узгодженим протягом тривалого часу?»;

– *Економічна виправданість* – «Чи є ресурси для збору даних?».

**Джерела даних:**

– *первинні* – збираються безпосередньо виконавцем для моніторингу реалізації стратегії розвитку громади (адміністративні дані, відомча статистика, цільова аудиторія стратегії, отримувачі послуг, безпосередні бенефіціари);

– *вторинні* – збираються іншою організацією, іноді з іншою метою (дані та звіти Державної служби статистики України, звіти Кабінету Міністрів України та інші документи центральних і місцевих органів виконавчої влади, дані та звіти недержавних організацій, звіти міжнародних організацій, таких як ООН, ЄБРР, Transparency Int. тощо).

Методи збору даних наведено в табл. 2.4.

Таблиця 2.4

**Методи збору даних**

<b>Джерело та метод збору даних</b>	<b>Приклад показників</b>
Аналіз адміністративної статистики, реєстрів, документів, законодавства	– кількість учасників навчання (жінок/чоловіків); – % обласних відділків поліції, що мають інструкції з протидії гендерно зумовленому насильству
Аналіз звітів та даних Державної служби статистики України	– середня заробітна плата жінок та чоловіків; – % домогосподарств, що живуть за межею бідності у громаді
Огляд досліджень партнерів, міжнародних громадських організацій	– місце України в Індексі ООН щодо становища жінок, миру і безпеки; – рівень інституційної спроможності
Дослідження громадської думки (опитування, анкетування, інтерв'ю)	– % жінок і % чоловіків, які почувають себе безпечно у своїх громадах; – % жінок і % чоловіків, які вважають, що мають рівні можливості участі у прийнятті рішень
Якісні дослідження бенефіціарів (спостереження, глибинні інтерв'ю, фокус-групи)	– рівень поінформованості членів територіальної громади про виконання стратегії розвитку громади

*У чому полягає різниця між моніторингом та оцінюванням?*

**Моніторинг:**

- проводиться на постійній основі;
- зосереджений на прогресі у здійсненні заходів та завдань, у досягненні цілей (результатів);
- передбачає перевірку завершених заходів та завдань у порівнянні із запланованими, аналіз процесів, виявлення відхилення від планів;
- може передбачати використання автоматизованої системи збору даних.

**Оцінювання:**

- проводиться в конкретний момент реалізації стратегії, проекту;
- орієнтоване на вплив, ефективність, результативність, причини успіху чи невдачі;
- передбачає поглиблену оцінку з причинно-наслідковими зв'язками, аналізом витрат та вигід, проведенням фокус-груп, опитувань громадської думки;
- характеризується більшою часткою зовнішніх джерел збору даних.

*З метою ефективної організації процесу моніторингу реалізації стратегії розвитку громади розробляється план моніторингу (табл. 2.5).*

Таблиця 2.5

## Елементи плану моніторингу

Елемент плану моніторингу	Приклад показника 1	Приклад показника 2
<b>Мета/Ціль/Завдання</b>	Розширити економічні можливості жінок	Члени громади отримують зручні послуги в електронному вигляді
<b>Показник, одиниці виміру</b>	Співвідношення середньої заробітної плати жінок і чоловіків, %	Частка адміністративних послуг, котрими члени громади користуються в електронній формі, %
<b>Вихідне значення, дата</b>	74,6%, 01.01.2022	0%, 01.01.2022
<b>Цільове значення на кінець реалізації стратегії, дата</b>	85%, 01.01.2030	20%, 01.01.2030
<b>Джерело даних</b>	Державна служба статистики України	Звіт ЦНАП
<b>Метод збору даних</b>	Аналіз даних	Аналіз звіту
<b>Періодичність моніторингу</b>	Один раз на рік	Один раз на рік
<b>Відповідальний за збір даних</b>	ПІБ	ПІБ

Об'єднаний набір показників для всіх результатів разом складає план моніторингу результатів, приклад якого наведено в табл. 2.6.

Таблиця 2.6

## План моніторингу результатів (приклад)

Мета, цілі, очікувані результати	Показники	Вихідні дані	Проміжні значення		Цільове значення	Збір даних		
		01.01.2022	01.01.2023	01.01.2024	01.01.2025	Джерело даних	Метод збору даних	Відповідальні особи

Для розробки системи програмного моніторингу й оцінювання, на думку міжнародних експертів, необхідно витратити до 5% бюджету місцевої програми. Рекомендовано також призначити спеціаліста, а для великих програм – групу спеціалістів, які будуть займатися виключно моніторингом і оцінюванням. Такі спеціалісти або групи повинні відповідати за всю діяльність у сфері моніторингу та оцінювання, а саме за: збір, аналіз, використання та розповсюдження даних; підтримання інформаційних систем управління моніторингом та оцінюванням і відповідних баз даних із використанням спеціалізованої реєстраційної інформаційної системи; підготовку звітів<sup>1</sup>.

*До основних цілей формування системи моніторингу ходу реалізації та оцінювання результативності проєктів (програм) розвитку громади належать:*

- розроблення, впровадження, підтримка та розвиток методології і єдиного стандарту управління та звітності щодо проєктів;
  - впровадження єдиної системи інформування зацікавлених сторін про хід роботи над проєктами;
  - здійснення процедур ефективного моніторингу і контролю планування та виконання в цілях оптимізації робіт за проєктами в цілому.
- Необхідним є також оцінювання суспільної корисності системи

<sup>1</sup> Удод Є. Г. Проектний підхід щодо підсилення спроможності територіальних громад в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4(18). С. 6–13.

*підтримки проєктів розвитку громади.* При цьому, крім показників досягнення цілей, встановлених під час планування програм і проєктів розвитку, розробляються також показники моніторингу, що відображають оцінку суспільної корисності у кількісному вимірі та встановлюють нормативне значення показників.

Кількісних показників може бути недостатньо для всебічного оцінювання суспільної корисності системи підтримки проєктів розвитку. Якісні показники, що описують погляди, тенденції, умови або статус, можуть бути більш значущими, ніж деякі кількісні показники. Збір даних може здійснюватися з використанням таких інструментів, як інтерв'ю, спостереження та інші техніки оцінювання поведінки суб'єктів системної діяльності та їхніх зобов'язань. Провідну роль тут можуть відігравати платформи громадської участі, а також інноваційні технології залучення експертів різних зацікавлених сторін, таких як «Відкритий простір» або «Світове кафе». Це дозволяє відслідковувати не лише рівень задоволеності бенефіціарів конкретними проєктами розвитку, а й наслідки функціонування продуктів цих проєктів та інтегроване бачення суспільної корисності системи підтримки проєктів розвитку громади.

*Оцінити такі елементи суспільної корисності,* як соціально-економічний розвиток громади, можна за показниками економічного та соціального зростання (або за рейтингом соціально-економічного розвитку території), якість наданих послуг – за показниками їх відповідності стандартам, результативність діяльності виконавчих органів місцевої ради – за показниками результативності процесів системи управління якістю, суспільну корисність інших елементів, пов'язаних із діяльністю щодо формування системи підтримки проєктів розвитку, – за показниками моніторингу, що відображають оцінку суспільної корисності у кількісному вимірі та встановлюють нормативне значення показників. Інші показники, такі як: відсоток коштів спеціального фонду та бюджету розвитку, спрямованих на соціальні інвестиції; обсяг вкладень у екологічні програми (проєкти); обсяг додаткових фінансових ресурсів, залучених за участю виконавчих органів місцевої ради, можуть оцінюватися через відповідні проміжки часу та порівнюватися з попереднім або еталонним періодом.



### 2.3. Проектний підхід до розвитку громади

Становлення системи знань з управління проектами у публічному секторі розпочато з розвитком науки про публічну політику наприкінці 40-х – на початку 50-х років ХХ століття. Публічну політику можна розглядати як відповідь влади у форматі проекту на публічно визнану проблему у конкретних політико-правових і соціально-економічних умовах за допомогою різних способів втручання у соціальну дійсність. Визначення проблеми та її винесення на публічний рівень (національний чи місцевий) відбувається у сфері публічної політики, що є основою цілепокладання для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які втілюють відповідну політику у життя. Реалізація публічної політики відбувається шляхом цілеспрямованого втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в існуючу соціальну практику. Таке втручання спрямоване на зміну поведінки цільових груп, які потерпають від існуючої проблеми, і може відбуватися не лише у формі нормативного регулювання, а й у формі реалізації програм і проектів<sup>1</sup>.

**Проектний підхід** – системний впорядкований та програмований перехід від вихідного стану системи до заздалегідь визначеного бажаного і можливого її стану з урахуванням заданих обмежень.

**Проектний підхід до управління** полягає у намаганні виділення в процесі розвитку дискретно-окреслених системних комплексів, що інтегровані навколо певного результату розвитку, можуть бути описані єдиною системою цілепокладання й реалізовані шляхом застосування такого управлінського інструменту, як проект<sup>2</sup>.

**Проект (project)** – унікальний процес, котрий складається із сукупності скоординованих та контрольованих дій із датами початку та закінчення, котрий виконують задля досягнення цілі, що відповідає конкретним вимогам, і котрий має обмеження щодо строку, вартості та

---

<sup>1</sup> Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія-А, 2012. 80 с.

<sup>2</sup> Шаров Ю., Чикаренко І. Основи цілепокладання в проектно-орієнтованій системі стратегічного планування муніципального розвитку. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. Вип. 3(25). С. 223–228.

ресурсів<sup>1</sup>. Також проєкт можна розглядати як особливу форму плану, що створюється для виконання робіт, котрі не є типовими й не повторюються в такому самому вигляді в майбутньому; комплекс робіт, взаємопов'язаних загальною метою, послідовністю, строками виконання, ресурсами і спрямованих на певний результат, після досягнення якого проєкт закінчує свій життєвий цикл<sup>2</sup>.

**Проєкт у публічній сфері** – комплекс взаємопов'язаних логічно структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, що спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни<sup>3</sup>.

**Управління проєктами в публічній сфері** – процес інституалізації в програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність із метою розв'язання публічної проблеми<sup>4</sup>.

**Місцева програма розвитку** – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених стратегією розвитку територіальної громади цілей, оформлений як документ, що затверджується відповідною сільською, селищною, міською радою та реалізується за допомогою проєктів місцевого розвитку, об'єднаних спільною метою<sup>5</sup>.

**Проєкт місцевого розвитку** – комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем розвитку територіальної громади, спрямованих на досягнення цілей, визначених стратегією розвитку територіальної громади та/або планом відновлення і розвитку територіальної громади<sup>6</sup>.

**Програма регіонального розвитку** (інвестиційна програма регіонального розвитку) – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів середньострокового характеру, спрямованих на досягнення визначених

---

<sup>1</sup> ДСТУ ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів : (ISO 9000:2015, IDT). – На заміну ДСТУ ISO 9000:2007 ; надано чинності 2016–07–01. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2016. 45 с.

<sup>2</sup> Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с. С. 46.

<sup>3</sup> Проектний менеджмент в публічному управлінні : підруч. / кол. авт. ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. Київ : НАДУ, 2017. 344 с. С. 131.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

<sup>6</sup> Там само.

Державною стратегією регіонального розвитку України цілей, що реалізується за допомогою проєктів регіонального розвитку, об'єднаних спільною метою<sup>1</sup>.

**Проєкт регіонального розвитку** (інвестиційний проєкт регіонального розвитку) – комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем регіонального розвитку, спрямованих на досягнення цілей, визначених Державною стратегією регіонального розвитку України або регіональною стратегією розвитку та/або планом відновлення та розвитку регіонів, що впливає на макрорегіон, регіон або його частину, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, котрим визначаються дії учасників проєкту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проєкту протягом встановлених строків<sup>2</sup>.

*Специфічні характеристики проєкту розвитку:*

- тимчасовість;
- унікальність;
- цільова спрямованість;
- цінність результатів;
- разовість (неповторність);
- інноваційність;
- координованість і контрольованість діяльності;
- потенційна конфліктність;
- невизначеність;
- обмеженість.

*Невизначеність (uncertainty)* розглядається як відсутність повної та достовірної інформації про умови реалізації проєкту, можливість виникнення в ході реалізації проєкту несприятливих умов, ситуацій та наслідків. Обмеження проєкту (project constraints) традиційно визначають у вимірах: «Час/Графік виконання» (Time/Schedule); «Ресурси/Вартість (Resources/Cost); «Якість/Зміст» (Quality/Scope)<sup>3</sup>.

*Проєкт завжди пов'язаний зі стратегією і є засобом реалізації стратегічних пріоритетів, а через них – засобом досягнення стратегічного бачення відповідно до визначеної місії соціально-економічної системи.*

Проєкт завжди пов'язаний зі змінами його внутрішнього та

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). Project Management Institute, Inc. ; Sixth Edition, 2017. 756 p.

зовнішнього оточення, а його реалізація є цілеспрямованим перетворенням з існуючого стану на бажаний. Очікуваний результат проєкту неявно визначається в його меті, що має свою структуру та може бути представлена як ієрархія (декомпозиція) у підцілях (завданнях і роботах) проєкту.

*Відмінності проєктів на державному та муніципальному рівнях обумовлені масштабом охоплення ними проблем і ступенем впливу результатів їх виконання на суспільне життя.* Проєкти можуть бути як прибутковими, так і неприбутковими, реалізуватися як на загальнодержавному, так і регіональному й місцевому рівнях. Для проєктів загальнодержавного рівня споживачем результатів проєкту є все населення країни, тоді як для проєктів місцевого розвитку – територіальна громада. Головні цілі проєктів загальнодержавного рівня спрямовані на забезпечення національного розвитку, покращення загальної соціально-економічної ситуації в країні. Для проєктів місцевого розвитку характерним є вирішення проблем конкретної місцевості, тобто задоволення потреб та очікувань певної територіальної громади. До однієї з характерних ознак проєктів місцевого розвитку належить підвищений фактор ризикованості отримання очікуваних результатів через недосконалу нормативно-правову базу та нестабільність у фінансуванні. Зокрема, це стосується довготривалих проєктів.

Проєкти місцевого розвитку мають усі ознаки класичного проєкту: чітко визначену мету, унікальний зміст і умови здійснення, обмеженість у часі та ресурсах, і являють собою комплекс взаємопов'язаних робіт, що вимагають чіткої регламентації та координації під час їх виконання.

*У процесі формування проєктів щодо кожного з них визначаються:*

– мета, сформульована згідно з вимогами конкретності, досяжності, вимірюваності, прив'язки до часу;

– строки виконання;

– комплекс завдань із реалізації мети проєкту, ієрархічно структурованих за принципом «дерева робіт»;

– необхідний обсяг фінансових ресурсів на весь термін реалізації проєкту з розподілом за роками та зазначенням джерел фінансування (бюджетні, позабюджетні, кошти залучених підприємств, інвестиції, спонсорські кошти, кошти благодійних фондів, гранти тощо);

– потрібні нефінансові ресурси (матеріальні, організаційні, трудові, інтелектуальні, інформаційні тощо);

– соціальні та економічні результати проєкту, кількісні показники результатів, вплив результатів реалізації проєкту на поліпшення

індикаторів діяльності<sup>1</sup>.

Кожен проєкт місцевого розвитку має розглядатися з позицій загальної стратегії розвитку території як інструмент її реалізації, а стратегія – реалізовуватися на засадах проєктного підходу до реалізації пріоритетів.

**Програма (program)** – група пов’язаних одне з одним проєктів, підпрограм і заходів програми, що координуються для отримання загального ефекту, котрий неможливо було б отримати за умови реалізації проєктів окремо<sup>2</sup>. Тому програми можуть містити елементи робіт, що пов’язані, але лежать поза межами того обсягу робіт, що входять до окремих проєктів групи. Проєкт може бути чи не бути частиною програми, але програма завжди містить проєкти.

**Портфель (portfolio)** – проєкти, програми, підпортфелі та операційна діяльність, що керуються як група з метою досягнення стратегічних цілей<sup>3</sup>. Проєкти або програми портфеля не обов’язково є взаємозалежними або пов’язаними безпосередньо. Елементи портфеля можуть конкурувати за ресурси відповідної системи.

**Життєвий цикл проєкту (Project Life Cycle)** – набір фаз, якими проходить проєкт із моменту його ініціалізації до моменту закриття<sup>4</sup>.

*Європейською комісією визначено п’ять етапів управління проєктним циклом у публічній сфері:*

- [1] програмування;
- [2] ідентифікація;
- [3] формулювання;
- [4] упровадження;
- [5] оцінювання та аудит<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Шаров Ю., Маматова Т. Підхід щодо виокремлення й визначення базових складових концепції проєкту місцевого розвитку. *Розвиток та співробітництво об’єднаних територіальних громад : матеріали науково-практ. конф. за міжнародною участю* (м. Дніпро, 30 жовтня – 30 листопада 2017 р.). Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 37–39.

<sup>2</sup> A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). Project Management Institute, Inc. ; Sixth Edition, 2017. 756 p.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.

<sup>5</sup> Чемерис А. Розроблення та управління проєктами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посібник / Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». Київ : Софія-А, 2012. 80 с.

Управління проектом здійснюється за допомогою належного застосування та інтеграції логічно згрупованих 47 процесів управління проектом, об'єднаних у 5 груп процесів:

- [1] процеси ініціалізації проекту;
- [2] процеси планування;
- [3] процеси виконання;
- [4] процеси моніторингу і контролю;
- [5] процеси закриття<sup>1</sup>.

**Принципи програмування та проектування розвитку громади наведені в табл. 2.7.**

Таблиця 2.7

**Принципи програмування та проектування розвитку громади**

<b>Принцип</b>	<b>Змістовне наповнення</b>
Відкритість	Готовність і спроможність відкрито і щиро спілкуватися зі стейкхолдерами, сприймати нове
Активний внутрішній діалог	Готовність і спроможність обговорювати проблеми і перспективи розвитку
Спадкоємність досвіду	Готовність і спроможність реалізовувати стратегію розвитку незалежно від зміни політики чи команди
Проектний, програмний, портфельний підхід до розвитку громади	Готовність і спроможність досягати пріоритетів розвитку шляхом реалізації проектів, програм і портфелів
Системна підтримка проектів розвитку громади	Готовність і спроможність системно діяти задля результативної реалізації проектів місцевого розвитку
Проектно-цільове фінансування розвитку громад	Готовність і спроможність професійно формувати та здійснювати керування портфелями проектів і програм місцевого розвитку
Обґрунтований розподіл бюджетних і позабюджетних ресурсів	Готовність і спроможність конкурувати за визначеними критеріями за обмежені ресурси

<sup>1</sup> A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). Project Management Institute, Inc. ; Sixth Edition, 2017. 756 p.

*Ключові цінності програмування та проектування розвитку громади «ЗР»:*

*Проактивність (Proactive)* – усвідомлення цілей і дії відповідно до принципів, незалежно від умов і обставин.

*Продуктивність (Productive)* – спрямованість на отримання позитивних результатів.

*Перспективність (Promising)* – спроможність демонструвати ознаки майбутнього успіху чи досягнень<sup>1</sup>.

*Проектний підхід у реалізації стратегічних пріоритетів розвитку громади сприяє підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування за такими напрямками:*

*– формування більш гнучкої матричної (проектної) організаційної структури управління, що здатна своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища і діяльність якої легше оцінити та проконтролювати;*

*– отримання громадою «продукту проекту» – кінцевого результату проекту, за яким можна оцінити ступінь задоволеності певної потреби або групи потреб, тобто чітко визначити, чи досягнута мета управління та якою мірою;*

*– формування стратегії цільового раціонального використання проектних ресурсів (людських, матеріальних, фінансових тощо) згідно з планом реалізації проекту місцевого розвитку та ефективного управління ним, що є необхідною умовою досягнення кінцевого результату;*

*– здійснення зворотного зв'язку із ключовими заінтересованими сторонами.*

## **2.4. Портфельний підхід до управління проектами розвитку громади**

Органи місцевого самоврядування повинні ефективно управляти всіма складовими, зокрема програмами і проектами реалізації стратегії розвитку територіальної громади. Ці складові є різними за своєю природою і потребують застосування специфічних методів та інструментів управління ними.

---

<sup>1</sup> Udod Yu. G. Community-led local development approach principles implementation when forming a regional local development projects support system in Ukraine. *Public administration aspects*. 2016. № 37–38(11–12). С. 63–69.

Диференціація проєктів розвитку вимагає їх структурування, зокрема, шляхом застосування портфельного підходу до управління ними.

*Портфельний підхід* (portfolio approach) – підхід до вивчення економіки з точки зору портфельного аналізу, оптимізації структури (портфеля) надбання чи багатства, наявного в особи чи підприємства, включно з грошима, облігаціями, матеріальними цінностями, акціями та іншими активами. Його принципи були закладені Дж. Хіксом, який припустив, що люди розподіляють своє багатство з огляду на прагнення до максимізації прибутковості активів, тобто в такій пропорції, за якої граничні доходи від усіх активів рівні. Прибічники портфельного підходу використали умовний портфель активів окремого економічного суб'єкта, у якому всі активи розмістили в міру зниження їх ліквідності, тобто здатності до обміну.

У подальшому портфельний підхід набув широкого розвитку в багатьох сферах діяльності. Нині його застосовують до цілого комплексу різних категорій, зокрема: фінансових інвестицій, фінансових ризиків, цінних паперів, активів банків, управління проєктами, хеджування, інформаційних технологій, торгівлі й навіть управління брендами на підприємствах, у банках та інших фінансових установах. Цей підхід передбачає виділення бізнес-процесів в окремі об'єкти управління активами, що після об'єднуються в загальний портфель, а його цільовою функцією є оптимізація структури останнього<sup>1</sup>. Наприклад, інвестиційні портфелі розподіляють залежно від стратегії інвестування на: консервативний; помірний та агресивний.

Інша класифікація ділить портфелі активів на такі типи, як: портфель зростання; портфель доходу; збалансований; портфель ліквідності; спеціалізований; регіональні та галузеві; портфель іноземних цінних паперів.

Загалом, існує чимало класифікацій портфелів активів (ресурсів, проєктів), що обумовлено широким спектром сфер застосування портфельного підходу. У державному управлінні зазначений підхід адаптується до процесів проєктного менеджменту.

У процесі формування портфеля проєктів за їхніми обсягами найчастіше використовують модель Е. Нільсена. Він вважає, що доцільно мати кілька портфелів проєктів, тому що за такого підходу схожі проєкти можна покладати в той самий портфель. Він виділив **4 групи таких портфелів проєктів:**

- великі проєкти;

---

<sup>1</sup> Стецюк П. А. Політика управління оборотними засобами сільськогосподарських підприємств: теоретико-методологічний аспект. *Вісник ХНАУ*. 2013. № 11. С. 20–27. С. 25.



- невеликі проєкти;
- проєкти у сфері інфраструктури;
- «адміністративний» портфель (головне завдання команди – раціонально розподіляти фонди між проєктами трьох інших портфельів)<sup>1</sup>.

На рівні місцевого самоврядування виникає низка особливостей в управлінні проєктами, особливо у контексті активних процесів децентралізації.

**Портфель місцевих проєктів розвитку** – це планований комплекс включених до складу стратегії проєктів, спрямованих на досягнення визначених стратегічних цілей, що реалізується в межах визначених горизонтів планування, обсягу фінансування й вимог якості<sup>2</sup>.

**Управління місцевими проєктами розвитку та їхнім портфелем** – складна система, що забезпечує підвищення якості проєктної діяльності органу управління і надає можливість вирішити проблему неефективного розподілу стратегічних ресурсів<sup>3</sup>.

Головною перевагою портфельного підходу є можливість переглянути проєкти в загальносистемному контексті. Це дозволить сформулювати чітку уяву про місце та роль кожного проєкту в системі управління розвитком громад для досягнення оптимального результату.

**Переваги використання портфельного підходу в управлінні проєктами розвитку територіальної громади:**

- структуризація проєктів відповідно до їхніх якостей та характеристик і, відповідно, поліпшення умов та ефективності використання ресурсів завдяки урахуванню специфіки проєктів;
- зниження витрат шляхом видалення дублювання функцій та неефективних зв'язків усередині системи управління розвитком громад;
- більш ефективне використання обмежених ресурсів і їх оптимізація відповідно до попиту і пропозиції;
- поява нових можливостей щодо створення доданої вартості;
- мінімізація ризиків із високим рівнем збереження капіталу;
- концентрація уваги на підвищенні економічної та соціальної

---

<sup>1</sup> Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. *Державне управління : теорія та практика*. 2006. Вип. 1. С. 93–96. С. 5.

<sup>2</sup> Чикаренко І. Портфельний підхід в управлінні проєктами: адаптація до сфери муніципального менеджменту. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 1(1). С. 62–67. С. 65.

<sup>3</sup> Там само.

прибутковості;

– чітка структура управління портфелями проєктів та співпраця із зацікавленими сторонами залежно від їх орієнтації на певний вид ресурсів.

*Портфельний підхід передбачає, що рішення органів місцевого самоврядування щодо управління проєктами приймаються на основі співставлення портфельів та їхньої функціональності.*

Для оцінювання в процесі прийняття рішень виокремлюють два основні портфелі проєктів залежно від кінцевого результату їх реалізації:

- створення *фізичних* активів громади;
- створення *фінансових* активів громади.

Наприклад, органи місцевого самоврядування можуть ухвалити рішення щодо будівництва водогону за рахунок коштів місцевих бюджетів або ж інвестувати кошти у розвиток приватної компанії, що будуватиме мережу і забезпечить населення послугами водопостачання.

*Елементи портфельів можуть замінюватися або доповнювати один одного і, таким чином, можуть розглядатися як перехідні форми.* Наприклад, коли органи місцевого самоврядування не мають достатньої кількості коштів для реконструкції школи, може ухвалюватися рішення щодо продажу вільної земельної ділянки для акумулювання фінансових ресурсів, необхідних для ремонту. Наповнюваність сукупного портфеля зміниться незначно, але рівень розвитку територіальної громади зросте з точки зору соціальних аспектів шляхом реінвестування коштів від продажу земельних ділянок у соціально значущий актив.

Портфельний підхід до управління проєктами вимагає від органів місцевого самоврядування спеціальних методів та інструментів управління та міждисциплінарного підходу, що поєднує управління нерухомістю, менеджмент підприємств і організацій та управління місцевими фінансами.

*Механізм управління проєктами розвитку громади будується на чотирьох основних компонентах, таких як:*

- інвентаризація;
- аналітичний облік;
- управління портфелями проєктів;
- стратегія та тактика реалізації (табл. 2.8).

**Управління проєктами розвитку громади  
на основі портфельного підходу**

<b>Компонент</b>	<b>Загальна характеристика</b>
Інвентаризація	Розробка і постійне ведення повного обліку проєктів, реалізація яких належить до компетенції органів місцевого самоврядування (у тому числі ресурсів, що використовуються для їх реалізації).
Аналітичний облік	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Удосконалення системи бухгалтерського обліку (у тому числі інформація про доходи, видатки, оренду), що не слід плутати з бухгалтерськими записами.</li> <li>– Включення до бази даних бухгалтерського обліку фінансової (ринкової) вартості кожного активу у межах проєкту.</li> <li>– Формалізація в письмовій формі договірних відносин щодо участі в реалізації проєкту.</li> <li>– Адаптація класичних методів проєктного менеджменту до застосування управління портфелями проєктів розвитку громад.</li> </ul>
Управління портфелями	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Розробка та впровадження політики, спрямованої на нормування вимог до проєктів (норма рентабельності, прибутковості, рівень оновлення основних засобів, амортизація, виробнича потужність).</li> <li>– Організація планування капітальних вкладень.</li> <li>– Розробка класифікації проєктів за роллю у виконанні функцій органів місцевого самоврядування і застосовування її у процесах портфельного управління.</li> <li>– Розробка і застосування інструментів управління місцевими фінансами для підвищення ефективності реалізації проєктів розвитку.</li> <li>– Моніторинг портфелів проєктів на основі уніфікованої системи показників звітності.</li> <li>– Застосовування до управління портфелями оптимального розподілу незадіяних ресурсів для соціального та комерційного використання.</li> <li>– Забезпечення прозорості правил надання активів у користування третій стороні.</li> <li>– Удосконалення системи звітності.</li> </ul>

<b>Компонент</b>	<b>Загальна характеристика</b>
Стратегія і тактика реалізації	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Розробка та впровадження стратегії управління портфелями проектів як керівного документа.</li> <li>– Створення підрозділу для управління портфелями проектів.</li> <li>– Розробка документованих методик стосовно організації процесів прийняття рішень щодо портфелів проектів.</li> <li>– Залучення зовнішніх фахівців для проведення експертизи фізичних та фінансових портфелів активів.</li> <li>– Створення стимулів для державно-приватного партнерства.</li> </ul>

Ключові принципи реалізації функцій органів місцевого самоврядування щодо управління портфелями проектів розвитку спираються на характер відносин із іншими органами влади або приватним сектором щодо співпраці у сфері використання нерухомості, цінних паперів, забезпечення діяльності підприємств.

Управління портфелями проектів розвитку громади відбувається за низкою принципів (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

### **Принципи управління портфелями проектів розвитку громади**

<b>Сфера застосування</b>	<b>Ключові принципи</b>
Оцінювання активів для розподілу та/або використання	<p>Ринкова оцінка повинна бути здійснена перед укладенням будь-якої угоди, навіть із державними установами чи іншими органами місцевого самоврядування.</p> <p>Розподіл надлишків ресурсів, у тому числі вільних земель, для приватного використання має відбуватися на основі ринкової вартості майна. Будь-яке відхилення від цього правила (передача нерухомості безкоштовно або за ціною, нижчою за її ринкову вартість) має бути попередньо економічно обґрунтовано та схвалено органами місцевого самоврядування.</p>
Розподіл ресурсів	<p>Процедури повинні бути прозорими згідно із затвердженими правилами.</p> <p>Розподіл повинен бути здійснений переважно у вигляді закупівель на конкурсних засадах. Інші випадки розподілу мають бути чітко обмежені правилами.</p>
Розподіл прав	Права повні, часткові, тимчасові закріплюються в чинному

<b>Сфера застосування</b>	<b>Ключові принципи</b>
	законодавстві.
Використання доходів	Доходи від реалізації проєктів повинні використовуватися для капітальних інвестицій або погашення довгострокового боргу.
Придбання активів у приватному секторі	Придбання активів у приватному секторі є можливим тільки згідно з інвестиційними пріоритетами за попереднім схваленням органів місцевого самоврядування у складі планових показників капітальних бюджетних вкладень. Воно здійснюється на принципах добровільного продажу (мінімізуючи експропріацію). Покупки повинні здійснюватися на відкритій основі.
Забезпечення прозорості управління	Повний та вільний доступ усіх зацікавлених сторін до інформації про проєкти розвитку територіальної громади і операції щодо їх реалізації.

*Головне правило портфельного управління проєктами розвитку громади: те, що виходить зі складу активів шляхом продажу, має бути інвестоване в інші форми капіталу. Органи місцевого самоврядування повинні мати чітку уяву і розуміти структуру джерел ще не мобілізованих або втрачених доходів із метою оцінювання можливостей їх активізації, у тому числі шляхом розробки та реалізації заходів щодо економії на витратах у сфері управління проєктами.*

## **ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ**

1. Визначте мету методології управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management).
2. Надайте характеристику засадничих принципів методології управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management).
3. Надайте перелік та опис етапів розробки стратегії програми на основі методології управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management).
4. У чому полягає різниця між бенефіціарами та стейкхолдерами?
5. Опишіть алгоритм аналізу стейкхолдерів (створення карти стейкхолдерів).
6. Назвіть переваги застосування учасницького підходу під час розробки, планування та впровадження ініціатив залучення стейкхолдерів і бенефіціарів.
7. Охарактеризуйте процедуру проведення гендерного аналізу (GBA+) у стратегуванні розвитку громади.

8. Назвіть мету здійснення дезагрегації у процесі гендерного аналізу (GBA+) у стратегуванні розвитку громади.
9. У чому полягає сутність методики аналізу проблем (ситуації)?
10. Опишіть процес складання діаграми Ішикави (діаграми «риб'ячої кістки»).
11. Складіть типовий алгоритм визначення проблем розвитку громади.
12. Охарактеризуйте процес і специфіку побудови дерева проблем.
13. Перелічіть міжнародні принципи стратегічного планування «S.M.A.R.T.» та надайте їм визначення.
14. Надайте визначення теорії змін та опишіть процес її застосування в управлінні, орієнтованому на результат (Results-Based Management).
15. Опишіть побудову логічної моделі в управлінні, орієнтованому на результат (Results-Based Management).
16. Назвіть принципи, яких необхідно дотримуватися у процесі формування пріоритетного завдання.
17. Які рівні результатів впровадження програми/проєкту можна виділити?
18. Перелічіть вимоги до формулювання показників результатів впровадження програми/проєкту.
19. У чому полягає різниця кількісних та якісних показників результативності процесів системи управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management).
20. Опишіть показники моніторингу, що відображають оцінку суспільної корисності у кількісному вимірі, та наведіть приклад встановлення нормативного значення цих показників.

**Практичне завдання 1: визначення бенефіціарів і стейкхолдерів розвитку територіальної громади (на вибір).**

Кінцевими (основними, первинними) бенефіціарами є:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- ...

Проміжними (допоміжними, вторинними) бенефіціарами є:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Стейкхолдерами є:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- ...

**Практичне завдання 2: побудова дерева проблем розвитку територіальної громади (на вибір).**

Вплив	1. 2.	1. 2.	1. 2.
<b>Основна проблема</b>			
Причини	1. 2.	1. 2.	1. 2.

**Практичне завдання 3: формулювання стратегічної мети, цілей, очікуваних результатів і завдань розвитку громади (на вибір).**

<b>Стратегічна мета</b>	<b>1.</b>			
Цілі	1.		2.	
Очікувані результати	1.1.	1.2.	2.1.	2.2.
Завдання (заходи)	1.1.1.	1.2.1.	2.1.1.	2.2.1.
	1.1.2.	1.2.2.	2.1.2.	2.2.2.
	1.1.3.	1.2.3.	2.1.3.	2.2.3.

Практичне завдання 4: підбір кількісних та якісних показників до кожного рівня результатів логічної моделі розвитку громади.

<b>Рівні результатів моделі</b>	<b>Кількісні показники</b>	<b>Якісні показники</b>
Стратегічна (кінцева мета)	1. 2.	1. 2.
Ціль 1	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 1.1	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 1.2	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 1.3	1. 2.	1. 2.
Ціль 2	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 2.1	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 2.2	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 2.3	1. 2.	1. 2.
Ціль 3	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 3.1	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 3.2	1. 2.	1. 2.
Очікуваний результат 3.3	1. 2.	1. 2.



### Розділ 3

## ІНСТРУМЕНТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ ГРОМАД

### 3.1. Мезоконвергенція – системотворчий чинник взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості

Децентралізація влади в Україні поставила за мету створити самодостатні територіальні громади, владні органи яких здатні виконувати делеговані повноваження, а самі громади – генерувати для цього відповідні фінансові ресурси. Можливо, з часом члени територіальних громад навчатимуться досить швидко знаходити та ухвалювати рішення щодо максимально ефективного використання ресурсів з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін, уникнення конфлікту інтересів і дотриманням принципів місцевого самоврядування, що прийняті в Україні та світі.

На сьогодні відсутність у багатьох територіальних громадах дієвого комплексу управлінських впливів на розвиток громади (через відсутність до недавнього часу такого виду діяльності взагалі) або відсутність належної комунікації між учасниками процесу на основі зближення і споріднення схожих за стратегічною значущістю груп ресурсів унеможливають функціонування системи управління розвитком громад як ритмічно працюючої і збалансованої системи, що вирішує тактичні та стратегічні завдання. Наявна сьогодні слабка управлінська взаємозалежність елементів системи управління розвитком громад та непередбачуваність дії її елементів викликані недостатнім розвитком організаційно-функціональних можливостей місцевого самоврядування. Ці чинники уповільнюють розвиток місцевого самоврядування, що викликає потребу в інституційних змінах в усій системі публічного управління розвитком громад.

Термін «інституційні зміни» є доволі усталеним, хоча його однозначно не визначене трактування залежить від галузі публічного управління. За Ю. Радіоновим, інституційними змінами «...у сфері бюджету і бюджетної політики є формування такої системи бюджетних відносин, котра би забезпечувала сталу динаміку розвитку соціально-

економічних процесів у країні, розв'язання як нагальних, так і стратегічних завдань розвитку економіки»<sup>1</sup>. За Д. Норттом, це зміни норм і «правил гри» в суспільстві, що обмежують взаємини між людьми і структурують стимули обміну в усіх сферах<sup>2</sup>.

Під **інституційними змінами** розуміється сукупність кількісно-якісних і структурно-функціональних змін та перетворень, що відбуваються в інституціях розвитку громади (інститути, суспільно-економічні відносини, норми, що їх врегульовують, правила взаємодії) і мають стати основою соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Процеси децентралізації, євроінтеграції, глобалізації сприяють розширенню спектра взаємин у межах саме міжрівневої взаємодії в ієрархічних структурах влади, котрою ще донедавна була система державного управління (зберігаючи, більшою частиною, ознаки ієрархічності і сьогодні). Сьогодні система управління розвитком громад охопила, окрім класичної міжрівневої ієрархічної взаємодії із більш високим підпорядкуванням нижніх ланок, також і міжрівневу неієрархічну взаємодію елементів. При цьому компліментарність такої взаємодії підживлюється децентралізацією, активізацією громадянського суспільства, посиленням рівня самоорганізації громадян і значущості місцевого самоврядування, хоча поки що не набула належного рівня, а тому потребує розвитку в частині забезпечення конвергенції елементів цієї системи.

*Система управління розвитком громад має ознаки ієрархічної системи, але водночас фрагментарно містить ознаки гетерархії.*

Система стає системою, коли її елементи, що мають певну просторову, часову і цільову організацію, певним чином стають взаємопов'язаними між собою.

Взаємозв'язкам елементів системи управління розвитком громад притаманна неоднорідність: із одного боку, наявна сувора підпорядкованість, підконтрольність, управлінська вертикаль, тобто ієрархічність, у підсистемі формальної влади, а з іншого боку, сьогодні уже мають місце горизонтальні (умовно рівні), визначені як

---

<sup>1</sup> Радіонов Ю. Д. Інституційні зміни в бюджетних відносинах як чинник зростання економіки. *Наукові праці НДФІ*. 2017. Вип. 2. С. 25–41. С. 30. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi\\_2017\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2017_2_3).

<sup>2</sup> Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 198 с. С. 17.

координаційні, партнерські, дорадчі тощо елементи в підсистемі, на яку не поширюється компетенція впливу формальної влади в територіальній громаді. Ці зв'язки мають ознаки гетерархічності, а така система є більш гнучкою і живучою, здебільшого за рахунок різноманітності об'єктів і суб'єктів та зв'язків між ними.

Категорія «гетерархія», запропонована Д. Старком, представляє таку модель системи, що не є ані ринком, ані ієрархією та має «паралельне співпідпорядкування<sup>1</sup>». Гетерархічна модель місцевого самоврядування та її підсистема розвитку громад передбачають, певною мірою, самоорганізацію і, окрім примусової, ще й добровільну взаємодію елементів.

За гетерархічного підходу у системі місцевого самоврядування нівелюється жорсткий поділ на внутрішнє і зовнішнє, підпорядковане і незалежне, споріднене й афілійоване, немає центрації відносин (поза межами владних органів), натомість є нескінченний процес варіативних сполук між об'єктами. Завдяки цьому гетерархічна система стає більш гнучкою, не може, принаймні не повинна, редукувати, змінюватися в бік зменшення, послаблення як у цілому, так і в частині окремих елементів, є завжди відкритою до змін, спроможна переформатуватися, але при цьому залишається диференційованим цілим.

Для наочності характеру зв'язків у системі управління розвитком громад та опису структури відносин у системі застосовано **теорію графів** як один зі способів аналізу систем та її графічну модель, що є, за В. Койбічуком і К. Ніколаєвою, певною «геометричною конфігурацією, яка складається з точок (вершин) і ребер (ліній або відрізків, які сполучають деякі точки)»<sup>2</sup>, що символізують їхні зв'язки і характер цих зв'язків. А. Козел зазначає, що граф «...складається з групи вузлів, якими є соціальні об'єкти (люди чи організації) і зв'язки між ними (соціальні взаємозв'язки)»<sup>3</sup>. Модель може бути представлена у вигляді «матриці суміжності або орієнтованого графа». Побудова орієнтованого графа здійснюється у тому випадку, коли розглядається лише «...схема причинно-наслідкових зв'язків в системі, вона має вигляд орієнтованого

---

<sup>1</sup> Stark D. Ambiguous Assets for Uncertain Environments: Heterarchy in Postsocialist Firms. URL : [https://www.academia.edu/33696044/Ambiguous\\_Assets\\_for\\_Uncertain\\_Environments\\_Heterarchy\\_In\\_Postsocialist\\_Firms](https://www.academia.edu/33696044/Ambiguous_Assets_for_Uncertain_Environments_Heterarchy_In_Postsocialist_Firms).

<sup>2</sup> Ніколаєва К. В., Койбічук В. В. Дискретний аналіз. Графи та їх застосування в економіці : навч.-метод. посібник. Суми : УАБС НБУ, 2007. С. 5.

<sup>3</sup> Козел А. М. Деякі застосування теорії графів для аналізу міжнародних відносин. *Інституційний репозиторій*. 2016. С. 82–86. С. 82. URL : <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/c2b2044c-db9d-4f8a-8224-7ead8d2587e9/content>.

графу, ...розмір якої визначається кількістю базисних факторів у системі» і «відображає наявність впливу одного з факторів на інший та його напрям»<sup>1</sup>.

Таку модель доцільно використовувати на першому етапі моделювання процесів розвитку громад, оскільки вона дозволяє продемонструвати тільки найбільш значущі елементи та наявність і характер зв'язків між ними.

Теорія графів оперує поняттям шляху, під яким розуміється така послідовність ребер, коли кінець кожного попереднього ребра збігається з початком наступного, тобто кінцева вершина кожної попередньої дуги збігається з початковою вершиною наступної дуги. Для наочності представлення будується мережева модель, що є схематичним зображенням виконання певних процедур, пов'язаних між собою технологічно й організаційно. Вона може бути орієнтована на події, роботи<sup>2</sup>.

З метою визначення зв'язків між факторами, якими є наявні і потенційні учасники процесу розвитку громад, що дозволить не лише якісно оцінювати цей вплив, але й у майбутньому розробляти прогноз щодо можливих сценаріїв розвитку системи і алгоритмів їх реалізації, побудовано мережеву модель управлінських відносин зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у розвитку громади у контексті відносин зацікавлених у процесі сторін і ступеня управлінського впливу на них (рис. 3.1).

Стейкхолдери розвитку громад дуже різноманітні, гетерогенні. Їхня гетерогенність частково нівелюється, оскільки їх об'єднують інтереси, що іноді збігаються. У такому випадку стейкхолдери усвідомлюють, що можуть впливати на процес розвитку громади в цілому спільно, а сила їхнього впливу істотно зростає. Вони можуть мати пряме підпорядкування суб'єкту управління (ієрархічні зв'язки), опосередкований управлінський вплив суб'єкта управління (гетерархічні зв'язки), мати постійні або регулярно-періодичні зв'язки в системі, бути джерелом наповнення місцевого бюджету (наприклад, працівники, службовці, які сплачують податок на доходи фізичних осіб), носіями ресурсного потенціалу (наприклад, власники земельних ділянок) або споживачами суспільно корисних благ громади (прикладом виключного споживання є неповнолітні діти, непрацюючі пенсіонери тощо).

---

<sup>1</sup> Малярець Л., Лебедев С. Когнітивна модель розвитку людського капіталу виробничого підрозділу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. № 2. С. 121–126. С. 126.

<sup>2</sup> Стратегічне планування в державному управлінні та енергетиці. ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2014. С. 214. URL : [http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Barezhny\\_IEP-IRG\\_Nov2014web.pdf](http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Barezhny_IEP-IRG_Nov2014web.pdf).

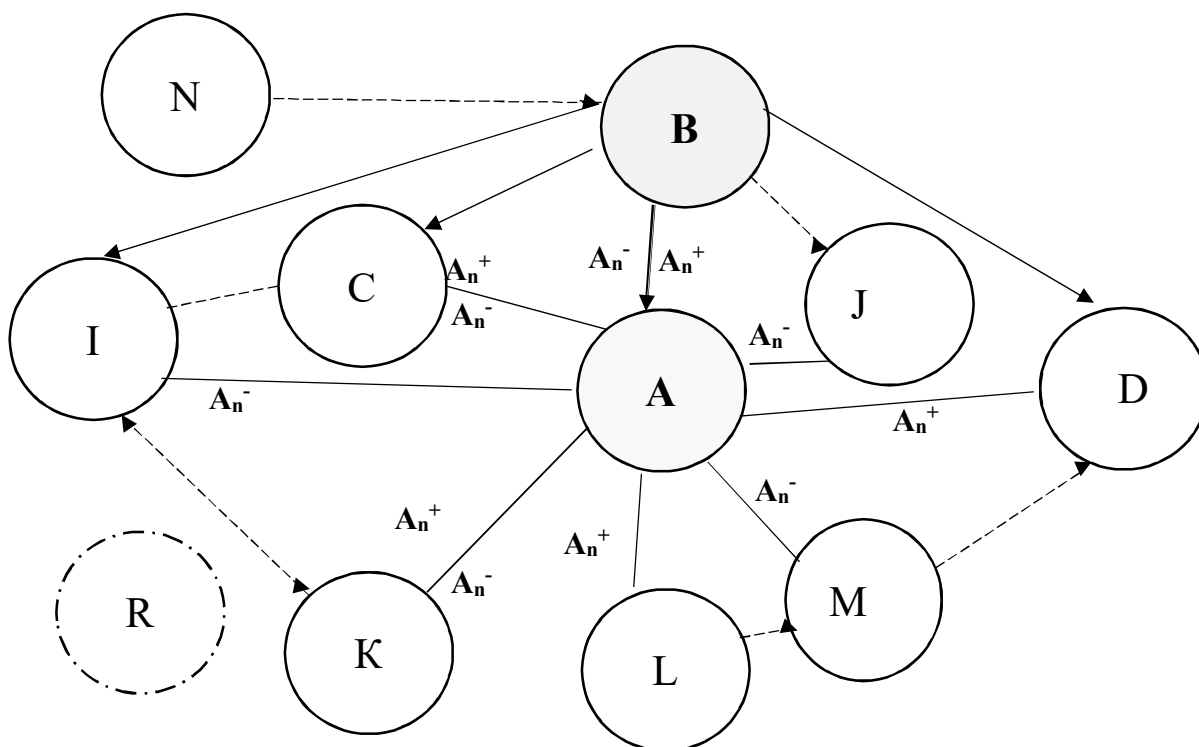


Рис. 3.1. Модель управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів розвитку громади:

—————> – прямий управлінський вплив;

-----> – опосередкований управлінський вплив;

————— – зв'язок із системою управління розвитком громади;

A – цільовий елемент (ресурси території);

B – органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління розвитком громади;

$A_n^+$  – ресурси, що прямо або шляхом податків зараховуються до місцевого бюджету;

$A_n^-$  – ресурси, що розподіляються у вигляді видатків місцевого бюджету;

C, D, I, – стейкхолдери, які мають пряме підпорядкування суб'єкту управління;

J – стейкхолдери, які мають опосередкований управлінський вплив із боку суб'єкта управління, але споживають фінансові ресурси;

K, L, M – стейкхолдери, які мають опосередковані зв'язки з суб'єктом як носії ресурсного потенціалу або його споживачі;

N – стейкхолдери, які мають опосередкований вплив на органи місцевого самоврядування;

R – елементи, що мають поодинокі випадки зв'язків із системою, «вільні радикали».

Наразі не включаються до елементів системи ті, хто мають поодинокі разові випадки зв'язків із системою (наприклад, делегації, транзитні перевізники, туристи, гості тощо) – «вільні радикали». Вони хоч і можуть бути фрагментарним джерелом наповнення місцевого бюджету або споживачем послуг, проте ключові питання досягнення стратегічної мети громади не лежать у площині їхніх інтересів і компетенцій. Хоча, якщо суб'єкти управління системою поставлять собі за мету залучення таких груп стейкхолдерів у громаду, у майбутньому це може стати постійним джерелом наповнення бюджету.

Заради повноти картини зауважимо, що деякі з цих елементів можуть здійснювати спонукальний до дії ефект: потік туристів дає прибуток для підприємця, а той, у свою чергу, збільшує нарахування податків, що спрямовуються до місцевого бюджету. Тож, за наявності постійного потоку туристів, транзитних водіїв чи чогось подібного можна поставити за мету згодом включити їх у систему та додати до групи елементів з гетерархічним впливом (не особисто, а статусно, як категорію, в якій постійно змінюються учасники) і у подальшому поширювати управлінський вплив на них як на фокус-групу.

Також у процесі розвитку громади жоден елемент системи не здійснює безпосереднього впливу на органи місцевого самоврядування, а органи державної влади є елементами безпосереднього впливу, але знаходяться поза системою. У майбутньому, за умови запровадження інституту префектів, ситуація може змінитися.

Самоорганізація є дієвим інструментом управління, якщо у спектрі її взаємозв'язків досить велику питому вагу мають зворотні зв'язки управлінського впливу та зв'язки взаємного впливу.

Ще однією важливою характеристикою системи є її стійкість, що суттєво послаблюється, якщо інтереси стейкхолдерів не збігаються або є протилежними. У цих випадках вони можуть конфліктувати між собою, послаблюючи вплив на процес і зводячи нанівець зусилля всіх суб'єктів управління розвитком громад. Обидві ситуації не можуть використовуватися суб'єктами управління для більш ефективного досягнення цілей. Тому зближення інтересів, потреб, можливостей і ресурсів стейкхолдерів та їх використання для успішного перебігу процесу розвитку громади і його завершення зводиться до управління відносинами «органи місцевого самоврядування – стейкхолдери», котре передбачає управління сукупністю суспільно-економічних відносин органів місцевого самоврядування із стейкхолдерами, об'єднаними функціональними зв'язками і залежностями без прямого підпорядкування останніх. Суб'єкт управління в особі органу місцевого

самоврядування повинен визначити склад такої системи, виявити потреби й очікування окремих її елементів – стейкхолдерів, а потім впливати на ці очікування з метою досягнення цілей розвитку громади<sup>1</sup>.

Постає питання: у який же спосіб суб'єкт управління має об'єднати і втримати в системі ці гетерогенні об'єкти, щоб це стало домінуючим компонентом, котрий об'єднає інші компоненти в систему і дозволить визначити певну сукупність як систему. Адже, за концепцією О. Ланге, «...будь-яку систему утворюють дві сукупності – сукупність елементів і сукупність зв'язків (структура)»<sup>2</sup>.

Ю. Сурмін для ідентифікації системи пропонує виокремити системотворчі чинники, тобто таку силу, за дії якої елементи стають системою, починають взаємодіяти, спрямовуються на досягнення мети та розвиток (чи щось інше). Класифікуючи такі чинники, він поділяє їх на зовнішні – ті, що мають місце поза цією системою, але стимулюють елементи до об'єднання, інтеграції, та внутрішні. Серед внутрішніх автор виокремлює «зв'язки обміну» (як будь-яка взаємодія елементів) і «функціональні зв'язки» (що виникають у процесі специфічної взаємодії елементів системи)<sup>3</sup>.

Розгляд елементів розвитку громад через аналіз дії сукупності організаційно-функціональних процесів, що відбуваються у ході управління розвитком громад, типізація й узгодження цих процесів, виявлення закономірностей соціально-економічних взаємозв'язків об'єктів у складі місцевого самоврядування як соціально-економічної системи має привести до розуміння необхідності певного функціонально-управлінського зближення на рівні регіону, території, органів місцевого самоврядування, підприємств і людей (**мезорівні**). Таке зближення могло б реалізуватися шляхом застосування різних способів і форм управління елементами ресурсного потенціалу (та їх носіями) за рахунок взаємопроникнення, взаємодоповнення інструментів і механізмів управління, що можливо за застосування конвергенції.

Сама ідея конвергенції зародилася після другої світової війни, на тлі потреби здійснення економічного співробітництва між країнами різних суспільно-політичних систем та з виникненням потреби трансформувати національні суспільно-економічні відносини в єдиний

---

<sup>1</sup> Трещов М. М. Концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів : монографія. Дніпро : Моноліт, 2018.

<sup>2</sup> Романчиков В. І. Основи наукових досліджень : навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. С. 159.

<sup>3</sup> Сурмін Ю. П. Теорія систем і системний аналіз : навч. посібник. Київ : МАУП, 2003. 368 с.

суспільно-економічний комплекс<sup>1</sup>.

Термін «конвергенція» спочатку використовувався для позначення зближення різних економічних систем, економічної й соціальної політики різних країн. У 1960–1970 рр. він здобув загальне визнання в економічній науці. Зазвичай виокремлюють два види абсолютної конвергенції:

– *β-конвергенція*, котра означає, що для відносної більшості бідних країн характерні більш високі темпи зростання, ніж для багатих;

– *δ-конвергенція*, котра свідчить про зменшення з часом диференціації між країнами в доходах на душу населення<sup>2</sup>.

Виникнення феномену конвергенції на тлі потреби вирішення проблем зближення країн різного рівня розвитку (макрорівень) приводило до необхідності реалізації певних об'єднуючих міждержавних стратегій. Первісне американське трактування конвергенції, здійснене В. Бакінгемом, зводиться до «єдиного загального економічного ладу» на капіталістичній основі. Так, технологічну конвергенцію запропонував Дж. Гелбрейт, який розглядав її як можливість пов'язати майбутнє індустріальної системи з конвергенцією двох систем<sup>3</sup>.

Конвергенція – це зменшення розриву (зближення) в показниках економічного розвитку між національними державами<sup>4</sup>.

Як приклад реалізації конвергенції на макрорівні наведемо результат спільних зусиль країн Східної Європи (Польща, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Словенія, Словаччина, Угорщина і Чехія), що стали членами ЄС в 2004 р., але попередньо не забезпечили синхронність макроекономічних показників монетарної і фіскальної політики, встановлених розвиненими країнами Західної Європи у Маастрихтському договорі ще в 1992 р. Тим самим вони спричинили недостатнє наповнення місцевих і державного бюджетів у своїх країнах. Для запобігання розбалансованості економіки ЄС та з метою підтримки стабільності всієї системи розвинені країни ЄС фінансували приєднані країни для «згладжування» і «вирівнювання» наявної амплітуди

<sup>1</sup> Крушельницька Т. А. Управління податковою системою України в умовах міжнародної економічної інтеграції : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2012. С. 181.

<sup>2</sup> Глуха Г. Я. Глобалізація та економічне зростання. *Академічний огляд*. 2014. № 1. С. 17–23. С. 19.

<sup>3</sup> Bakingham W. S. *Theoretical Economic Systems. A Comparative Analysis*. New York, 1958. 484 p.

<sup>4</sup> Рогач О. І., Філіпенко А. С., Шемет Т. С., Амалян Н. Д., Боринець С. Я. *Міжнародні фінанси* : підруч. ; за ред. О. І. Рогача. Київ : Либідь, 2003. С. 154.



коливань через існуючий «розрив» із розвиненими країнами<sup>1</sup>.

Конвергенція розвивається в умовах поширення транскордонного співробітництва країн з різним рівнем економічного розвитку й інституційного забезпечення та ставить перед урядами інтеграційні, об'єднуючі завдання. Поступово вона посідає чільні місця в інших науках (історії, культурології, політології, соціології, етнографії, економіці, публічному управлінні). Сучасне наповнення методології конвергенції характеризується тим, що вона переросла в розробку механізмів синтезу різних наук і галузей (мікрорівень).

Л. Газуда виокремив напрями соціально-економічної конвергенції територіальних економічних систем, обґрунтував основні ознаки конвергенції людського і соціального капіталу<sup>2</sup>. І. Ропотан під фінансовою конвергенцією регіонів розуміє регулятивно-стимулюючий «...процес зближення рівнів фінансового забезпечення їх соціального, економічного та екологічного розвитку, що гарантуватиме цілісність держави і рівність фінансових умов проживання в усіх її регіонах»<sup>3</sup>. Отже, має місце чітка тенденція трактування категорії «конвергенції» як зближення економічних умов країн чи регіонів.

Є й дещо інше бачення, що виявляється при розгляді конвергенції на мікрорівні. Так, Ю. Хаберманс зауважує, що у центрі економічної конвергенції стоїть комунікаційний процес. Науковець запроваджує термін «комунікативної раціональності»<sup>4</sup>.

Фіскальна конвергенція на національному рівні розглядається Т. Крушельницькою і визначена як «зближення позитивної компліментарності, компромісу і стабілізації інтересів» учасників податкового процесу шляхом запровадження відповідних господарсько-інституційних механізмів у системі державного управління податковою системою<sup>5</sup>. Бачення автора також зосереджується на суспільно-економічних відносинах. У контексті формування суспільно-економічних відносин виступає й К. Куап-Бонк, визначаючи

---

<sup>1</sup> Корнєєв М. М. Теоретичне обґрунтування методів дослідження конвергенції економічних систем. *Менеджер*. Донецьк : ДонДУУ. 2014. № 2(68). С. 51–52.

<sup>2</sup> Газуда Л. Конвергенція людського і соціального капіталу територіальних економічних систем. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2016. № 1. С. 14–17. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ppeu\\_2016\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ppeu_2016_1_4).

<sup>3</sup> Ропотан І. В. Фінансова конвергенція сталого розвитку регіонів держави. *Економічний часопис XXI*. 2014. № 3–4(2). С. 59–62. С. 60.

<sup>4</sup> Хаберманс Ю. Постметафізичне мислення / пер. з нім. В. Купліна. Київ : Дух і літера, 2011. 280 с.

<sup>5</sup> Крушельницька Т. А. Управління податковою системою України в умовах міжнародної економічної інтеграції : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2012. С. 165.

конвергенцію не як підпорядкування слабшого сильнішому, а як взаємодію на принципах паритету і довіри, вважаючи її умовою реалізації індивідуальності й самодостатності кожного суб'єкта відповідних відносин<sup>1</sup>.

Економічний простір (яким є і територіальна громада), утворений під час вступу в економічні відносини фізичних і юридичних суб'єктів для реалізації своїх економічних потреб та інтересів, і є джерелом їхніх економічних інтересів<sup>2</sup>. Тому виникає потреба аналізувати не стільки кількість і якість елементів, скільки процеси та явища, що відбуваються в економічному просторі, адже саме суспільно-економічні відносини, їхня «комунікативна раціональність» і їх «взаємодія на принципах паритету і довіри», навіть нехтуючи «економічною корисністю» окремого індивідуума, формують систему управління розвитком громад за ознаками економічного зближення й вирівнювання якості і безпеки життя та комунікативного зближення інтересів учасників розвитку території.

*Усвідомлення змісту конвергенції за масштабами використання змістилося з макрорівня до мезорівня.*

**Мезорівень у публічному управлінні охоплює регіони, адміністративно-територіальні одиниці, органи влади і їхні підрозділи, підприємства, інститути громадянського суспільства і громадян у частині формування суспільно-економічних відносин у процесі розвитку громади.**

Зважаючи на те, що конвергенція відіграє вирішальну роль у формуванні інституційної однорідності підходів до поточного і стратегічного управління системою, інформаційно-комунікативної інтегрованості об'єктів у суспільно-економічні процеси в умовах децентралізації в межах адміністративно-територіальних одиниць (а частково і поза межами) та соціокультурної свідомості учасників процесу, *мезоконвергенція являє собою системотворчий чинник управління розвитком громад.*

**Метою мезоконвергенції є переформатування відносин: суб'єкт (державний орган влади) – об'єкт (орган місцевого самоврядування) та суб'єкт (орган місцевого самоврядування як орган влади) – об'єкт (члени громади, бізнес, інститути громадянського суспільства) – у відносини**

---

<sup>1</sup> Куцаб-Бонк К. Транскордонні аспекти соціально-економічної конвергенції регіонів: євроінтеграційний контекст. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2016. Вип. 128. С. 125–138. С. 6.

<sup>2</sup> Шульц С. Економічний простір України: формування, структурування та управління. Львів : ІРДНАН України, 2010. С. 23–24.

об'єкт – об'єкт за допомогою зближення їхніх інтересів і зусиль для реалізації стратегічної мети розвитку громади, а стратегією, що визначає напрям розвитку територіальних громад, є зв'язок «взаємодія – розвиток».

Конвергенцію можна розглядати як явище, певний еволюційний процес будь-яких систем або елементів цих систем, що приводить до формування комплексу схожих ознак, принципів, мотиваторів, комунікацій між системами або їхніми елементами, незважаючи на визначальну неоднорідність, гетерогенність або навіть амбівалентність (гостру суперечність). Щоправда, в останньому випадку досягти конвергенції буде доволі складно, адже необхідні потужні мотиватори, котрими можуть стати розвиток територіальних громад і зростання добробуту громадян. На відміну від паралелізму, за якого інтереси елементів ніколи не збігаються, основою конвергенції є формуюча дія на елементи системи, у ході розвитку яких зближення посилюється. Тут також треба звернути увагу на здатність елементів системи розвитку громад до зближення. Мова йде про суб'єкти управління (органи місцевого самоврядування і стейкхолдери), адже саме вони генерують системотворчі властивості.

**Властивостями, що сприяють зближенню елементів**, є їхня здатність до самоорганізації та зворотного зв'язку, координація, мотивація до досягнення спільної мети тощо. Однак ці властивості стануть дієвими і сприятимуть дії мезоконвергенції як системотворчого чинника при дотриманні принципів еквівалентності обміну суспільно-корисними благами і справедливості, тобто дотриманні рівності і свободи елементів системи.

**З теоретичної точки зору мезоконвергенція** – це еволюційне явище, результатом якого є дія конвергенції на елементи системи розвитку громади як системотворчого чинника, що здійснює формуючий ефект шляхом підтримки і посилення спільних якостей суб'єктів управління (органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів), таких як здатність до самоорганізації та зворотного зв'язку, координація, мотивація щодо досягнення спільної мети тощо.

**З практичної точки зору мезоконвергенція** – це інституційний механізм, що реалізується за допомогою сукупності суб'єкт-об'єктних і об'єкт-об'єктних відносин, котрі регулюють процеси наповнення місцевого бюджету, шляхом застосування інструментів сприяння становленню організаційно-функціональної і ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування, формування правової й економічної

*обізнаності громадян та формується на основі ефективної взаємодії і зближення інтересів учасників процесу розвитку громад (органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів).*

Отже, мезоконвергенція розглядається у двох площинах:

– по-перше, з теоретичної точки зору, це еволюційне явище формування комплексу схожих ознак, принципів, мотиваторів, комунікацій між елементами системи розвитку громад, що зумовлює зближення елементів системи, виконуючи роль системотворчого чинника;

– по-друге, з практичної точки зору, мезоконвергенція – це інституційний механізм її досягнення за рахунок ефективної взаємодії елементів системи.

*Дуалістичність мезоконвергенції дозволяє привести процес зближення інтересів суб'єктів управління, що здійснюється шляхом запровадження правил, норм, мотиваторів, у відповідність до потреб ефективної взаємодії суб'єктів управління, за якої реалізуються відповідні процеси розвитку громад, зокрема, процес управління.*

Очікується, що ефективна взаємодія і поступове зближення інтересів учасників процесу розвитку громад (органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів) щодо досягнення стратегічної мети спричинить зміну організаційно-функціональної спроможності органів місцевого самоврядування щодо сприяння наповненню місцевого бюджету, а також формування правової обізнаності й економічної грамотності стейкхолдерів.

**Організаційно-функціональною спроможністю органів місцевого самоврядування** тут є сукупність повноважень, компетенцій, інструментів і мотиваторів, що забезпечували б належну взаємодію елементів у системі управління розвитком громади.

Необхідність зближення суспільно-економічних інтересів викликана існуючою біполярністю інтересів, котра є спадком командно-адміністративної централізованої системи публічного управління. Це інтереси:

– з одного боку, органів місцевого самоврядування, що мають потребу в наповненні бюджету, але володіють для цього обмеженим інструментарієм;

– з іншого боку, громадян і представників бізнесу, які мають потребу в суспільно корисних благах, повинні сплачувати податки, але роблять це недостатньо сумлінно.

Донедавна обидві сторони у процесі розвитку громади відігравали

пасивну роль, проте децентралізація поставила нові виклики, що потребують перегляду характеру суспільно-економічних відносин у громадах у напрямі зближення інтересів (а надалі й формування спільних дій).

Зближення інтересів органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів щодо розвитку громади на первинних етапах розвитку починається з виявлення точок дотику, що мають перетворитися на кореляційні площини інтересів усіх зацікавлених сторін (органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів), і виявляється в інституційному середовищі у громаді, де кожен учасник, незалежно від галузі діяльності, ступеня зайнятості, вподобань тощо, буде залучений у процес розвитку громади.

**Інституційне середовище на рівні територіальних громад у контексті децентралізації влади** – це сукупність основоположних юридичних, соціальних, економічних норм і морально-етичних правил, що визначають межі поведінки стейкхолдерів, об'єднаних спільною метою, й утворюють базис для розвитку громади і зростання добробуту.

Вивчаючи практичні аспекти мезоконвергенції з точки зору застосування адміністративно-управлінських важелів та механізмів розвитку громади, можна виокремити декілька пріоритетів стратегічного характеру, котрі є концептуально новою площиною формування суспільно-економічних відносин, що виникли в умовах децентралізації і мають цілком змінити бачення розвитку громад за активної участі і співпраці між собою посадових осіб органів місцевого самоврядування, громадян і представників бізнесу.

Формулювання стратегічних пріоритетів є одним із важливих елементів впровадження методології мезоконвергенції та стартовим етапом технології управління.

**Стратегічними пріоритетами розвитку громад за застосування мезоконвергенції як інституційного механізму є такі:**

– *забезпечення організаційно-функціональної і ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування (інституційний пріоритет)* – сукупність інститутів (відповідних підрозділів, прийняття правових норм, встановлення їхніх повноважень і функцій, інструментів, звичаїв, правил тощо, котрі сприяють розвитку територіальної громади), а також управлінські моделі, побудовані на прямому зв'язку в ланцюгу «державні органи влади – територіальні – стейкхолдери», що визначають характер розвитку та ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, інформаційно-комунікативну інтегрованість, взаємодію

з громадськістю з метою розвитку громади;

– *домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників процесу розвитку громади (економічний пріоритет)*, що сформовані за моделлю взаємодії влади і бізнесу та формування економічного базису розвитку громади і спільної соціальної відповідальності влади і бізнесу за майбутнє громади, створення сприятливого бізнес- та інвестиційного середовища для розвитку бізнесу й податкової культури;

– *формування правової зрілості та економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів (соціальний пріоритет)*, створення системи морально-етичних норм, економічних цінностей, звичаєвих імперативів і мотиваторів для всіх учасників громади із фокусом на досягненні громадою стратегічної мети її розвитку і виконанні її місії.

*Адміністративно-управлінські важелі розвитку громад:*

– формування нормативно-правового, регуляторного середовища;  
– формування моделі взаємодії влади і бізнесу як базису розвитку громади;

– формування системи морально-етичних норм, економічних цінностей, звичаєвих імперативів і мотиваторів.

Кожен із цих важелів охоплює певне коло адміністративно-управлінських завдань щодо розвитку громади та інструментів досягнення мети мезоконвергенції, еволюціонуючи під впливом децентралізації.

У цілому, методологія мезоконвергенції як системотворчого чинника є визначальною у комплексному підході до формування правової зрілості й економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів, створення системи морально-етичних норм, економічних цінностей, звичаєвих імперативів і мотиваторів для всіх членів громади з фокусом на досягненні громадою стратегічної мети і виконанні місії. Комплексність підходу полягає в тому, що у процес розвитку громади мають бути залучені всі зазначені вище об'єкти як активні його учасники, які зацікавлені в досягненні стратегічної мети. Це стане можливим за умови залучення представників усіх сфер і галузей, що функціонують на території громади і, за можливості, поза її межами, починаючи з освіти, громадськості, ЗМІ, комунальних закладів, бізнесу тощо, для широкої виховної, освітньої, просвітницької, інформаційної роботи.

Управління розвитком громад за застосування мезоконвергенції досягається за рахунок використання:

– *загальних методів*: інкременталізму, вибору оптимального

варіанта, моделювання, проектування концепції, кількісного і компаративного аналізу, ресурсно-вартісного аналізу, встановлення взаємодій (за теорією графів) тощо;

– методів, що притаманні лише мезоконвергенції: партисипативного бюджетування, аналізу релевантного стану розвитку громади, транспарентності, мультиплікації ресурсів тощо.

*Реалізація мезоконвергенції як інституційного механізму ґрунтується на усвідомленні партисипативного підходу до розвитку громади, що розпочинається з розвитку громадянських компетентностей і нарощування компетентнісного потенціалу громадян за допомогою навчання, тренінгів, інформування, створення робочих груп, організації і координації їхньої роботи з органами місцевого самоврядування тощо. Мета цих заходів полягає у забезпеченні розуміння учасниками процесу принципів прийняття рішень протягом усього процесу розвитку громади. Це довгий процес, проте лише у такий спосіб згодом відбудеться перелом у свідомості, що залишилася нам у спадок від адміністративно-командної системи, і формування нової парадигми відповідального громадянина.*

### **3.2. Суспільна угода як фундамент взаємодії органів публічної влади та громадськості**

Для більшості українських громадян поняття суспільної угоди як такої загалом незнайоме. Якщо запитати пересічного громадянина про суспільну угоду, то, ймовірно, статистика відповідей коливатиметься від «Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року» до стратегій розвитку територій різних рівнів.

Однак теорія соціального договору бере свої витoki фактично з початку становлення науки філософії. Це точка зору, згідно з якою моральні та/або політичні зобов'язання людей залежать від договору чи угоди між ними щодо формування суспільства, в якому вони живуть<sup>1</sup>.

Р. Гринюк та Ю. Гоцуляк, розглядаючи доктринальний вплив категорії суспільного договору на розвиток філософії правової науки, наголошують, що «договір як правовий атрибут та угодоздатність як правова властивість людини є онтологічною основою порядку (а не

---

<sup>1</sup> Підлуська І., Голюк О. Суспільний договір: від філософії давнини до потреб сучасності. *Наша громада*. 2006. № 2 (9). С. 5–8. С.5.

просто цивільно-правовою категорією)»<sup>1</sup>.

Суспільний договір, зокрема, запроваджений мислителями раннього Нового часу – Г. Гроціусом, Т. Гоббсом, С. Пуфендорфом та Дж. Локком – як декларація про два головні аспекти: історичні витоки суверенної влади та моральні витоки принципів, що роблять суверенну владу справедливою та легітимною.

Ж.-Ж. Руссо охопив гіпотетичне пояснення консенсусу разом зі своєю ідеєю «загальної волі» (де партнери досягають консенсусу, віддаючи перевагу своїм колективним інтересам над власними конкретними інтересами) і «волі всіх» (де партнери з особливими інтересами об'єднуються без урахування колективних інтересів). Розглядаючи внутрішній суспільний договір, філософ визнає, що громадяни можуть підірвати загальну волю на користь їхньої особливої волі: «загальна воля завжди права... Але з цього не випливає, що міркування людей завжди мають однакову справедливість»<sup>2</sup>.

Д. Усов виділяє історичний аспект розуміння суспільного договору: «Руссо йде принципово іншим шляхом, акцентуючи увагу на формальних умовах легітимації. Руссо, на відміну обґрунтування правових та моральних принципів поза історичними умовами, але на засадах конкретного договору, звертається до процедурного типу легітимації, що є, по суті, подальшим продуктивним розвитком гоббсівського емпірично зорієнтованого бачення суспільної угоди»<sup>3</sup>.

К. Терерін визнає, що новий суспільний договір дозволить Україні перейти від суб'єктивного до об'єктивного діалогу на міжнародному рівні і стати рівноправним гравцем у геополітичному просторі, акцентуючи увагу на його інноваційній суті, що необхідна для перезаснування Української держави нового типу з оглядом на досвід країн ЄС<sup>4</sup>.

Втім, жодних фізичних доказів існування суспільного договору немає – це не документ, котрий можна задекларувати, підписати і потримати в руках. Фактично, це неписаний кодекс правил для співіснування влади та суспільства, при умовному укладанні якого народ

---

<sup>1</sup> Гринюк Р. Ф., Гоцуляк Ю. В. Доктринальний вплив категорії суспільного договору на розвиток філософії правової науки. *Правова держава*. 2021. № 14. С. 16–23. С. 20.

<sup>2</sup> Rousseau J.-J. «Perpetual Peace» in Roger D. Masters and Christopher Kelly ed., *Collected Writings of Rousseau* (Dartmouth College Press, 2005). Vol. 11. P. 48–49.

<sup>3</sup> Усов Д. В. Контрактуалізм Т. Гоббса та Ж.Ж. Руссо в контексті проблем сучасної практичної філософії. *Мультиверсум. Філософський альманах*. 2019. Вип. 34. С. 119–131. С. 123.

<sup>4</sup> Тетерін К. Ю. Новий суспільний договір, як нагальна необхідність існування незалежної України. *Наукові перспективи*. 2021. № 2(8). С. 268–279. С. 276.



делегує певну частку своїх прав і свобод управлінцям, які можуть розпоряджатися ними на законодавчому рівні. З іншого боку, суспільним договором можна вважати Конституцію чи інші державотворчі документи, що регламентують права та обов'язки народу і влади<sup>1</sup>.

Нині під суспільним договором розуміють форму угоди про принципи та механізми співпраці між органами влади і недержавними організаціями. У різних країнах, що практикують подібну форму співпраці між секторами, таку угоду називають по-різному. Наприклад, в Англії та Уельсі – меморандумом про відносини між урядом і добровільним, громадським сектором. У Північній Ірландії – спільно підготовленою й узгодженою заявою про загальні принципи та спільні цінності, котрими керується розвиток відносин між урядом і добровільним, громадським сектором. В Естонії така угода ухвалюється парламентом як «Концепція розвитку громадянського суспільства»<sup>2</sup>.

Велика кількість варіацій поняття «суспільна угоди» та форм її втілення в життя у різних країнах світу загалом не змінює ключову мету підписання суспільної угоди – налагодження партнерських відносин, ефективної взаємодії між владою і громадськими інститутами, декларування консенсусу між суспільними інтересами та напрямками державно-управлінської діяльності із урахуванням вимог сучасності. Глибокі та кардинальні суспільні трансформації в Україні вимагають перегляду принципів та положень суспільної угоди, зокрема, у світлі інтеграції європейських цінностей та наближення до Європейської спільноти.

Концептуалізується *основоположний принцип суспільної угоди – взаємної згоди*, адже в ній фіксується консенсус влади і суспільства, побудований на згоді – явній або мовчазній.

Суспільна угода базується на засадах ліберальної традиції у політичній теорії, оскільки передбачає фундаментальну свободу та рівність усіх, хто бере участь у такій угоді. Звідси, відповідно, впливають такі принципи суспільної угоди: **свободи та рівності**.

Загалом, суспільна угода фіксує добровільні норми, котрими, як передбачається, повинні керуватися одночасно влада та громадяни під час прийняття суспільно-політичних чи управлінських рішень, що впливають на вектори розвитку держави з урахуванням вимог сучасності.

Грунтовно основи суспільної угоди почали впроваджуватися в

---

<sup>1</sup> Подольська І. Суспільний договір: чи існує таке в Україні? *Збруч*. 2021. URL : <https://zbruc.eu/node/108791>.

<sup>2</sup> Посібник з розвитку громад: практичний poradnik для небайдужих / кол. авт. : Сльчева Л. О., Ібрагімова І. М. та ін. Київ, 2007. С. 256.

України зі стартом реформи децентралізації влади з 2015 року, котра, з-поміж іншого, передбачала розширення участі інститутів громадськості у процесах ухвалення державно-управлінських рішень. Передумовами стали дві визначні для історії українського суспільства події: Помаранчева революція 2004 року та Революція Гідності 2014 року. Тоді українці на загал гучно заявили, що рішення керівників органів державної влади та політичних еліт не відповідають очікуванням і намірам українського народу, як того вимагає Конституція України.

Справа в тому, що впровадження принципів суспільної угоди неможливе в межах адміністративно-командної системи державної влади, що дісталася Україні у спадок від «советів». Така система апріорі не визнає суспільну угоду як таку, як і не визнає необхідності врахування думки суспільства. Отже, Україні знадобилося майже чверть століття, щоб позбутися залишків централізованого стилю державного управління та розпочати перехід до державно-громадського партнерства в усіх без виключення сферах життєдіяльності. Посилення громадського складника до сьогодні змінює природу національних механізмів державного управління, нарешті трансформуючи його в публічне управління у його повноцінному загальноприйнятому розумінні, а не здійснюючи лише технічний переклад англійської назви «public administration».

*Наразі в Україні створені умови для повноцінного формування суспільної угоди, до чого готові як представники влади та політикуму, так і самі громадяни. До цього часу укладення суспільної угоди в державі було малоімовірним, адже громадський сектор не був готовий до участі в державно-управлінських процесах, а владний сектор – адекватно і з повною серйозністю сприймати громадську ініціативу.*

**Суспільний договір складається з двох основних елементів.**

*Перший – це початкова дополітична ситуація, в основу якої покладений вищезазначений принцип рівності. Передбачається, що всі – рівні та мають певний стимул вступу в громадянське суспільство у вигляді закріплення своїх позицій чи отримання переваги.*

*Другим елементом є нормативна характеристика сторін договору. Сторони є мотивованими власними інтересами, оскільки вони погоджуються на угоду, розуміючи власну користь від соціальної взаємодії; турбуються про добробут інших, хоча б тому, що визнають, що переваги, котрі вони очікують отримати від суспільного договору, залежатимуть від їхньої готовності гарантувати такі самі переваги іншим учасникам суспільної угоди; є раціональними щодо того, як вони розуміють власні інтереси, інтереси інших, а також етичні принципи, котрими вони повинні керуватися задля реалізації цих інтересів.*

Етика важлива для всіх сфер та процесів діяльності суспільства, форм та структур. Суспільна угода не є винятком, хоча для формування та реалізації зазначеної угоди не існує так званого етичного кодексу, котрим визначено загальні етичні принципи існування у межах певного колективу чи суспільної групи.

Перш ніж розглянути специфічні принципи суспільної угоди для сучасної України, звернемося до **загальних принципів суспільної угоди**, що розроблені Всесвітньою асоціацією неурядових організацій (WANGO), у основу яких покладено керівні засади роботи громадських організацій з усього світу:

– *відповідальність, допомога, служіння суспільству* (сприяння загальному добробуту членів суспільства (учасників угоди), досягнення балансу між індивідуальними і публічними потребами);

– *співпраця без кордонів* (сприяння співпраці, подоланню штучних бар'єрів, досягненню спільних цінностей та цілей, підтримка етичних і партнерських відносини задля загального блага);

– *права людини і гідність* (категорична заборона щодо порушення прав людини, визнання моральних цінностей, релігій, звичаїв, традицій та культури учасників і партнерів угоди);

– *свобода релігії* (повага до права кожного сповідувати, практикувати будь-яку релігію);

– *прозорість і відповідальність* (учасники суспільної угоди мають бути відкритими та чесними стосовно самих себе та партнерів, вести прозору діяльність);

– *довіра та законність* (чесність та правдивість у співпраці з партнерами, учасниками, державою та суспільством, повага до законів).

Нині Україна, як і весь світ, перебуває в процесі грандіозних соціальних змін, що спричинені, без перебільшення, варварством на міжнародній політичній арені. Кожна країна по-різному реагує на такі зміни, з різними швидкістю, способами та ставленням населення. Проте ці зміни глибоко і разюче за своїми наслідками зачіпають усі сторони соціального та політичного життя. Змінюються соціальні, духовні та психологічні цінності, що тісно взаємопов'язані між собою та взаємообумовлюють одна одну.

**Сьогодні в Україні суспільна угода фактично створюється «з нуля».**

Два переломні етапи в історії Незалежної України (2004 та 2014 роки) стали передумовами формування суспільної угоди.

Повномасштабне вторгнення рф на територію України 24 лютого 2022 року докорінно змінило українське суспільство та владний сектор, змусивши сформувати нову суспільну угоду.

Сучасна суспільна угода в Україні, насамперед, фіксує право вільних людей не лише творити власне майбутнє, а й обороняти власний вибір від посягань із боку незгодних із ним. Саме ця угода закріплює справжню Незалежність українського суспільства, підтверджуючи самобутність українського народу та, зрештою, самовизначеність на міжнародній політичній арені, а не абстрактну свободу.

Вона базується на **принципах, що визначають кожного українця як учасника суспільної угоди:**

- *справедливості;*
- *самореалізації;*
- *самоповаги та взаємної поваги;*
- *недомінування, співволодіння та співуправління;*
- *балансу прав та обов'язків.*

Нарешті українці об'єднані єдиною спільною метою, що природньо трансформується в мету суспільної угоди – повернення і збереження єдиної унітарної України та перемога над ворогом, який посягає на права, свободи та територію України.

Європейський та євроатлантичний вибір нашого суспільства сьогодні є безспірним, на противагу попереднім рокам, коли все ще спостерігався дисонанс у цих питаннях, спричинений, зокрема, неповноцінним розумінням українців своїх переваг як нації та місця в глобалізованому суспільстві.

Нині в основу суспільного договору в Україні покладено суспільне замовлення, тобто консолідований інтерес багатомільйонної нації, що цілком підтримується владним сектором. Це, безумовно, історично унікальний консенсус, коли суспільна угода стане ефективною завдяки ефекту синергії влади та громадськості, подібних масштабів якого досі не було.

Відповідно, актуалізується **принцип балансу між правами та обов'язками**. Зазначений принцип важливий як у державно-управлінському аспекті реалізації суспільної угоди, так і в етичному.

Тобто, якщо громадяни мають право на вільне вираження поглядів, держава зобов'язана поважати це право, але може накласти на нього розумні обмеження. Наприклад, на законних підставах ви можете говорити все, що завгодно, про президента своєї країни, але ви не можете висловлювати погрози його життю. Іншим, актуальним для України на сьогодні, прикладом є посилення відповідальності для колаборантів. Права та обов'язки існують не лише між громадянами та органами влади, а й між окремими людьми. Наприклад, право бути вільним від фізичного нападу захищене законом, тому інші люди зобов'язані поважати його.

Сьогодні Україна готова впроваджувати принцип балансу між правами та обов'язками в масштабах суспільної угоди, адже громадяни чітко висловили і продемонстрували готовність брати на себе певні обов'язки щодо розвитку держави. Окрім іншого, це підтверджується активізацією волонтерського руху, розвитком громадських організацій, збільшенням внеску у спільну справу окремих громадян. З іншого боку, держава готова негласно делегувати окремі обов'язки громадському сектору та належно сприймати його участь у державно-управлінському процесі. Спостерігається також і посилення поваги з боку держави до інтересів громадян, їхніх потреб, навіть в умовах воєнного стану, коли, навпаки, є всі легітимні важелі для обмеження прав та свобод громадян.

Політичні реалії української сучасності розкрили технологію окремих представників влади, які пристосовувалися до будь-яких ідеологій та не гребували маніпулюванням цінностями. Яскраво виявилася їхня подвійна сутність: з одного боку, вони націлювали людину на задоволення її головних потреб, а з іншого – створювали умови для поширення егоцентризму та свавільності. Користь, як головний критерій оцінки, у тому числі й політичної, виявилася сьогодні неприйнятним світоглядним явищем, що потягнуло за собою заборону на законодавчому рівні, а на рівні суспільної угоди спричинило появу **нетерпимості до «нечистоплотних» політичних конструкцій (проектів)**, що концептуалізується у ще один принцип.

Сучасна суспільна угода несе за собою революційні та взаємопідсилюючі зміни на всіх рівнях влади України, генеруючи нове покоління управлінців, разом із викоріненням механістичного мислення та формуванням нового, що базується на таких принципах, як зворотний зв'язок і рівновага інтересів. Нова влада мусить сприяти індивідуальному розвитку, розуміти потребу у спільності, структурі та сенсі<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Мунько А. Ю. Зміни ціннісних орієнтирів у політичній сфері в контексті постіндустріального суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 1. С. 42–47. С. 45.

Суспільство зобов'язує владу бути відкритою, поінформованою та забезпечувати зворотний зв'язок шляхом діалогу. Для демократичного суспільства гостро стоїть питання взаємодії влади та суспільства під час опрацювання, прийняття та реалізації рішень щодо соціально-економічного розвитку. Державні інститути можуть та повинні системно інформувати суспільство про свою діяльність.

**Серед інших принципів**, що можуть стати основою нової суспільної угоди для України, назвемо й ті, що визначили учасники семінару «Про суспільний договір», проведеного на базі Аспен Інституту Київ:

– збереження балансу між безпекою та бажанням українців забезпечити свободу та справедливість;

– передбачення договором чітких форм підзвітності, умовних «актів виконаних робіт»;

– створення можливостей для самовираження громадян та розвитку людського потенціалу;

– держава має забезпечити продуктивність громадян, а вони – заплатити за це, зокрема, своїми податками;

– спрямування суспільного договору на архітектуру майбутнього нації, а не її минулого<sup>1</sup>.

**Все ще існують ризики створення формальної суспільної угоди, що не буде втілена в життя.** Наприклад, як громадяни демократичної країни, українці мають право не погоджуватися з рішеннями органів влади, при цьому не мають права порушувати закони країни. Громадяни України можуть брати участь у мирних протестах, долучатися до законної політичної активності, використовуючи, зокрема, виборчі права, але не можна вибірково виконувати норми закону. Відповідно, щоб мінімізувати ризики невиконання суспільної угоди, необхідно розвивати форми участі громадськості у законотворчій діяльності та інших процесах ухвалення державно-управлінських рішень. Наявність декларативної угоди неминуче призведе до чергових внутрішньодержавних суспільних потрясінь, як-от революцій, що визначає ще один принцип суспільної угоди – недеklarативності, «живого» партнерства, **спільного розуміння.**

**Принцип «живого (не декларативного) партнерства»** часто є наріжним каменем визначення стратегічних пріоритетів розвитку держави, адже саме громадяни України повинні бути у центрі вирішення

---

<sup>1</sup> Аспен Інститут Київ провів другий міні-семінар «Про суспільний договір». 2022. URL : <https://aspeninstitutekyiv.org/aspenn-institut-kyiv-proviv-druhyi-seminar-pro-suspilnyi-dohovir-dlia-chleniv-spilnoty>.

стратегічних завдань та стати рушійною силою в розвитку держави<sup>1</sup>. Цей принцип сприяє розвитку суспільної толерантності, відкриває шляхи до взаєморозуміння між громадянським суспільством та владою. Він дозволяє чіткіше пов'язувати загальнонаціональні прагнення та інтереси громадян, обрати найбільш ефективні інструменти реалізації суспільної угоди, досягти ефекту синергії.

Сучасні виклики, що постали перед Українською державою, є унікальними і, як ніколи, потужними. Зростаючий вплив трендів Четвертої промислової революції, стрімкий розвиток технологічних інновацій створюють простір для появи нових за змістом та масштабами можливостей для розвитку ресурсного потенціалу територій. Водночас демографічні та кліматичні проблеми, кризові явища в економіці, військові та терористичні загрози, питання екологічної, енергетичної та продовольчої безпеки ініціюють серйозні та численні ризики, що потребують відповідного реагування, а отже, базування суспільної угоди та механізмів втілення її в життя на **принципі динамічного реагування**.

Без належного публічного управління неможливо забезпечити розвиток суспільства на його соціально очікувану й затребувану модальність. Тому на порядку денному – створення публічного управління, що за своїми якостями (параметрами) відповідало б таким соціальним запитам, очікуванням і вимогам, конституційним імперативам, що пов'язують і «прошивають» публічне управління<sup>2</sup>.

*Влада та громадяни мають будувати українське суспільство так, щоб підтримувати та розвивати, а не руйнувати. Положення суспільної угоди повинні враховувати, що українські громадяни з огляду на російсько-українську війну стали по-справжньому вільними та нетерпимими до обмеження можливостей вибору і вже не хочуть, щоб за них приймали рішення інші, як це було в період влади «советів» та в адаптаційний період із відновленням незалежності. Зважаючи на це, неможливо проєктувати минуле на майбутнє – описувати положення нової суспільної угоди у термінах минулих періодів історії України. Новим цінностям українського суспільства повинна відповідати політика майбутнього, так само як і не можна користуватися старою політичною структурою.*

---

<sup>1</sup> Трещов М. М. Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпро, 2019. С. 185.

<sup>2</sup> Сидоренко Н. С. Деякі організаційно-правові аспекти реформи державної служби в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 28. С. 140–143. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2022/28-2022/28.pdf>.

### **3.3. Інститут розвитку громади як інструмент взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості**

Розвиток територій являє собою складну сукупність елементів (нормативно-правових документів, заходів, механізмів, інституцій тощо), за допомогою яких органи місцевого самоврядування будують комунікаційні зв'язки, зміцнюють імідж громади та реалізують проєкти соціально-економічного розвитку.

Отримавши у розпорядження потужний власний фінансовий ресурс та широкі повноваження, органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати стратегічні пріоритети розвитку територіальної громади, розробляти та реалізовувати інвестиційні проєкти. Водночас децентралізація влади вимагає більш широкого залучення громадськості для впливу на процеси розвитку території, що має підвищити не тільки якість контролю, а і рівень довіри зацікавлених сторін до органів місцевого самоврядування та стимулюватиме мультиплікативний довготерміновий ефект від впровадження заходів взаємодії.

Суб'єкти управління є розширеними за рахунок представників громади, бізнесу, громадськості, тобто зацікавлених сторін, оскільки набувають певної специфіки в умовах децентралізації. Суттєво підсилюються партисипативна функція (можливості залучення зацікавлених сторін у процеси формування та ухвалення рішень органів місцевого самоврядування) та функція кооперації (створення мережі зацікавлених сторін для співпраці з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб територіальної громади).

Здатність органів місцевого самоврядування презентувати територіальну громаду, її ресурс та можливості її розвитку усім зацікавленим сторонам є основою політичної легітимності в демократично організованих суспільствах та може бути концептуалізована за кількома аспектами, такими як: іміджевий, інвестиційний та комунікаційний. У свою чергу, здатність представників широкої громадськості впливати на прийняття рішень органів місцевого самоврядування щодо розвитку громад включає мобілізацію недержавних діячів (громадських активістів).

Ступінь участі громадськості в розвитку території впливає зі структури та якості відповідних інструментів взаємодії із органами місцевого самоврядування, що теоретизуються як база для розробки норм та набуття навичок, необхідних для участі громадськості у процесі розвитку території.



Досі спостерігається стримуючий вплив на розвиток територій таких факторів, як:

– брак нормативного, методологічного, методичного забезпечення реалізації участі громадськості на різних етапах формування та реалізації стратегій, програм (проектів) розвитку території; недостатня узгодженість потреб членів територіальної громади зі стратегічним вибором органів місцевого самоврядування;

– недостатня комунікація та інформаційно-аналітична база для організації процесу взаємодії органів місцевого самоврядування і громадськості;

– обмежений наявний інструментарій розширення участі громадськості в державно-управлінських процесах;

– низька мотивація представників громадськості брати участь у процесі розвитку територій<sup>1</sup>.

Ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості в умовах децентралізації можна вважати високою (або хоча б прийнятною), якщо рівень усвідомлення зацікавленими сторонами необхідності своєї активної участі та причетності до розвитку територій буде максимальним на всій території України.

Ураховуючи тенденції підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні, значну роль повинні відігравати інститути місцевого розвитку, у тому числі громадські організації та інші установи й організації, що створюються з метою підтримки реформи.

*Формування мережі управлінських відносин громадськості та органів місцевого самоврядування, рівень їх залучення у процес розвитку території і ступінь управлінського впливу з урахуванням пролонгованої накопичувальної дії зовнішніх і внутрішніх чинників – один із головних чинників стійкого розвитку територій<sup>2</sup>.*

**Одним із таких складників є інститути розвитку громад (міст, об'єднаних територіальних громад).**

Інститут розвитку громади створюється як аналітичний центр, діяльність якого спрямована на організаційну, ресурсну та проєктну підтримку сталого місцевого розвитку згідно з новітніми тенденціями та

---

<sup>1</sup> Хохба О. Т. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості в процесі розвитку територій: обґрунтування актуальності. *Наука і вища освіта : тези доповідей XXX Міжнародної наукової конф. студентів і молодих учених (м. Запоріжжя, 10 листопада 2021 р.)*. Запоріжжя : КПУ, 2021. С. 248.

<sup>2</sup> Там само.

з урахуванням потреб громади.

*Це комунальне неприбуткове підприємство при відповідному органі місцевого самоврядування, основними цілями діяльності якого є:*

– аналіз, координування, реалізація та супровід різних проєктів розвитку громади, що спрямовані на вирішення економічних, екологічних, культурних та соціальних проблем;

– налагодження зв'язків із місцевими громадськими, всеукраїнськими та міжнародними організаціями для вирішення актуальних проблем;

– залучення міжнародних експертів для впровадження у громаді найкращих європейських практик.

Передбачається, що **90% усіх комунікацій із громадськістю, бенефіціарами та стейкхолдерами** (внутрішніми, зовнішніми, у тому числі міжнародними партнерами) має здійснюватися саме через інститут розвитку громади.

**Концептуально інститут розвитку – це стратегічна організація для громади з креативними, компетентними та вмотивованими працівниками, що займається питаннями підвищення якості планування та прогнозування розвитку території, а також розробкою та впровадженням нових практик розвитку на основі передового міжнародного досвіду із залученням іноземних експертів та донорської допомоги<sup>1</sup>.**

Кадрове забезпечення інституту, з урахуванням необхідності перманентної підтримки комунікаційної взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськістю, повинно включати висококваліфікованих спеціалістів (фахівців із планування та проведення соціологічних і психологічних досліджень, проєктного менеджменту, тренінгів, комунікації), об'єднаних прагненням сприяти розвитку на користь громади. Зокрема, від якості їхньої роботи залежить ефективна реалізація стратегії розвитку території, впровадження та реалізація важливих проєктів та програм, результативна співпраця з іноземними партнерами, результативний фандрайзинг.

---

<sup>1</sup> Хохба О. Т. Інститут розвитку громади в механізмі взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. *Молодь: наука та інновації : матеріали Всеукраїнської науково-техн. конф. студ., аспір. та молодих вчен. (м. Дніпро, 11–12 листоп. 2021 р.)*. Дніпро : НТУ «ДП», 2021. С. 439–441.

Так, діяльність інституту розвитку міста допоможе створити сприятливі умови для консолідації громадських ініціатив, експертного аналізу потреб міста, напрацювання найбільш ефективних стратегій і проєктів.

**Функціонально інститут розвитку громади:**

- бере участь у розробці та реалізації плану стратегії розвитку громади та області;
- розробляє інші галузеві та комунікаційні стратегії;
- налагоджує зв'язки та ефективно співпрацює з місцевими громадськими, всеукраїнськими та міжнародними організаціями для вирішення актуальних проблем громади;
- бере участь у загальнонаціональних та міжнародних грантових програмах<sup>1</sup>.

*Шляхи досягнення – проєктний підхід до вирішення проблем громади, використання передових смарт-технологій для її розвитку. І головне, максимальна активізація громадськості, підвищення громадянської ініціативи та самоорганізації, передача у їхнє розпорядження методик та технологій, що дозволяють брати участь у розробці управлінських рішень, спрямованих на вирішення проблем місцевого значення.*

Забезпечуючи ефективну синергію з владою, громадськістю, бізнесом та міжнародними структурами, діяльність інституту розвитку в частині взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості переважно зосереджується, зокрема, на етапах визначення проблеми громади, дослідженні стану проблеми, пошуку ефективного рішення, залученні зацікавлених сторін; опосередковано – на решті етапів, зокрема під час реалізації проєкту (рис. 3.2).

---

<sup>1</sup> Там само.

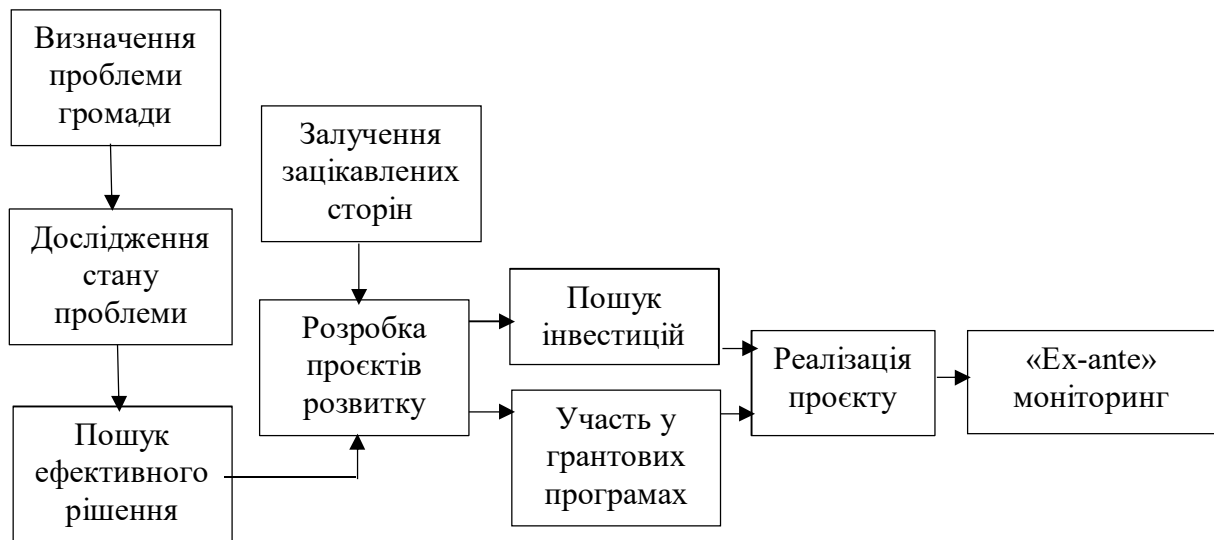


Рис. 3.2. Механізм діяльності інституту розвитку громади

Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості – один із засадничих складників діяльності інституту розвитку громади.

В наявних установах та організаціях, що створюються наразі з метою забезпечення реформи місцевого самоврядування та децентралізації (центри розвитку місцевого самоврядування, агенції розвитку територій та ін.), акцент зроблений на взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування – з потенційними інвесторами та міжнародними грантодавцями.

**Для спрощення комунікації з громадою одночасно використовують декілька сучасних інструментів, адаптуючи їх для вирішення різних питань розвитку громади (табл. 3.1).**

Упровадження інструментів **е-урядування** дозволяє досягти таких результатів:

- оптимізувати управління розвитком громад як платформи поглиблення мезоконвергенції;
- збільшити обсяги доходів місцевих бюджетів за рахунок інформатизації систем адміністрування податків;
- посилити довіру стейкхолдерів і жителів територіальних громад до місцевої влади у довгостроковій перспективі шляхом перетворення офіційних сайтів місцевих рад на інтерактивні цифрові платформи, що з'єднують користувачів із додатками та службами третіх сторін;
- зменшити фінансові втрати бюджету внаслідок нецільового використання ресурсів;

Таблиця 3.1

**Інформаційні продукти та форми інформування громадськості і стейкхолдерів у процесі розвитку громади**

<b>Форми інформаційної роботи</b>	<b>Методи інформаційної роботи</b>	<b>Інформаційні продукти</b>	<b>Аудиторія</b>
Оприлюднення офіційної інформації щодо процесу розвитку громади	Публікації у друкованих ЗМІ, виготовлення бюлетенів, видань інформаційного характеру, ведення офіційного вебсайту, створення бази даних тощо	Інформація про рішення, розпорядження, офіційні повідомлення, пресрелізи, оголошення, інші документи	Широке коло зацікавлених осіб
Поширення поточної інформації	Проведення зустрічей, публічних заходів, обговорень, відвідування заходів органів місцевого самоврядування, організація інтерактивних опитувань тощо	Розсилки, інформаційні повідомлення, оголошення тощо	Активісти організацій громадянського суспільства, старости, члени громади
Просування (промоція) ідей, проєктів громад	Інформування мережею Інтернет, адміністрування та поновлення офіційного вебсайту, робота з іншими вебсайтами	Інформаційні повідомлення, статистична інформація, конкурсні оголошення тощо	Стейкхолдери, потенційні інвестори, члени громади, користувачі мережі Інтернет тощо
Публічні консультації з наданням можливості	Проведення опитувань і голосувань у мережі Інтернет,	Інтернет-опитування, електронні петиції,	Широке коло зацікавлених осіб

<b>Форми інформаційної роботи</b>	<b>Методи інформаційної роботи</b>	<b>Інформаційні продукти</b>	<b>Аудиторія</b>
обов'язкового зворотного зв'язку	місцевих референдумів (в Україні законодавчо не визначено) тощо	електронне голосування	

– підвищити ефективність видатків бюджету за трьома основними комунальними послугами: транспортом, відходами та водопостачанням, за допомогою таких ініціатив, як SMART-паркування, SMART-карти, інтелектуальне збирання відходів, мережа датчиків для виявлення витоків води тощо;

– мінімізувати фіскальні ризики, об'єднавши розрізнені механізми сплати податків у єдину інтегровану систему, пов'язану з одним структурним підрозділом, замість фракційної системи, де різні відділи несуть відповідальність за різні податки та збори з різними базами даних і реєстрами;

– прискорити процес надання публічних послуг населенню шляхом перенесення всіх транзакцій в одну централізовану онлайн-платформу і повністю автоматизувати бек-офіси;

– підвищити точність планових і прогнозних показників бюджету шляхом створення інтерактивної системи збалансованих (баланс між потребою у ресурсному забезпеченні розвитку громади і ресурсним потенціалом) показників. У цьому випадку ключовою є розробка стратегій взаємодії, що пристосовані до конкретних потреб і можливостей органів місцевого самоврядування і безпосередніх користувачів. Органи місцевого самоврядування повинні вибрати поєднання технологій, каналів і мов, що враховують грамотність, доходи, гендерну та мовну динаміку в громаді. Доцільно використовувати вже існуючі платформи, а не повністю нові та складні інструменти (той самий Facebook може бути не таким інноваційним, але часто набагато ефективнішим). Важливо забезпечити не лише доступність і легкість для розуміння даних, а й їхній захист.

Орієнтація органів місцевого самоврядування на залучення зовнішніх джерел для розвитку громади зумовлює потребу у створенні позитивного іміджу території та поглибленні мезоконвергенції. Представникам органів місцевого самоврядування необхідно постійно вдосконалювати навички у сфері представлення усім зацікавленим

сторонам інвестиційних та інших проєктів місцевого розвитку. Цього можливо досягти у тому числі й за рахунок розвитку електронного урядування в системі ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (принцип опори на сучасні концепції, а саме «Smart city»).

Комунікаційні інструменти спрямовані на підвищення чутливості управлінських процесів до змін зовнішнього і внутрішнього середовища та дозволяють вчасно реагувати на зміни шляхом коригування стратегії розвитку громади.

Впровадження комунікаційних інструментів у діяльність інститутів розвитку громади, що здійснюється з метою розбудови соціально-економічної інфраструктури, створення нових бізнесів, робочих місць тощо, дозволяє припустити можливість отримання економічних і соціальних результатів та ефектів у громаді, що з часом будуть тим більшими, чим вищими будуть обсяги залучених інвестицій і ресурсів.

*Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості, у тому числі комунікаційний її аспект, посилюється шляхом:*

*– визначення методології взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості щодо вирішення проблем місцевого значення;*

*– організації інформаційно-аналітичного забезпечення участі громадськості у процесі розвитку території;*

*– імплементації досвіду зарубіжних країн щодо інструментів взаємодії із громадськістю в діяльність органів місцевого самоврядування України;*

*– побудови механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у процесі розвитку території;*

*– удосконалення інструментів впливу громадськості на рішення органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері комунікацій.*

### **3.4. Сучасні підходи та інструменти комунікації органів влади та громадськості**

Суспільство зобов'язує владу бути відкритою, поінформованою та такою, що забезпечує зворотний зв'язок шляхом діалогу. Для демократичного суспільства гостро стоїть питання взаємодії влади та суспільства під час опрацювання, прийняття та реалізації рішень щодо соціально-економічного розвитку територій. Державні інститути можуть та повинні системно інформувати суспільство про свою діяльність. Часто влада пояснює не повною мірою або не пояснює взагалі свої наміри та дії. Іноді представники органів влади представляють свої позиції народові шляхом інтерв'ю чи брифінгів, але такі публічні виступи мають непослідовний та неузгоджений характер, на них оминаються важливі питання, наводяться недостатньо переконливі аргументи або ж узагалі безапеляційно презентується кінцеве рішення влади. Це, у свою чергу, формує широкі можливості для інформаційних непорозумінь та маніпуляцій як усередині країни, так і в зовнішньополітичних відносинах.

У динамічній системі зв'язки (особливо в побудові взаємин із громадськістю) можуть установлюватися однозначно і мати прогностичну спрямованість. Така діяльність є багатоканальною системою взаємодії, має комплекс професійних завдань, що стосуються комунікації, міжособистісного спілкування, міжгрупового спілкування, процесів спілкування між особистістю і групою, а також факторів впливу на оточуючих, з метою спонукання їх до діяльності<sup>1</sup>. Так описують діяльність, пов'язану із комунікаціями загалом та в державному управлінні зокрема.

#### **Етика комунікацій у публічному управлінні**

Етика комунікацій у публічному управлінні, без перебільшень, є одним із вагомих складників внутрішньої та зовнішньої безпеки держави.

**Етика комунікацій – це правила, що визначають моральну поведінку відповідно до ідеології конкретної групи (родини, громадського об'єднання, міста, країни тощо).**

---

<sup>1</sup> Драгомирецька Н. М., Кандагура К. С., Букач А. В. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. посібник. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.



Етика комунікацій у публічному управлінні визначається конституційними засадами діяльності держави (права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, за що держава відповідає перед людиною). Своєчасне та інформаційно наповнене спілкування з громадськістю формує довіру, запобігає потенційним проблемам або мінімізує їх. Такі проблеми можуть виникнути, коли інформація отримується зі сторонніх джерел. Про стан справ у державі населення має дізнаватися від представників органів державної влади. Комунікація підтримує всі сторони, залучені в роботу над спільною метою.

**Принципи, що визначають етику комунікацій у публічному управлінні:**

- *законність* – діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- *добросовісність* – спрямованість на захист публічних інтересів та відсутність приватного інтересу під час здійснення комунікацій;
- *оперативність* – вчасне інформаційне реагування на події в державі, упередження негативних наслідків через комунікаційну бездіяльність відповідальних осіб;
- *відповідальність* – персональна відповідальність представників органів публічного управління за зміст інформаційних повідомлень, що безпосередньо стосуються діяльності держави;
- *правдивість* – недопустимість дезінформації на всіх рівнях комунікаційної діяльності в публічному управлінні;
- *повнота* – інформаційні повідомлення повинні повною мірою розкривати зміст події, що відбулася чи може відбутися в державі, демонструвати позицію органів влади, вжиті та заплановані заходи, а також не створювати можливостей для інформаційних маніпуляцій;
- *політична неупередженість* – недопущення демонстрації політичних поглядів в інформаційних повідомленнях;
- *доступність* – подання інформації зрозумілою для цільової аудиторії мовою, обрання відповідних комунікаційних каналів (наприклад, 5-10-хвилинні відеозвернення Президента України щодо наболілих для українців питань розміщуються в соціальних мережах, а для невпевнених користувачів соціальних мереж такі відео транслюють

на телебаченні)<sup>1</sup>.

Попри те, що в Україні продовжує домінувати інформаційна політика, має місце неготовність влади сприймати суспільство як рівноправного партнера. Громадяни зі свого боку мало знають про те, які саме важелі впливу на процеси формування та прийняття державно-управлінських рішень їм доступні. Наразі важливо здолати формальний характер залучення громадськості до управління державою. Безумовно, відповідальність і кінцеве рішення за формулювання політичного курсу лежить на владі, але розуміння інтересів громадян формує безпосередньо суспільство.

*Структурні підрозділи, відповідальні за стратегічні комунікації, повинні створюватися на базі всіх органів місцевого самоврядування як об'єднуючий владу та суспільство складник механізму розвитку громад.*

Спеціалісти зі стратегічних комунікацій в органах влади не повинні бути винятком у системі державної служби та місцевого самоврядування в Україні. Бути безпартійними, дотримуватися принципів державної служби, володіти комунікаційними навичками – такі основні вимоги до їхньої професійної діяльності. Зі зростаючим акцентом на публічних консультаціях та впливом груп інтересів розвиток стратегічних комунікацій перемістився за межі структур державного управління і тісно інтегрувався з усіма сферами суспільного життя.

*Важливо проводити дискусію для формування пропозицій щодо розвитку громади, а не «продавати» зміну політики вже після прийняття рішення.*

Не менш важливим аспектом формування етики комунікацій (на сьогодні – пріоритетним) у публічному управлінні є **боротьба з дезінформацією та іншими видами маніпулювання думкою громадськості**, що становлять загрози для безпеки держави. Серед методів такої боротьби – реалізація навчальних заходів із інформаційної грамотності та застосування системи покарань (стягнень) із публічних службовців за розповсюдження неправдивої інформації.

## Комунікаційна стратегія

---

<sup>1</sup> Мунько А. Ю. Етика комунікацій в публічному управлінні як складник безпеки держави. *Стратегічні комунікації у сфері забезпечення національної безпеки та оборони: проблеми, досвід, перспективи : матеріали I Міжнародної науково-практ. конференції* (м. Київ, 1 жовт. 2020 р.) / Міністерство оборони України, НУОУ ім. І. Черняхівського. Київ : НУОУ, 2020. С. 69–71.

Чи то щодо проведення політичної кампанії, метою якої є збір максимальної кількості голосів виборців, чи то щодо розвитку громади, зміст якої необхідно недвозначно донести до широких мас, аби не викликати суспільного нерозуміння та збурення, – комунікаційна стратегія сьогодні є невід’ємним управлінським інструментом для досягнення зазначених цілей.

Логічно побудована з урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників впливу та їхніх взаємозв’язків, комунікаційна стратегія здатна забезпечити успішну реалізацію проєкту, незалежно від того, в якій сфері вона застосовується: приватній, політичній чи державного управління/місцевого самоврядування.

### **Базові елементи структури комунікаційної стратегії**

*Постановка мети та конкретизація завдань комунікаційної діяльності.*

*Визначення термінів та розрахунок бюджету на весь період реалізації стратегії.*

*Вибір і класифікація цільової аудиторії.*

Цільова аудиторія може складатися, наприклад, зі студентів, середнього класу населення, пенсіонерів, освітян, державних службовців, матерів із дітьми до трьох років тощо. Детальна класифікація соціальних груп дозволить точно та влучно сформулювати інформаційні послуги.

*Вивчення основних проблем цільової аудиторії.*

Найкраще використати метод соціальних опитувань та рейтингувати отримані результати, зосередившись на проблемах, що турбують найбільший відсоток цільової аудиторії. Фізично охопити всі виявлені проблемні питання, як правило, неможливо, тому краще сформулювати «топ-10» для подальшої роботи. Наприклад, це можуть бути такі проблеми: низькі заробітні плати, безробіття, трудова міграція; розвиток малого та середнього бізнесу, у тому числі фермерство; черги в дитячі садочки, школи, їх недостатнє матеріально-технічне забезпечення, проблеми жінок; зношена інфраструктура; медична реформа; пенсії, байдужість до літніх людей; збереження культурної спадщини, розвиток туристичного потенціалу; залучення коштів державного бюджету в розвиток територій тощо.

### **Три ключові етапи комунікаційної діяльності:**

– *ознайомчий етап*, що передбачає інформування про зміст проблеми, констатацію фактів та постановку риторичних запитань, вирішення яких, власне, і передбачено комунікаційною стратегією в подальшому;

– *етап залучення*, що охоплює заходи формування у цільовій аудиторії зацікавленості проблемами та висловлення пропозицій про шляхи їх вирішення;

– *етап закріплення*, коли відбувається спонукання аудиторії до сприйняття проблеми чи здійснення остаточного вибору<sup>1</sup>.

*Вибір каналів та методів комунікації.*

Здійснюється залежно від бюджету та специфіки сфери діяльності. Зокрема, це можуть бути: особисте спілкування, біл-борди, друковані роздаткові матеріали (газети, буклети, листівки), телебачення, друковані та Інтернет-ЗМІ, соціальні мережі, месенджери, конференції, семінари, вебінари та ін. Важливу роль відіграє те, наскільки правильно сформульований ключовий інформаційний посил. Найчастіше це гасла, котрі варто розділити на загальні та локальні (ті, що враховують інтереси окремих груп цільової аудиторії).

Соціальні мережі, завдяки їхній доступності та відносній невеликій вартості щодо просування інформації, зайняли належну нішу в комунікативній діяльності не тільки приватного сектора, а й у сфері публічному управлінні. У політичній кампанії соціальні мережі вже давно посіли чільне місце. На таргетовану рекламу витрачається лівова частка комунікаційного бюджету. Завдяки правильному і глибокому таргетуванню реклами можна не лише донести необхідні меседжі до різних вікових чи соціальних груп, а й орієнтуватися на інтереси людей, їхні політичні вподобання, хобі. Запуску сторінки в соціальних мережах передує розробка контент-матриці (графіка публікацій).

*Розробка графіка публікацій згідно з етапами комунікаційної діяльності.*

Розробляється і для друкованих, і для електронних ЗМІ після формування так званої карти ЗМІ (із переліком ефективних та доступних видань).

---

<sup>1</sup> Мунько А. Ю., Саліпа О. І. Комунікаційна стратегія: від політики до публічного управління. *Актуальні питання сучасної науки та освіти : матеріали Міжнародної науково-практ. конференції* (м. Львів, 2–3 березня 2020 р.). Львів : Львівський науковий форум, 2020. С. 9–10.

## **Практичний кейс «Розробка комунікаційної стратегії»**

### **1. Формулювання мети комунікативної діяльності.**

Наприклад, «Поінформувати 50% населення громади про реформу децентралізації влади» тощо.

### **2. Визначення термінів здійснення комунікативної діяльності.**

Наприклад, 1 місяць, 1 рік тощо.

### **3. Визначення бюджету реалізації заходів комунікаційної стратегії.**

Окреслення орієнтовного обсягу витрат.

### **4. Вибір та сегментація цільової аудиторії.**

Наприклад, органи місцевого самоврядування, середній клас населення, пенсіонери, студенти, підприємці, школярі тощо.

### **5. Вивчення основних проблем для кожної із груп цільової аудиторії.**

Наприклад, щодо студентів: низькі стипендії, безробіття, коштовне житло, трудова міграція, тарифи на газ та електроенергію; щодо матерів із дітьми до 3-х років: черги в дитячі садочки, школи, їх недостатнє матеріально-технічне забезпечення; щодо пенсіонерів: низькі пенсії, тарифи на газ тощо.

### **6. Окреслення етапів комунікаційної діяльності.**

Це можуть бути такі: *ознайомчий, залучення, закріплення/мотивації*. Кожен етап повинен містити короткий перелік заходів щодо реалізації комунікаційної стратегії.

### **7. Вибір каналів та методів комунікації.**

Наприклад, гасло, особисте спілкування, біл-борди, газета роздаткова, фейсбук, інстаграм, вайбер, телеграм, телебачення, друковані та електронні ЗМІ.

### **8. Формулювання гасла (ключового інформаційного повідомлення).**

Окреслення загального гасла і локальних гасел для кожної із груп цільової аудиторії.

### **9. Запуск сторінки в соціальних мережах.**

Наприклад, таргетована реклама, поширення в тематичних групах тощо.

### **10. Формування пакета друкованої продукції.**

Наприклад, газета ознайомча, буклет загальний, буклет для груп цільової аудиторії, плакати А4 з локальним гаслом, борди із загальним гаслом тощо.

### **11. Розробка карти ЗМІ та графіка публікацій.**

Три варіанти матеріалів (за етапами). Наприклад: ознайомче інтерв'ю експерта про проблеми централізованого управління; стаття з порівнянням стану справ у громадах, що ініціюють та реалізують інноваційні проєкти розвитку та де, органи місцевого самоврядування є пасивними щодо впровадження проєктів розвитку території; стаття про переваги децентралізації для жителів громад.

## 12. Формування контент-матриці публікацій у соцмережах.

Розробити контент-матрицю на 1-й тиждень комунікаційної діяльності згідно з прикладом:

Пн	Вт	Ср	Чт	Пт	Сб	Нд	Пн
Що таке децентралізація?	Чому потрібна децентралізація?	Чому в Польщі громад живуть краще?	Яка користь від децентралізації?	Чому в громаді не ремонтують дороги?	Черги в садочок – як вирішити проблем у?	Історії успіху громад, що об'єдналися	Опитування «Які проблеми турбують жителів громади?»

## Упередження та мінімізація репутаційних ризиків органу місцевого самоврядування

У своїй діяльності органи місцевого самоврядування стикаються не лише з фінансовими та корупційними ризиками, а й із репутаційними. Причому останні можуть справляти безпосередній негативний вплив на процеси розвитку громади. Тому упередження, протидія та мінімізація репутаційних ризиків повинна займати одне з ключових місць в управлінській діяльності керівників органів місцевого самоврядування, особливо в контексті розвитку громади.

*Внутрішні ризики:*

– ризики, пов'язані із використанням бюджетних коштів (факти нецільового використання коштів, незаконного привласнення коштів посадовими особами, закупівлі за завищеними цінами тощо);

– ризики, пов'язані з корупційними правопорушеннями керівництва та службовців органу місцевого самоврядування (хабарі, лобіювання, вимагання неправомірної додаткової плати з отримувачів публічних послуг тощо);

– ризики, пов'язані з недобросовісним виконанням із боку керівництва та службовців органу місцевого самоврядування своїх

професійних обов'язків (неякісне або невчасне надання публічних послуг тощо);

- ризики, пов'язані з неефективним управлінням керівництва;
- ризики, пов'язані з недостатністю або невчасністю фінансування видатків місцевого бюджету;
- ризики, пов'язані з порушенням прав членів територіальної громади<sup>1</sup>.

*Зовнішні ризики:*

- ризики, пов'язані з упередженим (переважно негативним) ставленням суспільства до органів влади, бюджетних установ та організацій;
- ризики, пов'язані з невідповідністю результатів реалізації проєктів розвитку громади очікуванням населення (негативні відгуки, чутки тощо);
- ризики, пов'язані з інформаційними атаками політичних опонентів;
- ризики, пов'язані з надзвичайними ситуаціями (епідеміями)<sup>2</sup>.

*Слабкі сторони в комунікаційній діяльності:*

- негативне ставлення суспільства до органів влади загалом;
- специфіка діяльності органів місцевого самоврядування (брак фінансування, невчасність фінансування, обмеженість менеджменту жорсткими законодавчими межами, складність впровадження інновацій);
- присутність політичного інтересу, наявність опозиції;
- низька оплата праці службовців органу місцевого самоврядування, бюджетних установ та організацій порівняно із закладами приватного сектора;
- високі ризики корупції в бюджетному секторі<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Хохба О. Т. Репутаційні ризики органів місцевого самоврядування та антикризова комунікаційна стратегія. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів : матеріали Міжнародної науково-практ. конференції* (м. Дніпро, 25 лютого 2022 р.). Дніпро : ДДУВС. С. 521–523.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

**Практичний кейс «Розробка антикризової комунікаційної стратегії протидії репутаційним ризикам (на прикладі ризиків, пов'язаних із корупційними правопорушеннями в органі місцевого самоврядування)»**

**Мета:** упередження та мінімізація репутаційних втрат унаслідок корупційних скандалів, пов'язаних із місцевою радою.

**Цільова аудиторія:** члени територіальної громади; стейкхолдери; посадові особи органів державного управління та місцевого самоврядування; виробники/постачальники товарів і послуг; інвестори та донори коштів; кредитори.

**Канали комунікації:**

– посадові особи органів державного управління та місцевого самоврядування: наради, онлайн-опитування, «гарячі лінії», персональне спілкування «керівник – підлеглий», неформальне спілкування, офіційний сайт центру, офіційне листування, звітування про результати роботи, масові комунікаційні заходи (круглі столи, конференції, семінари, наради);

– стейкхолдери: офіційний сайт органу місцевого самоврядування, офіційне листування, масові комунікаційні заходи (круглі столи, конференції, семінари, наради);

– члени територіальної громади: офіційний сайт органу місцевого самоврядування, сторінки в соцмережах, персональне спілкування, онлайн-опитування, «гарячі лінії»;

– виробники/постачальники товарів і послуг: офіційний сайт центру, офіційне листування, наради, семінари, ЗМІ;

– інвестори та донори коштів: офіційний сайт органу місцевого самоврядування, офіційне листування, наради, семінари, ЗМІ.

**Етапи та заходи**

*Профілактичний етап* передбачає підтримку позитивного іміджу органу місцевого самоврядування, формування іміджу нетерпимості до будь-яких проявів неефективного управління (нецільового витрачання бюджетних коштів, корупції, надання неякісних публічних послуг тощо).

*Заходи* передбачають постійне інформування як працівників органу місцевого самоврядування, так і зовнішніх стейкхолдерів та бенефіціарів щодо системної роботи.



*Моніторинг* – поява невеликих негативних повідомлень у ЗМІ про роботу органу місцевого самоврядування.

*Заходи:* постійний моніторинг висвітлення у ЗМІ тем, що стосуються діяльності органу місцевого самоврядування, та відповідних тенденції у висвітленні (версій, інтерпретацій, чуток) із подальшим прогнозуванням розвитку ситуації.

*Перехоплення ініціативи і задання напрямку розвитку теми.*

*Заходи:* формулювання та оприлюднення офіційної позиції керівництва органу місцевого самоврядування (політика «єдиного голосу»), що дозволить мінімізувати небажані реакції на подію та рівень контролю інтерпретації ситуації з боку ЗМІ; боротьба з чутками.

*Кризовий етап* – повідомлення у ЗМІ про фінансові, ресурсні, людські збитки внаслідок конкретного випадку.

*Заходи:* активне розповсюдження ключових повідомлень різними інформаційними каналами залежно від цільових груп; розробка медіазаготовок, забезпечення присутності посадових осіб в інформаційному просторі з узгодженими коментарями.

Проект медіазаготовки щодо реагування на кризову ситуацію, наприклад, у разі корупційного випадку в органі місцевого самоврядування, повинен містити інформацію про все, що відомо на поточний момент, перелік конкретних заходів, що реалізує керівництво, аби мінімізувати втрати внаслідок корупційного випадку та упередити його повторення (службове розслідування, оцінювання розмірів втрат та джерела їх покриття, профілактичні заходи тощо); особливі аспекти корупційного випадку – відомі прізвиська, обставини; заяви посадових осіб, їхня робота щодо вирішення кризової ситуації.

*Посткризовий етап* – ЗМІ намагаються повертатися до теми, проблеми, винних, відповідальних, збитків.

*Заходи:* просування позиції органу місцевого самоврядування щодо ліквідації наслідків та упередження повторення.

*Відновлення репутації* – узагальнення результатів роботи щодо ліквідації наслідків негативного випадку, покриття збитків, а також профілактичних заходів із метою унеможливлення повторення подібних випадків.

## **Гендерно чутливий підхід у комунікаційній діяльності органів місцевого самоврядування**

Комунікаційна діяльність як неодмінна складова управлінської діяльності в будь-якій сфері (приватній чи публічній) задля досягнення поставлених цілей вимагає врахування, окрім іншого, гендерних аспектів під час вибору завдань, методів, технік, технологій та інструментів здійснення комунікаційної діяльності.

Тому комунікаційні стратегії повинні бути гендерно чутливими – такими, що враховують гендерний аспект і містять інструменти комунікаційної діяльності, котрі спрямовані на забезпечення гендерної рівності. Це передбачає врахування гендерних інтересів і зменшення гендерних розривів цільової аудиторії, усунення гендерної дискримінації.

*Нормативно-правові засади впровадження гендерно чутливого підходу в комунікаційному процесі* визначаються національними та міжнародними документами, зокрема такими, як:

- Конституція України;
- Закони України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про запобігання та протидію домашньому насильству» та ін.;
- Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року;
- міжнародні договори України;
- Восьма періодична доповідь України про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок;
- Цілі сталого розвитку ООН;
- Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна»;
- щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні.

*Основні принципи гендерно-відповідальної комунікаційної діяльності:*

- професійне висвітлення гендерних проблем;
- подолання стереотипних гендерних ролей;
- збалансоване представництво жінок та чоловіків у матеріалах;
- гендерно толерантне представлення та відображення жінок і чоловіків;
- достойне зображення жінок і чоловіків;

- протидія гендерно-зумовленому насильству;
- збалансоване представництво жінок, що працюють у ЗМІ<sup>1</sup>.

*Дослідження комунікаційних стратегій на предмет їхньої гендерної чутливості передбачає аналіз:*

– груп цільової аудиторії, отримувачів інформаційних послуг за ознаками статі, віку, місця проживання, соціально статусу та іншими ознаками за потреби;

– потреб груп цільової аудиторії, отримувачів інформаційних послуг;

– обсягу та якості комунікаційної стратегії з точки зору задоволення інтересів груп цільової аудиторії комунікаційної діяльності;

– якості методів, технік, технологій та інструментів реалізації комунікаційної стратегії;

– перешкод до отримання інформаційних повідомлень для жінок, чоловіків та їхніх груп;

– диференціації каналів комунікації для жінок, чоловіків та їхніх груп у межах розробленої стратегії;

– цільових груп надавачів інформаційних послуг за ознаками статі, віку, місця проживання, соціально-економічного статусу та іншими ознаками<sup>2</sup>.

*Висновки, сформульовані за результатами дослідження комунікаційної стратегії щодо її гендерної чутливості, є основою для її коригування та приведення у відповідність до, зокрема, взятих Україною на себе зобов'язань щодо гендерної рівності, вимог нормативно-правових актів та інших документів.*

*Висновки повинні містити інформацію про:*

- рівень урахування у комунікаційній стратегії гендерних аспектів;
- виявлені гендерні розриви;
- факти гендерної дискримінації;
- неупереджене планування методів, технік, технологій та інструментів реалізації комунікаційної стратегії щодо врахування потреб та інтересів жінок, чоловіків та їхніх груп.

Необхідність урахування гендерних аспектів особливо

---

<sup>1</sup> Етичний кодекс щодо гендерно чутливої політики. Internews Ukraine, 2019. URL : <https://irrp.org.ua/v-ukrayini-z-yavivsyia-etichniy-kodeks-shhodo-genderno-chutlivoyi-politiki>.

<sup>2</sup> Шевченко С. О., Мунько А. Ю. Гендерно чутливий підхід в комунікаційній діяльності в публічному управлінні. *Розуміння маскуліності та гендерної рівності в секторі безпеки України та представлення результатів дослідження : матеріали Міжнародної науково-практ. конференції (м. Київ 25 берез. 2021 р.).* Київ : НАВС, 2021. С. 189–191. С. 189.

простежується в комунікаційній діяльності органів місцевого самоврядування.

*Напрями діяльності органів місцевого самоврядування з підвищеною чутливістю до гендерних аспектів:*

– інформування громадськості про діяльність органу місцевого самоврядування та його структурних підрозділів, комунальних підприємств, установ, бюджетних установ та організацій;

– створення умов для взаємодії між органами влади та громадськістю;

– залучення широких верств населення для обговорення та оцінки програм (проектів) розвитку громади;

– запровадження процедури публічної звітності керівників органів місцевого самоврядування та їхніх структурних підрозділів;

– звітування керівників про результати діяльності органу місцевого самоврядування та структурних підрозділів;

– оприлюднення інформації про відповідальність<sup>1</sup>.

У контексті професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування гендерні проблеми комунікаційної діяльності виявляються і в таких сферах діяльності, як: робота зі зверненнями громадян; надання публічних послуг населенню; дотримання професійної етики посадових осіб органів місцевого самоврядування; переговори зі стейкхолдерами розвитку громади.

*Повноцінне впровадження гендерно чутливого підходу до комунікаційної діяльності передбачає визначення принципів та засад інформаційної взаємодії суб'єктів публічного управління та громадян. Це, у свою чергу, вимагає формування гендерно орієнтованих професійних компетентностей у посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня їхньої кваліфікації щодо врахування гендерних аспектів під час підготовки та реалізації управлінських рішень.*

---

<sup>1</sup> Драгомирецька Н. М., Кандагура К. С., Букач А. В. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. посібник. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.

## ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Розкрийте поняття мезоконвергенції як системотворчого чинника взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості з теоретичної та практичної точок зору.

2. У чому полягає мета мезоконвергенції як системотворчого чинника взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості?

3. Надайте визначення інституційних змін, що відбуваються в інституціях розвитку територіальних громад та мають стати основою їхнього розвитку.

4. Які ознаки має система управління розвитком громад?

5. Розкрийте сутність гетерархічної моделі місцевого самоврядування та її підсистеми розвитку громад.

6. Покажіть приклад застосування теорії графів для виявлення характеру зв'язків та опису структури відносин у системі управління розвитком територіальних громад.

7. Опишіть модель управлінських і фінансових відносин стейкхолдерів розвитку територіальної громади.

8. Розкрийте поняття організаційно-функціональної спроможності органів місцевого самоврядування на фоні дії мезоконвергенції.

9. Надайте визначення інституційного середовища на рівні територіальних громад у контексті децентралізації влади.

10. Назвіть стратегічні пріоритети розвитку громад за застосування мезоконвергенції як інституційного механізму.

11. Перелічіть адміністративно-управлінські важелі розвитку громад.

12. За рахунок використання яких методів досягається управління розвитком громад за застосування мезоконвергенції?

13. Визначте роль партисипативного підходу до розвитку територіальних громад у реалізації мезоконвергенції як інституційного механізму.

14. Опишіть теорію суспільної угоди та обґрунтуйте її використання для досягнення мети розвитку територіальних громад.

15. Надайте характеристику принципів суспільної угоди.

16. Охарактеризуйте основні елементи суспільної угоди – початкову дополітичну ситуацію, в основу якої покладено принцип рівності, та нормативну характеристику сторін угоди.

17. Розкрийте сутність загальних принципів суспільної угоди, котрі розроблено Всесвітньою асоціацією неурядових організацій (WANGO).

18. Розкрийте сутність суспільної угоди як фундаменту взаємодії органів публічної влади та громадськості.

19. Наведіть перелік принципів, що визначають кожного українця як учасника суспільної угоди.

20. Які принципи можуть стати основою нової суспільної угоди для

України з-поміж тих, що визначили учасники семінару «Про суспільний договір» на базі Аспен Інституту Київ?

21. Охарактеризуйте принцип балансу між правами та обов'язками у державно-управлінському аспекті реалізації суспільної угоди.

22. Опишіть принцип нетерпимості до «нечистоплотних» політичних конструкцій (проектів).

23. Охарактеризуйте принцип «живого (не декларативного) партнерства».

24. Опишіть принцип динамічного реагування.

24. Перелічіть існуючі ризики створення формальної суспільної угоди.

25. Розкрийте сутність здатності органів місцевого самоврядування презентувати територіальну громаду, її ресурс та можливості розвитку усім зацікавленим сторонам як основи політичної легітимності.

26. Надайте перелік факторів, що здійснюють стримуючий вплив на розвиток територій.

27. Надайте визначення інститутів розвитку громад.

28. Охарактеризуйте цілі діяльності інститутів розвитку територіальних громад (міських, сільських, селищних).

29. Охарактеризуйте функції діяльності інститутів розвитку територіальних громад (міських, сільських, селищних).

30. Опишіть проектний підхід до вирішення проблем громади та використання передових смарт-технологій для її розвитку.

31. Розкрийте сутність комунікаційних інструментів, що визначають інституційну спроможність органів місцевого самоврядування до забезпечення взаємодії з громадськістю.

32. Надайте типовий перелік та специфіку використання інформаційних продуктів та форм інформування громадськості і стейкхолдерів у процесі розвитку територіальних громад.

33. За рахунок чого посилюється взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості, у тому числі комунікаційний її аспект?

34. Надайте визначення етики комунікацій у публічному управлінні.

35. Перелічіть принципи, що визначають етику комунікацій у публічному управлінні.

36. Опишіть компетенції структурних підрозділів, відповідальних за стратегічні комунікації, що створюються на базі органів місцевого самоврядування.

37. Надайте характеристику засобам боротьби з дезінформацією та іншими видами маніпулювання думкою громадськості.

38. Надайте визначення комунікаційної стратегії та охарактеризуйте її базові елементи.

39. Перелічіть ключові етапи провадження комунікаційної діяльності.

40. Що являє собою графік публікацій згідно з етапами комунікаційної діяльності?

41. Опишіть процес упередження та мінімізації репутаційних ризиків

органу місцевого самоврядування.

42. Розкрийте сутність гендерно чутливого підходу в комунікаційній діяльності органів місцевого самоврядування.

43. Перелічіть основні принципи гендерно-відповідальної комунікаційної діяльності.

44. Який аналіз передбачає дослідження комунікаційних стратегій на предмет їхньої гендерної чутливості?

45. Надайте перелік напрямів діяльності органів місцевого самоврядування з підвищеною чутливістю до гендерних аспектів.

**Практичне завдання 1: розробити медіазаготовку для реагування на кризову ситуацію в процесі реалізації проєктів розвитку громад згідно з шаблоном:**

[1] *Кризова ситуація (на вибір)* – масштабна аварія на дорозі, загибель людей, перекриття траси, знеструмлення житлового масиву внаслідок будівельних робіт тощо.

[2] *Інформування пресслужби* – все, що відомо на даний момент, у який спосіб ліквідуються наслідки, яка допомога надається постраждалим.

[3] *Перелік конкретних заходів, що проводить влада* – працюють ремонтні бригади, створено штаб, запрацював телефон «гарячої лінії», за допомогою якої можна дізнатися про рідних та близьких, організовано службу психологічної підтримки.

[4] *Особливі аспекти трагедії* – відомі прізвища, обставини.

[5] *Заяви посадових осіб, їхня робота щодо вирішення кризової ситуації.*

**Практичне завдання 2: визначити для кожної з наведених груп цільової аудиторії доречні формати комунікації (інформаційної взаємодії) щодо стратегії розвитку громади. Коротко пояснити вибір форматів.**

[6] Представники стейкхолдерів або партнерських організацій (державних і недержавних установ, що є партнерами в реалізації стратегії).

[7] Експерти за напрямом реалізації стратегії (наприклад, представники дослідницьких центрів та галузевих об'єднань).

[8] Представники ЗМІ (суспільно-політичних або спеціалізованих галузевих).

[9] Аудиторія сторінки/групи у нових медіа (соціальні мережі, месенджери) організації, що відповідальна за реалізацію стратегії.

[10] Територіальна громада, мешканці якої мають відчуті позитивні зміни внаслідок реалізації стратегії (наприклад, місто Дніпро).

[11] Одна із суспільних груп у певній громаді, на розв'язання проблем якої спрямований один із проєктів розвитку (наприклад, мешканці віддалених районів міста Дніпро).

**Практичне завдання 3: розробити план проведення інтерв'ю з керівником органу місцевого самоврядування щодо стратегії розвитку територіальної громади та сформулювати 10 запитань для нього.**

## Розділ 4

### РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД

#### 4.1. Ресурсний потенціал та ресурси розвитку громад

Конкурентна перевага територіальної громади міститься, насамперед, у використанні набору виняткових матеріальних та нематеріальних ресурсів і визначається публічно-управлінською здатністю до їх ефективного комбінування задля утримання конкурентної позиції або її покращення. При цьому жоден із ресурсів не є ані унікальним, ані незамінним. Тому організаційна діяльність має бути спрямована на досягнення оптимальної комбінації ресурсів, що дозволяє перетворити короткострокову конкурентну перевагу на довгострокову та забезпечити константність процесу цілеспрямованого ресурсного перетворення.

#### **Підходи до ресурсного забезпечення місцевого самоврядування:**

- *інституційний* – на передній план виноситься призначення ресурсів для ефективного здійснення публічної влади;
- *функціональний* – розглядає дієздатну та ефективну систему управління як ресурс, що у комплексі з іншими засобами приводить у рух усі підсистеми об'єкта управління, що втілюється в розвитку об'єкта управління;
- *територіальний* – згідно з ним територіальні ресурси розглядають як базис соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад і визначають потенціал їх модернізації;
- *компонентний* – заснований на дослідженні окремих ресурсів державного та територіального управління: фінансового, бюджетного, інформаційного, соціального, інтелектуального – та їхнього впливу на функціонування і розвиток як держави в цілому, так і окремих територій<sup>1</sup>.

**Ресурсне забезпечення регіонального розвитку** – система державних заходів, спрямованих на створення матеріальних, правових,

---

<sup>1</sup> Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2009. 441 с.



інституційних умов перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей регіонального управління<sup>1</sup>; сукупність матеріальних та нематеріальних ресурсів, спрямованих на підтримку і реалізацію заходів, передбачених за програмою соціально-економічного розвитку з урахуванням обмежень<sup>2</sup>.

**Ресурсне забезпечення розвитку територій** – сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їх виконання<sup>3</sup>

*Базовими об'єктами управління в ресурсному забезпеченні розвитку громад є:*

– **ресурсний потенціал території** як «сукупність усіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил і т. ін., що можуть бути використані в якій-небудь галузі, ділянці, сфері» та «...приховані здатності, сили якої-небудь діяльності, що можуть виявитись за певних умов»<sup>4</sup>; точки (можливості) створення ресурсів;

– **ресурси** у всіх їхніх проявах; продукт (результат) управління ресурсним потенціалом території; усі види ресурсів – як матеріальні, так і нематеріальні, а особливо найбільш ліквідний їхній вид – фінансові ресурси, у тому числі державні фінанси у вигляді трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам.

**Види ресурсних потенціалів території (що не вичерпує їхньої розмаїтості):**

– *когнітивний* – є сукупністю зацікавлених сторін, які можуть брати участь у формуванні структурних елементів (видів) ресурсного потенціалу територіальної громади (за географічною, функціональною, виробничою та іншими ознаками). Оцінюється за допомогою таких заходів, як обізнаність резидентів і нерезидентів громади через

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Ободець Р. В. Механізми державного управління ресурсним забезпеченням соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2007. 20 с. С. 19.

<sup>3</sup> Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку територій: двовимірний підхід. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 221. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_4\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_37). С. 220–225.

<sup>4</sup> Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. Харків : Синтекс, 2002. 672 с. С.447.

«когнітивні карти» зацікавлених сторін;

– *кадровий* – це здатність працівників і керівництва органів місцевого самоврядування ефективно управляти наявними ресурсами та розширювати можливості їх генерування та акумуляції. Описується низкою компонентів, що охоплюють відповідальність керівників органів місцевого самоврядування за реалізацію операційних та стратегічних дій та їх представлення зовнішнім групам учасників. Похідні види потенціалу: виконавчий та адміністративний;

– *представницько-іміджевий* – відображає здатність органів місцевого самоврядування презентувати територіальну громаду, її ресурс та можливості розвитку стейкхолдерам. Цей вид потенціалу є основою політичної легітимності в демократично організованих суспільствах. Подібно до управлінського потенціалу, представницький концептуалізований за кількома аспектами, як-от: іміджевий, інвестиційний, маркетинговий;

– *політичний* – свідчить про індивідуальну та колективну здатність органів місцевого самоврядування впливати на прийняття рішень центральними органами влади, що стосуються місцевого самоврядування. Такий вид потенціалу може включати політичну мобілізацію недержавних діячів (громадських активістів), а також діяльність за допомогою оперативних політичних каналів;

– *виробничий* – здатність органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, суб'єктів господарювання приватного сектора, у тому числі у межах проектів державно-приватного партнерства, виробляти товари та послуги відповідно до структури попиту на регіональному, національному та міжнародному ринках. Виробничий потенціал пов'язаний із такими функціями органу місцевого самоврядування, як підвищення ефективності управлінських рішень, пошук інноваційних інструментів розв'язання проблем, спрямованих на покращення бізнес-клімату, розширення ринків збуту для місцевого виробника та сприяння розвитку місцевого підприємницького потенціалу;

– *фінансовий* – охоплює фактичний обсяг фінансових ресурсів, котрим володіє на певний момент територіальна громада або від її імені – орган місцевого самоврядування, та потенційні фінансові ресурси, що можуть бути ними використані за певних умов, а також необхідні для цього можливості;

– *потенціал розвитку* – є складною сукупністю елементів (нормативно-правові документи, заходи, механізми тощо), за допомогою яких органи місцевого самоврядування будують комунікативні зв'язки,

зміцнюють імідж громади та реалізують проєкти соціально-економічного розвитку;

– *інтегративно-комунікативний* – пов’язаний зі здатністю органів місцевого самоврядування спілкуватися з учасниками процесу формування та розвитку ресурсного потенціалу територіальної громади, збирати чи поширювати інформацію, мобілізувати громадськість або в інший спосіб залучати стейкхолдерів, як внутрішніх, так і зовнішніх. Відображає ступінь участі громадськості в розвитку територіальної громади та впливає зі структури та якості відповідних заходів органів місцевого самоврядування, що теоретизуються як навчальна база для розробки норм і набуття навичок, необхідних для участі в управлінні розвитком громад.

**Основні види ресурсів у ресурсному забезпеченні громад (перелік не є вичерпним):**

– *людські* – найцінніше багатство суспільства, процвітання якого можливо лише за створення відповідних умов для формування, відтворення та подальшого розвитку і використання цього ресурсу з урахуванням інтересів кожного із суб’єктів державотворення. Люди наділені інтелектом, тобто їхня реакція на зовнішній вплив емоційно осмислена, а не механічна; вони здатні до постійного удосконалення й розвитку, обираючи певні види діяльності, що є довгостроковим джерелом ефективності суспільства<sup>1</sup>;

– *трудові* – частина населення країни, яка, маючи відповідні психофізіологічні, фізичні та інтелектуальні якості, здатна виробляти матеріальні й духовні блага і послуги, тобто здійснювати корисну діяльність; наявні нині і передбачувані в майбутньому ресурси праці суспільства з відповідними кількісними та якісними характеристиками<sup>2</sup>;

– *природні* – однорідні складники природи, що є елементами екосистеми і придатні для задоволення певних потреб людини; запас, котрий може бути використано у господарській діяльності людини і становить її сировинну і енергетичну базу<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпуненко (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 748 с. С. 345.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с. С. 478.

– *адміністративні* – наявні в системі державного управління засоби, механізми, владні повноваження та людські ресурси, що залучають для підвищення ефективності функціонування державних інституцій і створення додаткової суспільної вартості<sup>1</sup>;

– *інформаційні* – сукупність документів у інформаційних системах. Одне з ключових понять, що характеризує інформаційне суспільство. У процесі розбудови нової суспільної формації значущість цього ресурсу у забезпеченні як державного управління, так і життєдіяльності людини, порівняно з традиційними видами ресурсів, зростає<sup>2</sup>;

– *фінансові* – сукупність фінансових ресурсів, що формуються та використовуються для вирішення проблем, пов'язаних із процесами проєктування, будівництва, розвитку, функціонування об'єктів та суб'єктів соціально-економічної та інженерно-виробничої інфраструктур території, суб'єктів підприємницької діяльності<sup>3</sup>.

Ресурси як об'єкт управління у ресурсному забезпеченні мають за мету не лише наповнення і виконання місцевого бюджету. Хоча це і є частиною загальної мети органів місцевого самоврядування, але обмежується доволі вузькою сферою управлінського впливу.

*Масштабною метою використання ресурсів в ресурсному забезпеченні розвитку громад* є максимальне залучення ресурсів лише у обсязі, достатньому:

– для забезпечення процесу бюджетування, формування і виконання місцевого бюджету (наприклад, кадри – лише в частині службової компетенції щодо бюджетування і в частині сплати податку на доходи фізичних осіб);

– для використання їх як потенційної можливості мобілізації фінансових ресурсів для розвитку громади.

**Розмежування ресурсів територіальної громади як базового об'єкта управління** наведено на рис. 4.1.

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с. С. 545.

<sup>3</sup> Сазонець І. Л., Гринько Т. В., Придатко Г. Ю. Управління місцевими фінансами : навч. посібник. Київ : ЦНЛ, 2006. 246 с. С. 89.



Рис. 4.1. Розмежування ресурсів територіальної громади як базового об'єкта управління

*Ресурси громади є множиною різних, практично не підпорядкованих один одному елементів. Винятком можна вважати ресурси, що знаходяться в межах підпорядкування органів місцевої влади (кадровий потенціал – щодо підпорядкування працівників виконавчого комітету; фінансовий потенціал – у частині розпорядження грошовими коштами). Це сукупність різноманітних елементів системи, котрі за ознакою різнорідності є гетерогенними, що робить їх складними в управлінні, бо потребує різноманітного підходу і, відповідно, фахівців різного професійного спрямування.*

## **4.2. Ресурсна база місцевих бюджетів**

**Ресурсна база місцевих бюджетів – сукупність джерел місцевих бюджетів та особливості їх формування в умовах децентралізації.**

Основою ресурсної бази є надходження фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Вони закріплюють економічну самостійність останніх, активізують господарську діяльність, дають змогу розширювати економічний потенціал території, реалізуючи стратегії зростання<sup>1</sup>.

Стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, по суті, декларує базові *принципи формування ресурсної бази місцевих бюджетів*, а саме:

– органи місцевого самоврядування мають право в межах національної економічної політики на власні фінансові ресурси, котрими вони можуть вільно розпоряджатися в межах повноважень, їхній обсяг відповідає повноваженням, передбаченим законом;

– принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону;

– фінансові системи, котрі є підґрунтям ресурсів органів місцевого самоврядування, мають досить диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати співмірність наявних ресурсів, наскільки це

---

<sup>1</sup> Ворона П. В. Напрями формування стратегії регіонів. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С.371–389.

можливо, та зростання вартості завдань органів місцевого самоврядування;

– захист фінансово слабших органів місцевого самоврядування передбачає подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря;

– з органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитися консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів;

– якщо це можливо, дотації органів місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів, що не скасовує свободу органів місцевого самоврядування проводити власну політику;

– органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону<sup>1</sup>.

Схема на рис. 4.2 розкриває структуру дохідної бази місцевих бюджетів як частини ресурсної бази органів місцевого самоврядування, фінансові ресурси якої спрямовуються органам місцевого самоврядування здебільшого на виконання власних та делегованих повноважень та на фінансування управління ресурсним забезпеченням для мобілізації цієї дохідної бази.

---

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. : ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

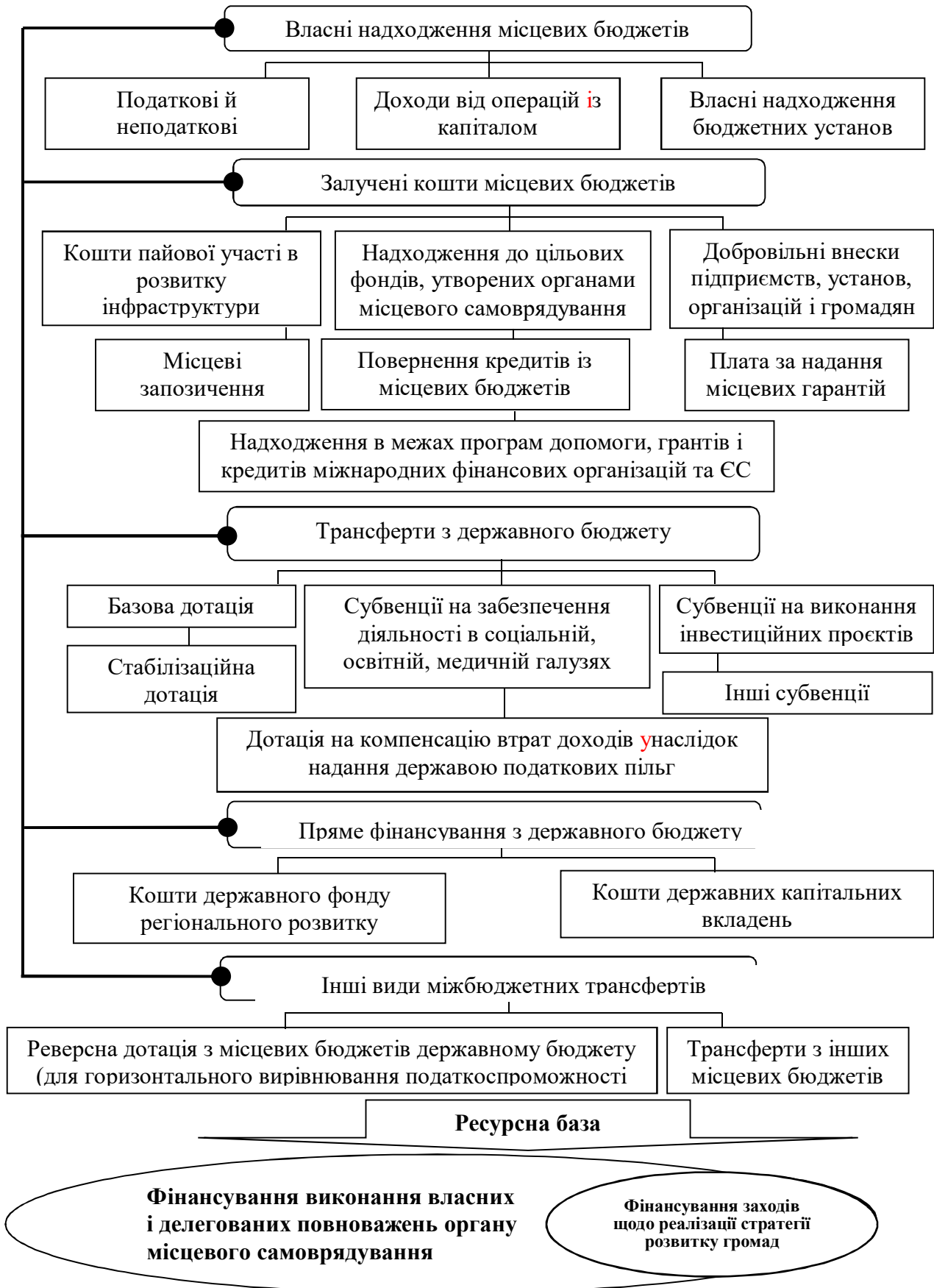


Рис. 4.2. Структура і розподіл ресурсної бази місцевих бюджетів



*Власні надходження місцевих бюджетів* – це законодавчо закріплені обов’язкові платежі (податки і збори) та частки контингенту їх надходжень, що мобілізуються на відповідній території. Зокрема, податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій із капіталом (кошти від відчуження майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності; кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення); власні надходження бюджетних установ. Неподаткові надходження – доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження (п. 2.3 ст. 9 Бюджетного кодексу України)<sup>1</sup>.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи:

*1. Перша група* – надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їхньою основною діяльністю; надходження від додаткової (господарської) діяльності; плата за оренду майна бюджетних установ; надходження бюджетних установ від реалізації майна; інші джерела власних надходжень бюджетних установ (благодійні внески, гранти та дарунки; кошти від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів);

*2. Друга група* – кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право; кошти, що отримують державні й комунальні заклади вищої освіти, наукові установи та заклади культури як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектора для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти; кошти, отримані від реалізації майнових прав на фільми, вихідні матеріали фільмів та фільмокопій, створені за бюджетні кошти за державним замовленням або на умовах фінансової підтримки.

*Залучені кошти* – необов’язкові платежі та безпосередньо кошти підприємств, установ, організацій і громадян, що залучаються до дохідної частини місцевих бюджетів та використовуються в межах виконання цільових програм або проєктів розвитку територій.

---

<sup>1</sup> Бюджетний Кодекс України від 8 липня 2010 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

*Трансферти з державного бюджету* – кошти державного бюджету, що у вигляді дотацій та субвенцій спрямовуються до дохідної частини місцевих бюджетів. Загалом, згідно з п. 4 ст. 9 Бюджетного кодексу України трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі<sup>1</sup>. Трансферти використовуються в таких основних напрямках: виконання власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування в межах вирівнювання податкоспроможності територій; реалізація інвестиційних проєктів (розвиток територій); компенсація втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок державної протекціоністської політики в галузі оподаткування.

*Пряме фінансування з державного бюджету* – це кошти державного бюджету, що спрямовуються у межах програм і проєктів соціально-економічного і культурного розвитку територій. До інших видів міжбюджетних трансфертів, насамперед, слід віднести реверсну дотацію з місцевих бюджетів державному бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій у межах надходжень податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) та частини податку на прибуток підприємств, а також трансферти з інших місцевих бюджетів у вигляді субвенцій на виконання інвестиційних проєктів, утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків їхньої діяльності, дотацій та інших субвенцій на договірній основі.

Формування і функціонування системи ресурсного забезпечення розвитку громад має на меті максимізацію наповнення місцевих бюджетів і розширення їхньої ресурсної бази у обсягах, темпи зростання яких мають перевищувати темпи зростання доходів громадян та суб'єктів господарювання (за маркером Левіафана, котрий було наведено вище). Досягнення цієї мети пов'язане з необхідністю вирішення не лише фінансових проблем, але й низки питань правового, організаційного, політичного, соціального, освітнього, етичного та іншого характеру.

Окрім цього, в умовах децентралізації влади сукупність суспільно-економічних взаємовідносин між суб'єктами управління виходить за рамки бюджетування, адже процес ресурсного забезпечення розвитку громад не може бути повністю керованим одним суб'єктом – органами місцевого самоврядування. Натомість до управління залучаються інші

---

<sup>1</sup> Там само.

учасники – стейкхолдери, максимальне залучення і керованість яких є важливою умовою для успішної реалізації управління.

Нормативно-правова основа ресурсного забезпечення розвитку територіальних громад включає переважно акти, що стосуються формування, розподілу та використання ресурсної бази місцевих бюджетів, а також базові документи у сфері місцевого самоврядування, у тому числі й міжнародні, ратифіковані Верховною радою України. Нормативно-правова основа розвивалася та змінювалася разом із реформою місцевого самоврядування та децентралізації влади, розширюючи та зміцнюючи повноваження і можливості органів місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення розвитку територіальних громад (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

**Нормативно-правова основа місцевого самоврядування у сфері  
ресурсного забезпечення розвитку громад**

Назва закону (акта)	Характеристика
Конституція України	<p>Ст. 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.</p> <p>Ст. 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.</p> <p>Ст. 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.</p> <p>Ст. 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території<sup>1</sup>.</p>
Європейська хартія місцевого самоврядування	Містить ціннісні кластери, що програмуєть суспільну свідомість і через неї – соціальні дії: конструктивні; невід'ємних прав людини; демократії; виборності

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Назва закону (акта)	Характеристика
	органів місцевого самоврядування; конструкт найвищого права, конституційності; свободи асоціацій; конструкт єдності функцій, компетенцій і ресурсів; наближення влади до народу; повноти і виключності повноважень; фінансової спроможності; бюджетного вирівнювання <sup>1</sup> .
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Визначає принципи місцевого самоврядування, організаційно-правову, матеріальну і фінансову основи. Розкриває форми участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення. Характеризує органи місцевого самоврядування, повноваження, права, обов'язки <sup>2</sup> .
Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»	Регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає засади діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, правовий статус, порядок гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування <sup>3</sup> .
Закон України «Про засади державної регіональної політики»	Визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України <sup>4</sup> .
Бюджетний кодекс України	Визначає основи управління коштами місцевих бюджетів і сферу повноважень, прав та обов'язків органів місцевого самоврядування у цих питаннях <sup>5</sup> .
Податковий кодекс України	Регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів та визначає сферу повноважень, прав та обов'язків органів місцевого самоврядування.
Закон України	Мета – сформувати самодостатні територіальні

<sup>1</sup> Заблоцький В. В. Ціннісні конструкти Європейської хартії місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. 2013. № 2(42). С. 146–151.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

<sup>3</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

<sup>4</sup> Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

<sup>5</sup> Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Назва закону (акта)	Характеристика
«Про добровільне об'єднання територіальних громад»	громади з відповідними матеріальними та фінансовими ресурсами, розвинутою соціальною інфраструктурою, спроможні виконувати функції органів місцевого самоврядування на належному рівні <sup>1</sup> .
Закон України «Про співробітництво територіальних громад»	Визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю <sup>2</sup> .
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	Визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад <sup>3</sup> .

Структурні перетворення в економіці, запити населення, збільшення вартості робіт, товарів та послуг змушують органи місцевого самоврядування брати більш активну участь у пошуку нових джерел для фінансування потреб територіальних громад. Тому необхідним є:

– з боку органів місцевого самоврядування – виявлення найбільш раціональних джерел інвестування у місцеві проекти, раціональне використання об'єктів комунальної власності, ефективне бюджетне планування;

– з боку держави – передача місцевому бюджету нових джерел надходжень, розширення чинного переліку місцевих податків і зборів<sup>4</sup>.

Пошук і залучення додаткових коштів громади є копіткою,

<sup>1</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

<sup>2</sup> Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

<sup>3</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

<sup>4</sup> Мордвінов О. Г. Зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2012. № 2(38). С. 169–173.

ресурсномісткою роботою (у першу чергу, використовується кадровий ресурс, витрати якого вимірюються часом і оплатою його праці), а це потребує сьогодні значних фінансових вкладень. У майбутньому «вартість» управління ресурсним забезпеченням буде лише збільшуватися.

Шляхи усунення дисбалансів видатків місцевих бюджетів:

– забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом фінансових ресурсів для організації ефективного управління економікою і соціальною сферою;

– перенесення акцентів зі збільшення обсягів видатків місцевих бюджетів для надання послуг на удосконалення процесу використання коштів і забезпечення обґрунтованих рішень розпорядниками бюджетних коштів;

– перенесення акцентів із контролю за виконанням зобов'язань органів місцевого самоврядування на забезпечення ефективності їх виконання<sup>1</sup>.

Шляхи подолання недоліків вітчизняної бюджетної практики на локальному рівні:

– зміна концепції вирішення проблем місцевих бюджетів та забезпечення фінансової безпеки територій;

– зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів і розширення повноважень органів місцевого самоврядування з питань справляння податкових і неподаткових платежів (надання можливості широко контролювати справляння податків і зборів до місцевих бюджетів);

– розширення переліку неподаткових платежів, що встановлюються за рішенням місцевих рад;

– розмежування податку на прибуток підприємств між державним та місцевими бюджетами;

– зменшення диспропорцій у ресурсному забезпеченні громад;

– зменшення диспропорцій в економічному розвитку територій;

– наявність виваженої державної регіональної політики;

– розширення та забезпечення реалізації прав органів місцевого самоврядування;

– фінансове забезпечення виконання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

– удосконалення регулювання видаткових повноважень органів місцевого самоврядування;

---

<sup>1</sup> Фінансові механізми та інструменти подолання дисбалансів соціально-економічного розвитку України : монографія ; за ред. д-ра екон. наук, проф. Т. Г. Васильціва. Львів : ТзОВ «Ліга-Прес», 2016. 596 с.

- розширення переліку місцевих податків і зборів;
- удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів,
- вирішення проблеми несвоєчасності виконання платежів із місцевих бюджетів;
- посилення прозорості та відкритості місцевих бюджетів;
- узгодження трансформації системи місцевих бюджетів із реформуванням адміністративно-територіального устрою.

*Розв'язання різнопланових проблем і вирішення завдань, що лежать перед ресурсним забезпеченням розвитку громад, потребує відповідного нормативно-правового забезпечення, організаційно-функціональної побудови, нових підходів до планування, мотиваційного і просвітницького (освіта і пропагування) супроводу тощо. Це можливо за наявності належних і достатніх інституційних складників управління ресурсним забезпеченням.*

#### **4.3. Інституційні складники системи ресурсного забезпечення розвитку громад**

Особливістю інституційного підходу до публічного управління є те, що він визначає суб'єкти, організаційно-функціональну структуру та технологію управління та інституційні складники.

**Інституційні складники системи ресурсного забезпечення розвитку громад** – це елементи системи, завдяки яким управлінські пріоритети, цілі і завдання трансформуються у практичні дії і процедури та визначаються інститутами управлінської системи (зокрема, органами місцевого самоврядування і їхніми підрозділами, як зміненими чи реорганізованими, так і утвореними), а також інструменти, норми, формальні і неформальні правила реалізації технології управління.

У ході реформи місцевого самоврядування законодавство України щодо децентралізації влади було в цілому узгоджено з міжнародними нормативними документами, а також прийнято сукупність нормативно-правових актів, що регулюють перебіг реформи й унормовують питання делегування повноважень місцевому самоврядуванню, формування спроможних територіальних громад, зміну переліку і порядку визначення міжбюджетних трансфертів, організації бюджетного

процесу, ролі органів місцевого самоврядування в ньому, частки податків, що зараховуються до місцевих бюджетів тощо. Крім того, було переглянуто окремі податкові норми щодо складу податків і співвідношення їхнього рівня (державні/місцеві), в нормовано питання упорядкування надання адміністративних послуг, користування землею за межами населених пунктів, співробітництва територіальних громад тощо.

Незважаючи на це, виникли певні процедурні відхилення (невідповідності або відмінності) між застарілим чинним законодавством і нагальними потребами реформи, правові прогалини, мала місце недостатня формалізація управлінських дій і процедур, що є передумовою формування інституційних складників системи ресурсного забезпечення розвитку громади.

*Перше відхилення полягає у невідповідності розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо залучення додаткових джерел формування ресурсної бази місцевих бюджетів і, відповідно, створення нових точок генерування ресурсного потенціалу території наявним реальним можливостям реалізувати ці повноваження.* Під точками генерування ресурсного потенціалу маються на увазі фізичні особи або представники бізнесу, які вже є джерелом збільшення потенціалу території/громади чи бюджету або потенційно можуть ним стати. Обмеження процесу бюджетування на місцевому рівні суттєво звужені, проте пом'якшено вплив обмежень, що стосуються бюджетного процесу на державному рівні. Отже, органи місцевого самоврядування отримали ширші можливості щодо застосування ресурсного підходу до управління розвитком громад, проте скористатися ними у повному обсязі наразі не можуть.

*Друге відхилення – це посилення впливу екзогенних факторів на місцеві бюджети через нові точки генерування ресурсного потенціалу території, адже децентралізація відкрила процеси формування, розподілу і використання коштів місцевих бюджетів для участі в них членів громади (постійних і тимчасових), а також зацікавлених сторін (стейкхолдерів).* Досі органи місцевого самоврядування не володіють достатніми інструментами та інформаційними масивами для оцінювання, врахування позитивного та упередження негативного впливу екзогенних факторів на ресурсне забезпечення розвитку громад.



*Третє відхилення – відмінності між особливостями управлінських процесів у публічному та приватному секторах* (табл. 4.2). Таке відхилення має значення, коли органи місцевого самоврядування вступають у партнерські відносини із приватним сектором, тому постає необхідність у вирівнюванні дисонансу особливостей публічного та приватного секторів.

Таблиця 4.2

**Відмінності управлінських процесів у публічному та приватному секторах**

Публічний сектор	Напрямок	Приватний сектор
Максимізація суспільного блага, відновлення ресурсів	Мотивація суб'єктів управління	Максимізація прибутку, інколи – соціальний ефект
Конституція України, закони, підзаконні та нормативно-правові акти; рішення місцевих рад і їхніх виконавчих комітетів, розпорядження керівників органів місцевого самоврядування	Правове забезпечення управлінського процесу	Конституція України, закони, підзаконні та нормативно-правові акти; статут суб'єкта господарювання, внутрішні положення та інструкції
Підзвітність громадськості через такі механізми, як вільний доступ до інформації, публічні консультації, демократичні вибори, інші інструменти	Підзвітність суб'єктів управління	Підзвітність менеджерів перед власником, радою директорів чи акціонерами
Охоплює численні суб'єкти формування управлінських рішень, що суттєво збільшує проміжок часу ухвалення останніх	Організація управлінського процесу	Зниження формалізації управлінського процесу, орієнтація на доцільність та оптимізацію витрат часу
Органи місцевого самоврядування ухвалюють коротко- та довгострокові, фінансово стійкі рішення за допомогою участі зацікавлених сторін (громадян, підприємств, установ) через публічні консультації та інші канали у межах національного законодавства	Ухвалення управлінських рішень	Власники або менеджери у межах делегованих власником повноважень приймають рішення. Зацікавлені сторони (працівники, акціонери тощо) іноді представлені в управлінському органі

*Четверте відхилення – відсутність мотивації територіальних громад та учасників ресурсного забезпечення розвитку громад щодо активної участі у формуванні максимально можливої дохідної частини місцевого бюджету і в розширенні його ресурсної бази. Це частково викликане традиційним підходом до ролі органів місцевого самоврядування як інституту «донесення» суспільних благ до споживачів – мешканців громади – без проявлення активності у процесі наповнення бюджету, частково через недостатність пропагування значення децентралізації для добробуту кожного та неналежну освіченість як посадових осіб місцевого самоврядування, так і громадян.*

Інституційні складники системи ресурсного забезпечення розвитку громад формуються виходячи із зазначених та інших відхилень, а також з урахуванням таких аспектів, як:

- локалізація (обмеження місця певними просторовими межами) ресурсного потенціалу в межах конкретної територіальної громади;
- орієнтація на надання публічних послуг, їх доступність для населення;
- побудова економіки локалізації ресурсного потенціалу на основі попиту на публічні послуги, конкурентоспроможності території, співвідношення ціни та якості публічних послуг;
- регулюючий вплив органів місцевого самоврядування на місцевому ринку, функцій органів місцевого самоврядування у процесі залучення інвестицій і організаційного супроводу реалізації інвестиційних проєктів.

**Сукупність інституційних складників ресурсного забезпечення розвитку громад складається з трьох великих груп.**

**Базисні інститути, що мають здійснювати організаційно-функціональне забезпечення системи.** Організаційно-функціональне забезпечення зводиться до формування суспільно-економічних відносин, у ході яких розробляються і приймаються конкретні управлінські рішення, виконуються дії і процедури та концентровано зводяться до організації, планування, контролю і мотивації за застосування відповідних інструментів і методів. Базисні інститути суттєво змінилися з початком реформи децентралізації, створюються спеціалізовані підрозділи чи інституції розвитку громад. Такі інституції мають за

основну функцію ресурсне забезпечення розвитку громади і збільшення ресурсної бази, системно здійснюють стратегічне планування та розробляють алгоритми реалізації цих планів із виконанням календарної синхронізації документів довго- і середньострокового планування та поточних планів. Також формуються робочі групи, що виконують функцію інформування, освітню діяльність стосовно ресурсного забезпечення розвитку громади, навчання, формулювання та подання пропозицій, у тому числі і для просування до прийняття законів, постанов та інших рішень на державному рівні, тощо.

**Нормативно-правове забезпечення, розпорядчі документи як стосовно підготовки створення інститутів, їх повноважень і функцій, так і для конкретних управлінських дій,** наприклад, інформаційно-аналітична робота, процес розробки стратегії, поточне бюджетування, план роботи над проєктами, ув'язані з термінами виконання та відповідальними особами (робочий план або комплексний план розвитку території), визначення і затвердження індикаторів результативності, програма (положення) роботи з представниками громадськості, планування заходів і програм навчання та промоції громади, правила взаємодії спеціалізованих підрозділів зі стейкхолдерами, посадові інструкції та програми з мотивування стейкхолдерів до участі в ресурсному забезпеченні розвитку громади, тощо.

**Структурно-компетентнісні складові, котрі є сукупністю об'єкт-об'єктних суспільно-економічних відносин, що формуються відповідно до організаційно-функціональної структури ресурсного забезпечення громад у межах кола компетенцій і повноважень базових інститутів, посадових осіб органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів.**

**Основні завдання щодо формування інституційних складників системи ресурсного забезпечення розвитку громад за застосування теорії мезоконвергенції:**

– зближення інтересів органів місцевого самоврядування та інших стейкхолдерів щодо усвідомлення спільної вигоди від наповнення місцевих бюджетів і розширення ресурсної бази. Таке зближення можливе за умови розроблення заходів мотивації ресурсного забезпечення – тобто характеристик, важелів і впливів формування мотиву (а також стримуючих факторів), у межах яких управління функціонує, розвивається та набуває органічної, дієвої форми з

урахуванням внутрішніх потреб органів місцевого самоврядування та особистих мотивів як посадових осіб, так і стейкхолдерів, їхніх установок, ідеалів, цінностей для отримання якісного результату щодо досягнення стратегічної мети;

– узгодження норм і характеру управлінських процесів у публічному та приватному секторах шляхом розробки й упровадження органами місцевого самоврядування таких інституційних складників, як правила, орієнтовані на результат;

– вироблення процедурних правил та правил, орієнтованих на інноваційний розвиток.

*Правила, орієнтовані на довгостроковий результат* – це правила, що розробляються органами місцевого самоврядування та є орієнтованими на довгострокові цілі розвитку громади за умови збалансування ресурсної бази місцевих бюджетів (власних доходів місцевого бюджету, міжбюджетних трансфертів, запозичень та донорських коштів). Такі правила зобов'язують органи місцевого самоврядування сформулювати пропозицію збалансованої ресурсної бази місцевого бюджету, котру буде покладено в основу стратегії управління ресурсним забезпеченням. Перевагою орієнтованих на результат правил є те, що вони точно визначають межі дій суб'єктів управління. При цьому правила передбачають компроміс між короткостроковим і довгостроковим результатом. Останній може бути більш оптимістичним, проте вимагати альтернативних нестандартизованих шляхів досягнення. Один зі способів вирішення цього компромісу полягає в тому, щоб визначити правила, орієнтовані на результат, у залежності від стану управлінського циклу. Наприклад, збалансування ресурсної бази місцевих бюджетів може бути викладено з точки зору циклічно скоригованого, а не фактичного дефіциту бюджету. Правила, орієнтовані на результат, є засобом контролю поведінки органів місцевого самоврядування, стейкхолдерів чи політичних агентів, що впливає з очевидної простоти правил, заснованих на чітких межах.

У контексті правил, орієнтованих на результат, важливе теоретико-прикладне значення має підхід до формування інституціонально-цільової основи орієнтованого на результат управління, що базується на обґрунтуванні такої віртуальної інституції, як «зона стратегічної відповідальності». Ця інституція є багатоцільовим методологічним способом, із використанням якого реалізується низка нетрадиційних

підходів до стратегічного планування і побудови структури управління, орієнтованої на результат. Базовим постулатом концепції управлінської відповідальності, розробленої на основі зони стратегічної відповідальності, є те, що саме наявність потреб, презентованих зонами стратегічної відповідальності, є підставою для створення центрів відповідальності. Тобто в такому разі структура формується «знизу», від потреб громади, чим забезпечується орієнтація управління на соціально визначений результат, а відповідальність за його досягнення закріплюється структурою. При цьому реалізуються вимоги принципу узгодженості цілей, стратегії, структури управління<sup>1</sup>.

*Процедурні правила* формуються органами місцевого самоврядування як представником публічного сектора за участі зацікавлених сторін серед представників приватного сектора. Такі правила визначають процедури організації та реалізації процесів, у яких приймаються рішення щодо ресурсного забезпечення розвитку громад. Вони є двох типів: правила, що зосереджені на тих, хто приймає рішення, та правила, що зосереджені на змісті управлінського рішення. Перші визначають повноваження учасників процесу ресурсного забезпечення розвитку громади: органів місцевого самоврядування (публічний сектор), членів громади та суб'єктів господарювання (приватний сектор). Здійснюється розподіл повноважень органів місцевого самоврядування, зовнішніх експертів, громадськості і стейкхолдерів; формуються процесуальні норми та повноваження усіх суб'єктів управління щодо затвердження відповідних рішень органів місцевого самоврядування стосовно ресурсного забезпечення. Процедурні правила, орієнтовані на зміст управлінського рішення, визначають межі відхилень від цільових показників (що тісно пов'язує їх із правилами, орієнтованими на результат) та визначають вирішення конфлікту між представниками публічного і приватного секторів щодо змісту управлінських рішень.

Використання інноваційних підходів як у державному управлінні, так і в управлінні в цілому має базуватися на використанні системно-інтегративного підходу, що дозволяє об'єднувати елементи всіх типів управління, визначати зміст інноваційності управління і його складники. Це повинно розглядатися як обов'язковий пріоритетний компонент інноваційної діяльності, що використовує інноваційні важелі організації

---

<sup>1</sup> Шаров Ю. П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення. *Вісник академії митної служби України*. 2010. Вип. 1. С. 33–38.

й управління процесами, створення і реалізації інновацій, координацію діяльності суб'єктів інноваційної сфери, їх взаємодію та продукує механізми узгодження інтересів усіх учасників<sup>1</sup>.

Тому в ресурсному забезпеченні розвитку громад чільне місце повинні посідати правила, орієнтовані на інноваційний розвиток. Вихідними умовами, котрі потрібно враховувати органам місцевого самоврядування, є:

- технологічний та інтелектуальний потенціал, достатній для запуску інноваційного процесу;
- постійне збільшення кількості учасників інноваційного «ланцюжка», у тому числі в результаті залучення нових соціальних груп;
- затребуваність інновацій у господарюючих об'єктах, у фізичних осіб, у національній інноваційній системі в цілому<sup>2</sup>.

*Правила, орієнтовані на інноваційний розвиток, повинні враховувати:*

- управління змінами (множинність факторів впливає на здатність системи управління до змін) як засіб упровадження інновацій та перетворення раніше повільного, надмірно бюрократичного і залежного від рішень державних органів влади бюджетного процесу на місцевому рівні у динамічніший та чутливіший;
- збільшення потоку інформації, капітального бюджетування, контролю якості та стандартів управління;
- збалансування інтересів стейкхолдерів, залучення кризових менеджерів, використання стимулів та винагород, чітке розуміння завдань, зменшення напруги між керівництвом і працівниками;
- диверсифікацію напрямів розвитку місцевої економіки;
- громадське обговорення та узгодження з представниками бізнес-сектора;
- особливості місцевої та регіональної інноваційної інфраструктури та напрями її розвитку, що передбачає, зокрема, створення кластерів, регіональної мережі наукових, технологічних та індустріальних парків, а також системи законодавчої, кадрової та інформаційної підтримки інноваційної діяльності;

---

<sup>1</sup> Бобровська О. Ю. Інноваційне управління як важіль і джерело інноваційного розвитку регіонів. *Публічне управління : теорія та практика*. 2011. № 4(8). С. 20–27.

<sup>2</sup> Узунов В. В. Інноваційний потенціал як визначальна умова формування механізмів державного управління регіональним розвитком. *Інвестиції : практика та досвід*. 2013. № 24. С. 140–144.

- формування позитивного інвестиційного іміджу територіальних громад, просування інформації про їхні конкурентні переваги та місцеву політику щодо залучення інвестицій;
- концентрацію зусиль на розвитку міжмуніципального та міжнародного співробітництва з реалізації інвестиційних проєктів, особливо тих, що мають інноваційну основу;
- реалізацію інноваційних механізмів державно-приватного партнерства;
- стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності до застосування інноваційних методів управління і технологій, у тому числі за рахунок податкових пільг, пільгового муніципального кредитування, участі місцевих бюджетів у реалізації їхніх проєктів, надання землі та комунального майна у користування на пільгових умовах;
- створення консультаційних центрів, уповноважених на інформаційну підтримку впровадження інноваційних технологій та управлінських інструментів, пошук потенційних інвесторів, координацію дій органів місцевого самоврядування і приватного сектора щодо реалізації інноваційних проєктів;
- опанування інструментарію фандрайзингу (англ. fundraising – комплекс заходів, спрямованих на залучення коштів, котрі орган місцевого самоврядування не може забезпечити самостійно, але котрі є вельми необхідними для фінансування проєктів розвитку території) та методології грантрайтингу (англ. grantwriting – майстерність підготовки проєктів (написання заявок) для участі в конкурсах на одержання фінансової підтримки від міжнародних донорських організацій для реалізації проєктів, що мають суттєве значення для розвитку громад)<sup>1</sup> для пошуку альтернативних джерел наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів;
- розвиток науково-інноваційного співробітництва державного та недержавного секторів, вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, суб'єктів підприємницької діяльності;
- стимулювання підготовки висококваліфікованих фахівців із питань управління інноваційними проєктами; удосконалення навичок працівників органів місцевого самоврядування, заохочення до інновацій,

---

<sup>1</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с. С. 157.

навчання персоналу, IT-підтримка;

- статус розпорядників бюджетних коштів як виробників інноваційних продуктів (послуг), включно з освітніми, науковими та науково-дослідними установами, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів;

- інноваційний продукт або послугу як цільові показники реалізації проєктів розвитку;

- координацію дій суб'єктів господарювання з інвестування інноваційних проєктів розвитку територій;

- джерела фінансування інноваційного розвитку, до яких належать: власні доходи місцевих бюджетів (бюджет розвитку); пряме фінансування з державного бюджету; трансферти місцевим бюджетам з державного бюджету; міжбюджетні трансферти з інших місцевих бюджетів на реалізацію спільних проєктів; кошти державного фонду регіонального розвитку; кошти державних капітальних вкладень; кошти міжнародних фінансових організацій; кошти суб'єктів господарювання – резидентів території, у тому числі реінвестований прибуток, амортизаційні відрахування; інвестиції суб'єктів господарювання – нерезидентів території; кошти іноземних інвесторів; грошові заощадження населення.

До інституційних складників, що формують середовище управлінського процесу ресурсного забезпечення розвитку громад, окрім органів місцевого самоврядування, відносять і **приватний сектор**.

Досі органи місцевого самоврядування не приділяли належної уваги роботі з приватним сектором. До початку реформи децентралізації це вважалося прерогативою діяльності фіскальних органів влади, що суттєво звужувало напрями розвитку ресурсного потенціалу території. Проте представники приватного сектора є не тільки важливими учасниками процесу управління, а й ключовими бенефіціарами стратегії розвитку громади. Також приватний сектор часто володіє потужними масивами інформації, необхідної для формування стратегії. Бізнес-асоціації проводять масштабні дослідження та збір аналітичних даних, що можуть забезпечити вхідні дані для розробки стратегії, у тому числі порівняльні дані щодо інших громад і регіонів. Опитування в секторах мають першочергове значення при формуванні фундаментальних даних щодо зайнятості, потужності виробництва тощо. Нарешті, приватні компанії часто мають унікальні уявлення про фактори, що допомагають



або перешкоджають конкурентоспроможності місцевої економіки, а отже, розвитку ресурсного потенціалу території. Приватний сектор відіграє важливу роль у впровадженні планів шляхом фінансування, фасилітації та безпосередньої участі. Залучення приватного сектора від самого початку допомагає забезпечити ефективну участь у розробці стратегії, імплементації планів та підвищує довіру інвесторів.

**Важливими є інституційні складники, що забезпечують координацію дій стейкхолдерів і органів місцевого самоврядування за допомогою методології мезоконвергенції.** Успішні стратегії залучають якомога більше зацікавлених сторін на етапах розробки та впровадження. Це означає потребу в більшій координації і для структур управління.

По-перше, необхідна вертикальна координація між органами, їхніми структурними підрозділами та іншими органами влади, що залучені в процес. Це вимагає синхронізації зусиль на місцевому, регіональному, національному рівнях влади і приводить до виникнення багаторівневих процесів управління, що є важливими для успішної реалізації стратегії на місцевому рівні.

По-друге, необхідна горизонтальна координація серед ключових суб'єктів управління, як серед органів влади, так і стейкхолдерів. Структура основних стейкхолдерів буде варіюватися залежно від масштабів територіальних громад, але в більшості випадків охоплюватиме громадські групи (добровільні та неурядові асоціації); суб'єкти господарювання (бізнес-сектор); асоціації, профспілки, громадські організації тощо; політичних гравців (політичні партії та інші органи місцевого самоврядування).

По-третє, необхідна взаємодія між органами місцевого самоврядування сусідніх територіальних громад як одна з форм горизонтальної координації. Цей тип координації особливо актуальний у випадках, коли адміністративний поділ і політична організація менші за сферу соціально-економічного впливу органів місцевого самоврядування. У такому разі координація зусиль органів місцевого самоврядування сусідніх територіальних громад є навіть важливішою за координацію зусиль із іншими органами публічної влади (див. практичні приклади із зарубіжного досвіду).

### **Практичний кейс 1**

У Мюнхені (ФРН) департамент праці та економічного розвитку відіграє провідну роль у міській раді. Він має п'ять основних підрозділів та об'єднань щодо економічного розвитку, підтримки бізнесу і розвитку туризму. Відділ економічного розвитку та стратегії зайнятості відповідає за оцінювання місцевої економіки та реалізацію стратегії економічного розвитку. Окрім ведення економіки міста і оцінювання конкурентоспроможності, департамент також виконує функції спеціального аналітичного центру для міської ради Мюнхена.

### **Практичний кейс 2**

У Медельїні (Колумбія), навпаки, немає жодного відділу або підрозділу, що відповідав би за сектори економіки (точки розвитку ресурсного потенціалу). Замість цього орган місцевого самоврядування спирається на потенціал і досвід персоналу з інших органів публічної влади, у тому числі зовнішніх консультантів. Процес координується підрозділом перспективи міста відділу планування, відповідального за стратегічне планування. Процес управління розвитком ресурсного потенціалу міста організований так, що конкурентоспроможність території є результатом взаємодії різних факторів (інститутів та економічних активів, широкого спектру знань тощо).

### **Практичний кейс 3**

У Бобо-Діуласо (Буркіна-Фасо) діє спеціальна робоча група, створена на базі муніципалітету. Така робоча група укомплектована місцевими та/або зовнішніми експертами, може виступати каталізатором процесу залучення стейкхолдерів та стимулювати їх участь у ресурсному забезпеченні місцевого бюджету. Команда включає фасилітатора (керівник групи, у цьому випадку професійний педагог), економіста/аналітика, планувальника та соціолога зі спеціалізацією в соціології організацій і дій.

Такі інституції, як **асоціації органів місцевого самоврядування**, є одними з ключових учасників процесів розвитку громад, дозволяють використовувати економію масштабу та сприяють ефективному обміну знаннями. Наприклад, наявність зв'язків між членами асоціації, міжнародними та національними донорськими організаціями дозволяє фінансувати програми і проекти розвитку, сприяти обміну досвідом між органами місцевого самоврядування, у тому числі шляхом публікації посібників кращих практик.

**Інституційні складники оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення розвитку громад:**

– вимоги стосовно проведення оцінювання результатів діяльності органів місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення розвитку громад, включно з етапами, критеріями оцінювання та відповідальними особами і їх фіксацією в нормативно-правових актах, що зобов'язує виконавчу владу створити систему моніторингу та аудиту діяльності органів місцевого самоврядування;

– агентства в системі виконавчих органів державної влади – суб'єкти оцінювання і моніторингу та міністерства, що керують процесом оцінювання;

– поточне оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення розвитку громади для профільних підрозділів;

– контракти між органами місцевого самоврядування та органами державної влади щодо ресурсного забезпечення розвитку громад, що передбачають заходи стимулюючого характеру для органів місцевого самоврядування за умови досягнення показників;

– експліцитне оцінювання у процесі управління ресурсного забезпечення розвитку громад.

Підприємства комунальної власності – це важливі точки генерування ресурсного потенціалу та джерела формування ресурсної бази місцевих бюджетів, а в сукупності – ресурсного забезпечення розвитку громад. Управління такими підприємствами вимагає високої професійної майстерності не лише від представників органів місцевого самоврядування, а й від представників приватного сектора, які беруть безпосередню участь у їхній діяльності або використовують інші види майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності. Тому **освітні центри муніципальної майстерності** є вагомими інституційними складниками, що формують управлінське середовище ресурсного забезпечення розвитку громад.

*Повнота і достатність інституційних складників визначають інституційну спроможність органів місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення розвитку громад. Розробка і запровадження інституційних елементів та досвід їх використання дозволять поступово сформувати практику реалізації технології управління, результати якої матимуть довготривалий накопичувальний ефект.*

#### 4.4. Система оцінювання фінансового потенціалу громади

Фінансовий потенціал – це загальна сума фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади, та фінансових ресурсів, що можуть бути залучені для виконання функцій місцевого самоврядування й об'єктивно бути використані у створенні ВВП території та забезпеченні населення усіма соціально-економічними благами. Категорія фінансових ресурсів визначає кошти, що створюються у процесі використання існуючого ресурсного потенціалу території та беруть участь у цьому процесі<sup>1</sup>.

Складові фінансового потенціалу є джерелами утворення сукупного фінансового ресурсу громади (рис. 4.2).

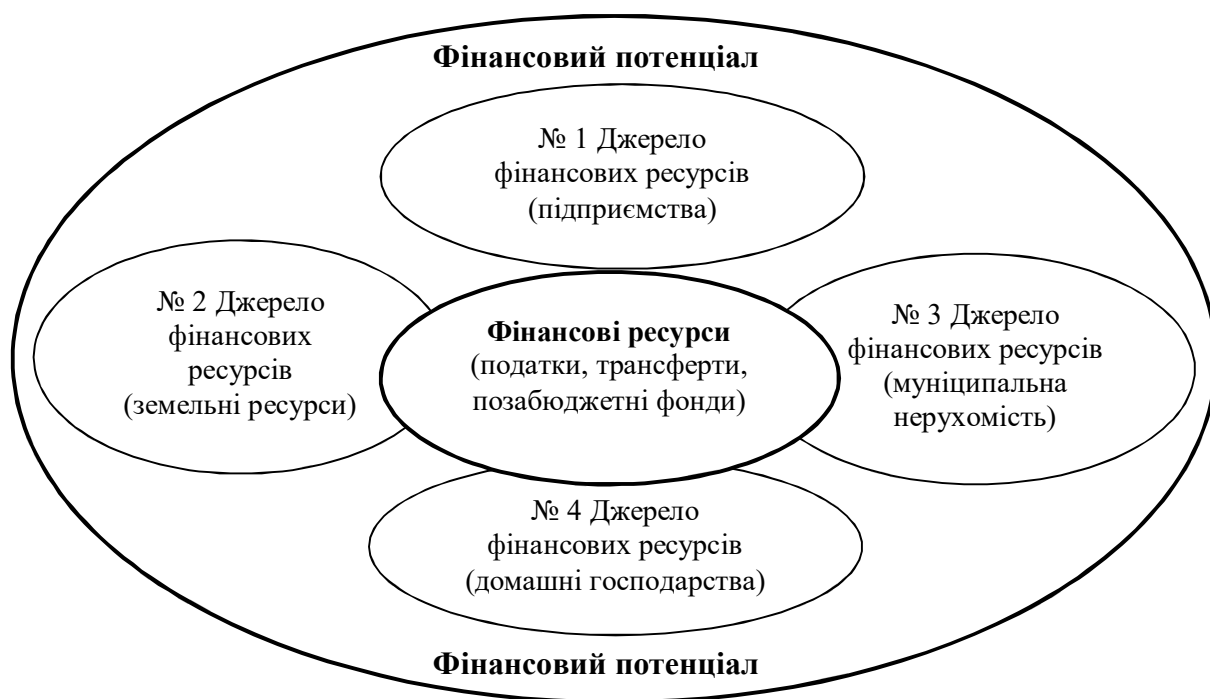


Рис. 4.2. Структура фінансового потенціалу території

Фінансовий потенціал включає також резерви, що не використовуються.

Матеріальну основу реалізації стратегії розвитку громади становлять ресурси, ефективність управління якими можна оцінити за допомогою системи оцінки фінансового потенціалу.

<sup>1</sup> Валентюк І., Берданова О., Борщ Г. та ін. Управління розвитком міста : навч. посібник ; за ред. В. Вакулєнка, М. Орлатого. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 389 с.

Фінансовий потенціал охоплює всі ресурсні можливості територіальної громади, а саме економічний (виробничий, трудовий тощо) потенціал, що характеризується основними параметрами ресурсів будь-якої галузі (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Загальні показники ресурсного потенціалу регіону<sup>1</sup>

Назва ресурсу	Показники і характеристики наявного ресурсного потенціалу
Виробничі фонди, у тому числі основні фонди	Обсяг, знос, показники використання потужностей, показники економічної віддачі.
Обігові кошти	Обсяг, структура, джерела формування, показники ефективності використання.
Трудові ресурси	Чисельність працюючих, питома вага в загальній чисельності населення. Показники якості (освіта, кваліфікація).
Місцевий бюджет	Сума прибуткової частини місцевого бюджету на 1 мешканця за попередній період.

Метою оцінювання фінансового потенціалу території є ефективно генерування та використання фінансів регіону, а також розширення доступу до існуючих ресурсних ринків та відкриття нового потенціалу в межах кожної громади.

**Фінансовий потенціал території – це сукупність місцевих грошових фондів, склад, структура і кількісна оцінка яких визначають особливості регіонального розподілу суспільного продукту і можливості внутрішнього фінансування всіх сфер діяльності на території громади.**

Процес використання фінансового потенціалу насамперед вимірюється такими економічними критеріями оцінки ефективності діяльності суб'єкта, як рентабельність та прибутковість. При цьому важливо не тільки отримати прибуток – обсяг одержаного прибутку має виправдовувати вкладені у процес кошти.

Фінансовий потенціал регіону оцінюється в розрізі джерел його

<sup>1</sup> Бобровська О. Ю. Удосконалення системи оцінювання соціально-економічного розвитку міст як чинник підвищення ефективності місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. Вип. 1(1). С. 1–8. С. 5.

формування та їхнього фактичного стану. Виявляються не до кінця використані та/або взагалі незадіяні його частини та, відповідно, визначаються напрями максимальної мобілізації всього обсягу фінансового потенціалу.

*Повна та ґрунтовна оцінка фінансового потенціалу території* – це надзвичайно складний та трудомісткий процес. Він є неперервним, адже постійно з'являються нові джерела формування фінансових ресурсів, а існуючі змінюють власні якості та можливості. До оцінювання фінансового потенціалу території залучаються суб'єкти різних рівнів влади, які, власне, і реалізують заходи в межах системи.

*Суб'єкти системи оцінювання фінансового потенціалу* – це місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхні структурні підрозділи, бюджетні установи (організації) і підприємства комунальної власності.

В українській практиці до процесу оцінки фінансового потенціалу залучаються всі місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, у тому числі територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади і підприємства комунального сектора.

Наприклад, головні управління Державної фіскальної служби в областях здійснюють оцінку податкового потенціалу як приватного, так і комунального сектора на основі даних державних податкових інспекцій регіону. Місцеві фінансові управління оцінюють податковий потенціал відповідної території за платежами та зборами, що не контролюються фіскальною службою. Департаменти фінансів облдержадміністрацій, у свою чергу, зводять, обробляють інформацію місцевих фінансових управлінь і головного управління фіскальної служби області та формують єдину картину податкового потенціалу області.

Якщо є фінансові ресурси, отже, повинні бути чітко визначені джерела їх утворення (мобілізації). Останні за своєю природою визначаються з кола фінансового потенціалу, котрий, власне, є витокком фінансових ресурсів уже в грошовій формі. А вже мобілізовані кошти створюють цілісний фінансовий ресурс із відповідною його структурізацією за конкретними видами.

Джерелом утворення фінансового ресурсу виступають усі оборотні та необоротні активи території, що є об'єктами системи оцінювання його фінансового потенціалу.

*Об'єкти системи оцінювання фінансового потенціалу* – це весь комплекс активів території (оборотних і необоротних, матеріальних та нематеріальних), у процесі ефективного управління якими створюються фінансові ресурси (рис. 4.3). Перелік не є вичерпним, адже сутність

потенціалу і полягає в його необмежених можливостях.

Деякі суб'єкти можуть виступати одночасно і об'єктами, тобто одночасно бути джерелом формування фінансових ресурсів та брати участь в оцінці фінансового потенціалу території. Наприклад, бюджетні установи (організації) отримують власні надходження, що є частиною спеціального фонду місцевого бюджету, а отже фінансовим ресурсом території. При цьому саме працівники цих установ (організацій) здійснюють оцінку власного фінансового потенціалу, результати якої надаються до місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Чим детальніше в системі оцінювання структуровані її об'єкти, тим чіткіше можна уявити весь фінансовий потенціал території, визначити конкретні висхідні точки потоків фінансових ресурсів та зафіксувати точки їх зростання під впливом відповідних чинників.

Одним із етапів оцінки фінансового потенціалу є порівняння його задіяних та незадіяних частин і виокремлення можливостей до мобілізації того чи іншого ресурсу.



Рис. 4.4. Об'єкти системи оцінювання фінансового потенціалу території

Одночасно з оцінкою фінансового потенціалу здійснюється аналіз фактичного стану використання фінансових ресурсів території (табл. 4.5). Саме ця частина системи оцінки фінансового потенціалу відображає ефективність його використання.

Можливості територій щодо акумулювання та активізації фінансового потенціалу розкриваються насамперед через дослідження динаміки і структури доходів та відповідних їм видатків, котрі здійснюються органами місцевого самоврядування.

Трансферти з державного бюджету (субвенції, дотації) складають майже половину всього фінансового ресурсу території. Тому обрахунок питомої ваги трансфертів у загальному обсязі зведеного бюджету області дозволить зробити висновки щодо якості процесів децентралізації та визначити частку власного фінансового ресурсу території.

Аналіз місцевих бюджетів у розрізі дохідних джерел показує рівень диверсифікації джерел надходжень на локальному рівні, а отже, надає можливість сформулювати висновки щодо рівня мобілізації фінансового потенціалу території. Для аналізу місцевих бюджетів (як доходів, так і видатків) найбільш широко використовуються чотири показники:

- **індекс росту;**
- **індекс приросту;**
- **питома вага в загальному обсязі;**
- **рівень виконання планових показників.**

Таблиця 4.5

#### Основні блоки оцінювання стану фінансових ресурсів території

Блок оцінювання	Характеристика
1. Аналіз обсягів валового регіонального продукту	Здійснюється аналіз індексів росту (приросту) у динаміці не менше ніж за три роки
2. Визначення рівня самостійності місцевих бюджетів	Розраховується питома вага трансфертів із державного бюджету в загальному обсязі місцевих бюджетів
3. Оцінювання динаміки дохідної частини місцевих бюджетів	Оцінювання здійснюється у розрізі основних джерел надходжень не менше ніж за три роки
4. Оцінювання динаміки видаткової частини	Оцінювання здійснюється згідно з функціональною, економічною, програмною класифікацією видатків не менше ніж за три роки
5. Вивчення зміни структури доходів та видатків місцевих	Розраховується та аналізується питома вага дохідних джерел та окремих статей



Блок оцінювання	Характеристика
бюджетів	видатків у загальному обсязі доходів та видатків відповідно
6. Аналіз тенденцій доходів і витрат на одного мешканця (працюючого)	Вивчаються показники рівня доходів і витрат на одного мешканця (працюючого) у межах області, міста, району, села, селища
7. Оцінювання ефективності використання комунальної власності	Аналізується комерційна діяльність у муніципальному секторі, зокрема, підприємств комунальної власності, а також земельні ресурси, нерухоме майно
8. Моніторинг альтернативних форм фінансування соціально-економічного розвитку територій	Здійснюється моніторинг використання державних та муніципальних фондів розвитку, запозичень, гарантій

Індекс росту ( $I_p$ ) та індекс приросту ( $I_{пр}$ ) розраховуються для оцінки основних тенденцій зміни фінансового потенціалу та ресурсу за відповідний період згідно з формулами (1) і (2).

#### Індекс росту ( $I_p$ ):

$$I_p = \frac{y_t}{y_{t-k}} \cdot 100\%, \quad (1)$$

де  $y_t$  – фактичне значення показника у звітному році;  
 $y_{t-1}$  – фактичне значення показника у попередньому році.

#### Індекс приросту ( $I_{пр}$ ):

$$I_{пр} = \frac{y_t - y_{t-1}}{y_{t-1}} \cdot 100\% \quad (2)$$

Оцінка структури місцевих бюджетів у динаміці за декілька років дає змогу визначити, які з частин фінансового потенціалу задіяні максимально, а які практично не використовуються і мають ще нерозкриті можливості (3).

#### Питома вага ( $\sigma_i$ ):

$$\sigma_i = \frac{y_i}{\sum y_i} \cdot 100\%, \quad (3)$$

де  $y_i$  – абсолютне значення окремої складової загального масиву;  
 $\Sigma y_i$  – абсолютне значення всього масиву.

Аналіз рівня виконання планових показників місцевих бюджетів (4) як у цілому, так і за видами надходжень та видатків показує, наскільки точною була оцінка фінансового потенціалу та можливості його мобілізації на відповідний період.

Формування плану доходів місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування регіонального (обласний бюджет) та локального (бюджети міст, сіл, селищ тощо) рівнів фактично є оцінкою фінансового потенціалу регіону на поточний рік. А плановий розподіл видатків відображає основні напрями управління фінансовими ресурсами з метою максимальної активізації складових фінансового потенціалу.

#### **Рівень виконання плану ( $\Delta\Pi$ ):**

$$\Delta\Pi = \frac{y_{\text{ф}}}{y_{\text{пл}}} \cdot 100\%, \quad (4)$$

де  $y_{\text{ф}}$  – фактичне виконання на кінець періоду;  
 $y_{\text{пл}}$  – запланований рівень показника.

Усі дані для аналізу динаміки та структури місцевих бюджетів формуються територіальними органами Державної казначейської служби України та публікуються щоквартально на їхніх вебсайтах.

Одним із етапів оцінки ефективності використання фінансового потенціалу є розрахунок податкового навантаження місцевих бюджетів, у тому числі за основними податками.

*Набір податків, що збираються на місцевому рівні та зараховуються до відповідних бюджетів, формують податкове навантаження на економічне середовище території, носіями якого є платники податків.*

**Базовий аналіз податкового навантаження місцевих бюджетів** здійснюється за трьома показниками:

– базовий індекс податкового навантаження ( $\Pi_n$ ), котрий розраховується як співвідношення суми податкових надходжень місцевих бюджетів до ВРП, %;

– базовий індекс податкового навантаження за окремими видами податків ( $\Pi_{n_i}$ ), котрий розраховується як співвідношення суми надходжень окремого виду податків місцевих бюджетів до ВРП, %;

– частка податкового навантаження за окремими податками у його

загальному обсязі (σн), %.

Тенденції доходів і витрат на одного працюючого мешканця демонструють збалансованість чи дисбаланс у політиці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування області щодо розподілу фінансового ресурсу. Адже часто, застосовуючи переважно фіскальні регулятори у процесах управління фінансовим потенціалом регіону та підвищуючи податковий тиск на населення, не досягаються відповідні результати щодо покращення якості життя громадян.

Одним із важливих етапів оцінки фінансового потенціалу та ефективності його використання є моніторинг управління об'єктами муніципального сектора.

**Власність територіальної громади** – це економічний ресурс, що повинен бути використаний не тільки з точки зору соціалізації, а й із позиції раціоналізації та генерації вільного фінансового ресурсу.

Поряд із базовими показниками, котрими вимірюється ефективність діяльності підприємств (вартість основних фондів, знос, віддача; рентабельність; прибутковість), у системі оцінки потенціалу муніципального сектора слід визначити результат діяльності в ньому за фіскальною складовою.

**Результат комерційної діяльності в муніципальному секторі за фіскальною складовою** розраховується як сума надходжень (податкових, неподаткових, від операцій із капіталом) до місцевих бюджетів від використання майна та діяльності підприємств, що знаходяться у власності муніципалітетів.

В Україні визначено чотири основні види надходжень до місцевих бюджетів, що формуються за рахунок джерел муніципального сектора:

1) податок на прибуток підприємств комунальної власності (код бюджетної класифікації доходів 12020200);

2) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного місцевого бюджету (код 21010300);

3) надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності (код 22080400);

4) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність (код 21010800).

Використання муніципальної власності у повному її обсязі створює передумови активізації, розширення, відтворення та оновлення основних

виробничих засобів і соціальної інфраструктури, а податкові важелі є рушійними силами активізації ресурсного потенціалу громади.

Використання тільки кількісних показників не відображає повної картини. Тому в системі показників оцінювання результативності комерційної діяльності у муніципальному секторі використовуються відносні показники:

- співвідношення результату комерційної діяльності в муніципальному секторі за фіскальною складовою та ВРП;
- відношення результату комерційної діяльності в муніципальному секторі за фіскальною складовою до доходів бюджетів (із трансфертами та без);
- відношення результату комерційної діяльності в муніципальному секторі за фіскальною складовою до видатків місцевих бюджетів.

Фінансовий потенціал території залежить від традиційних економіко-фіскальних факторів, тобто від промислового сектора економіки, стан якого у контексті власних доходів впливає на обсяги надходжень від податку на доходи фізичних осіб, плати за надра та плати землю.

Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні прагнути використовувати та інтегрувати нові ідеї наповнення дохідної частини власних бюджетів та позабюджетних коштів.

**Фонди розвитку** є одними з найпотужніших інструментів муніципального розвитку, що широко використовуються в усьому світі.

Наразі в Україні можна виокремити державний фонд регіонального розвитку та цільові фонди, створені органами місцевого самоврядування. Останні формуються насамперед за рахунок акумуляції власного внутрішнього потенціалу країни та її регіонів, що є надзвичайно важливим у контексті самодостатності територіальних громад.

**Основні елементи оцінки ефективності фондів розвитку:**

- визначення основних трендів динаміки фінансування проєктів за рахунок фондів розвитку (цільових фондів);
- оцінка рівня фінансування та освоєння коштів;
- аналіз відповідності проєктів основним цілям розвитку регіону та території, затвердженим у відповідних нормативно-правових актах;
- визначення основних джерел наповнення фондів розвитку;

– аналіз відповідності проєктів розвитку у контексті євроінтеграційних процесів, зокрема тематичним цілям використання коштів Європейського фонду регіонального розвитку.

На основі здійсненого аналізу формуються висновки щодо альтернативних джерел розширення фінансового потенціалу регіону та шляхи їх залучення як усередині країни, так і за її межами.

*Оцінювання фінансового потенціалу території та якості управління ним дозволяє підвищити ефективність ресурсного забезпечення розвитку громад з урахуванням принципу відповідності податкового навантаження на населення та обсягу надання публічних послуг мешканцям територіальних громад. Розуміння реального стану речей надає можливість відшукати якісно нові форми ресурсного забезпечення розвитку громад та сформувати механізми їх реалізації.*

## ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Назвіть загальні показники ресурсного потенціалу території.
2. Що таке суб'єкти системи оцінки фінансового потенціалу території?  
Наведіть приклади.
3. Що таке об'єкти системи оцінки фінансового потенціалу території?
4. Назвіть п'ять об'єктів системи оцінки фінансового потенціалу території.
5. Перерахуйте основні блоки оцінки стану використання фінансових ресурсів.
6. Який показник характеризує ефективність діяльності в муніципальному секторі у фіскальному полі та як він розраховується?
7. Назвіть чотири основні показники, що використовуються на практиці місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для оцінки місцевих бюджетів?
8. Які аспекти фінансового потенціалу можна побачити, розрахувавши рівень виконання планових показників місцевих бюджетів?
9. Які альтернативні джерела розвитку фінансового потенціалу є одними з найпопулярніших серед країн світу?
10. Назвіть основні етапи оцінювання ефективності використання коштів фондів розвитку?
11. Які три виміри децентралізації державної влади покладено в основу посилення ролі органів місцевого самоврядування у створенні фінансового ресурсу для соціально-економічного розвитку громади?
12. Які способи розширення ролі органів місцевого самоврядування у

формуванні фінансової бази реалізації державної економічної політики регіонального розвитку Ви можете назвати?

13. Розкрийте сутність державно-приватного партнерства в контексті нарощування фінансових потужностей громад?

14. У чому полягає зміст фінансування проєктів розвитку за коштів чистого операційного прибутку, сформованого за рахунок профіциту місцевого бюджету?

15. Які можливості відкриваються перед органами місцевого самоврядування щодо реалізації проєктів регіонального розвитку за рахунок місцевих запозичень та доступу до ринків капіталів?

16. Якими є основні умови для отримання органами місцевого самоврядування зовнішнього фінансування проєктів місцевого розвитку?

17. Які механізми можуть використовуватися фондами розвитку?

18. Яка роль муніципальних фондів розвитку у фінансовому забезпеченні політики місцевого розвитку в країнах світу?

19. Чи можете навести приклади фондів розвитку в Україні? Якщо да, перерахуйте.

20. Чи є заходи щодо розширення ролі органів місцевого самоврядування у формуванні ресурсної бази розвитку громад вичерпними?

**Практичне завдання 1:** побудуйте матрицю основних наявних ресурсів територіальної громади. Розташуйте ресурси за двома ознаками:

а) за спаданням значущості (масштабності),

б) за спаданням доступності.

Поясніть свій вибір.

**Матриця основних наявних ресурсів  
(назва територіальної громади)**

Ресурси громади:	за спаданням значущості (масштабності)			
	1	2	3	4
за спаданням доступності	1			
	2			
	3			
	4			

Примітка:

– у клітинку 1-1 має потрапити найбільший за обсягами і найбільш легкодоступний ресурс (за Вашою версією), у 4-4 – найменший за обсягами і найбільш важкодоступний.

– одна клітинка – один ресурс;

– один ресурс використовується лише один раз;

– неоднорідні ресурси можна поділити. Наприклад, можна згадувати за видами корисні копалини (вугілля, газ, мінеральна вода, граніт тощо), природні ресурси (ліс, водойми тощо) або історичні (палац, фортеця, дім-музей) тощо.

**Практичне завдання 2:** назвіть ресурси, потенціал яких недостатньо використовується територіальною громадою (три види):

1.	2.	3.
----	----	----

**Практичне завдання 3:** назвіть унікальні ресурси територіальної громади (два види):

1.	2.
----	----

**Практичне завдання 4:** наведіть пропозиції щодо підвищення ефективності управління ресурсним потенціалом територіальної громади.

## Розділ 5

### ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

#### 5.1. Фінансова безпека територіальних громад: розвиток теоретичної основи

Національна безпека в усіх її вимірах закладає основи процесів формування та реалізації державної політики за галузями та сферами суспільної діяльності. Глобалізація, незважаючи на її переваги, несе для кожної з країн, навіть найбільш розвинених, зовнішні ризики, що можуть дестабілізувати як економічну, так і соціальну сфери держави. Світова криза, спричинена пандемією COVID-19, продемонструвала, які негативні наслідки може спричинити розрив глобальних економічних ланцюгів, і знову актуалізувала розвиток безпекової політики та звернення до витоків економічного націоналізму. Для України вплив цієї кризи підсилюється повномасштабною війною з РФ, адже надскладним завданням для фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування стало досягнення балансу між необхідністю повноцінного фінансування оборонного сектора, підтримки внутрішньо переміщених осіб, ліквідації наслідків ворожих ударів по цивільній і критичній інфраструктурі та підтримкою фінансової безпеки держави.

З огляду на впровадження реформи децентралізації влади, посилення організаційно-функціональної та ресурсної незалежності органів місцевого самоврядування фінансова безпека територіальної громади концептуалізується в окремий напрям досліджень у галузі науки «Публічне управління та адміністрування».

Витоки досліджень фінансової безпеки держави вітчизняними науковцями простежуються фактично з часу відновлення незалежності України.

#### **Фінансова безпека держави:**

– у межах загальної теорії державних фінансів (О. Василик) – «стан фінансових відносин, за якого б створювалися сприятливі умови та необхідні ресурси для розширеного відтворення економічного росту та підвищення життєвого рівня населення, удосконалення національної фінансової системи для успішної протидії внутрішнім і зовнішнім



факторам дестабілізації фінансового стану в державі»<sup>1</sup>;

– у межах концепції економічної безпеки (М. Геєць) – «захищеність фінансових інтересів суб'єктів господарювання на всіх рівнях фінансових відносин, забезпеченість домашніх господарств, підприємств, організацій і установ, регіонів, галузей, секторів економіки, держави фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення їхніх потреб і виконання зобов'язань, що існують»<sup>2</sup>;

– у межах фінансово-кредитної сфери (М. Єрмошенко) – «стан фінансово-кредитної сфери держави, який характеризується збалансованістю та якістю системної сукупності фінансових інструментів, технологій і послуг, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних чинників (загроз), здатністю забезпечувати захист національних фінансових інтересів, достатні обсяги фінансових ресурсів для всіх суб'єктів господарювання та населення в цілому»<sup>3</sup>.

У 2011 році, спираючись на дослідження О. Барановського, М. Єрмошенка, З. Варналія, З. Мошенського, О. Петрука, А. Сухорукова, поняття фінансової безпеки теоретизується в Енциклопедії державного управління (за В. Кириленком) як «стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання»<sup>4</sup>.

**Об'єкти фінансової безпеки держави** – фінансово-кредитна сфера як механізм і явища, на які спрямовується діяльність суб'єктів фінансової безпеки держави щодо її забезпечення<sup>5</sup>.

**Суб'єкти фінансової безпеки держави** – законодавча, виконавча і судова влада, фінансово-кредитна сфера як системна сукупність фінансових інститутів; регіони; первинні ланки національної економіки;

<sup>1</sup> Василик О. Д. Теорія фінансів : навч. посібник. Київ : Вища школа, 2000. 364 с.

<sup>2</sup> Геєць В. М. Концепція економічної безпеки України. *Економіст*. 1998. № 7–9. С. 63–82.

<sup>3</sup> Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення : монографія. Київ : КНТЕУ, 2001. 309 с.

<sup>4</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 748 с. С. 73.

<sup>5</sup> Там само.

населення<sup>1</sup>.

**Предмет фінансової безпеки держави** – діяльність суб'єктів фінансової безпеки як реалізація сукупності принципів, функцій і конкретних заходів щодо забезпечення фінансової безпеки, спрямована на об'єкти<sup>2</sup>.

*У 2012–2013 роках фінансова безпека як об'єкт управління органів державної влади та складник національної й економічної безпеки закріплюється в національному законодавстві:*

– наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29 жовтня 2013 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України»<sup>3</sup>;

– розпорядження Кабінету Міністрів України № 569-р від 15 серпня 2012 р. «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері»<sup>4</sup>.

**Економічна безпека країни** є важливою складовою системи національної безпеки, що формує захист національних інтересів, забезпечує сталий соціально-економічний розвиток країни, формує механізм протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам, сприяє підвищенню рівня життя населення та розвитку системи міжнародної економічної взаємозалежності<sup>5</sup>.

**Економічна безпека як стан національної економіки**, що дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання, охоплює:

- виробничу безпеку;
- демографічну безпеку;
- енергетичну безпеку;
- зовнішньоекономічну безпеку;

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 р. № 1277. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>.

<sup>4</sup> Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80>.

<sup>5</sup> Rybalchenko L., Ryzhkov E., Ohrimenco S. Modeling economic component of national security. *Philosophy, Economics and Law Review*. 2021. Vol. 1. P. 25–36. P. 26.

- інвестиційно-інноваційну безпеку;
- макроекономічну безпеку;
- продовольчу безпеку;
- соціальну безпеку;
- фінансову безпеку<sup>1</sup>.

**Фінансова безпека як стан фінансової системи країни**, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни, розглядається за допомогою таких складників:

- банківська безпека;
- безпека небанківського фінансового сектора;
- боргова безпека;
- бюджетна безпека;
- валютна безпека;
- грошово-кредитна безпека<sup>2</sup>.

*Далі фінансова безпека держави як комплексний предмет дослідження зустрічається переважно в роботах вчених у галузі економіки.*

Підходи до визначення фінансової безпеки держави О. Бригинця та З. Варналія розвивають його у вузькому та широкому розумінні.

*У вузькому розумінні фінансова безпека держави – це захищеність фінансових інтересів певного суб'єкта від внутрішніх та зовнішніх загроз (за З. Варналієм)<sup>3</sup>; стан, за допомогою якого забезпечується належне функціонування всіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, котрий спроможний забезпечити ефективне функціонування національної фінансової*

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 р. № 1277. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Варналій З. С. Інституціональні загрози фінансовій безпеці України та шляхи їх запобігання. *Економічний вісник університету*. 2017. № 34/1. С. 140–150.

системи, а також її поступальний розвиток (за О. Бригинцем)<sup>1</sup>.

*У широкому розумінні фінансова безпека держави* – це захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, або такий рівень бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, що гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси країни для забезпечення її соціально-економічного розвитку і обслуговування фінансових зобов'язань (за З. Варналієм)<sup>2</sup>; забезпечує захищеність фінансових інтересів держави та суспільства; створює умови для протистояння небезпекам і загрозам, що прагнуть завдати фінансових збитків державі; задовольняє потреби суспільства у фінансових ресурсах і забезпечує поступове економічне зростання; створює сприятливий інвестиційний клімат у провідних системоутворюючих галузях народного господарства; підтримує належний правовий режим захисту іноземних капіталовкладень; нейтралізує вплив світових фінансів та економічної експансії інших держав на національну безпеку; забезпечує ефективність законодавчого регулювання під час проведення економічних перетворень; дозволяє забезпечити фінансову стабільність держави на визначений період у будь-яких умовах; здійснює фінансовий контроль у сферах розподілу, перерозподілу і використання державного та інших бюджетів; забезпечує ефективність у використанні адміністративних методів під час формування дохідної частини державного та інших бюджетів (за О. Бригинцем)<sup>3</sup>.

**Фінансово-економічна безпека** – це фінансово-економічний стан, котрий забезпечує захищеність його фінансово-економічних інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз та створює необхідні фінансово-економічні передумови для стійкого розвитку в поточному та довгостроковому періодах (за І. Мойсеєнко)<sup>4</sup>.

Фінансово-економічна безпека має такі складники:

– фінансова безпека домогосподарств (особистості) та фінансова

---

<sup>1</sup> Бригинец А. А. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 464 с.

<sup>2</sup> Варналій З. С. Інституціональні загрози фінансовій безпеці України та шляхи їх запобігання. *Економічний вісник університету*. 2017. № 34/1. С. 140–150.

<sup>3</sup> Бригинец А. А. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 464 с.

<sup>4</sup> Мойсеєнко І. П., Марченко І. П. Управління фінансово-економічною безпекою підприємства : навч. посібник. Львів : Видавництво ЛДУВС, 2011. 380 с. С. 28.

безпека підприємств (установ, організацій) – на мікрорівні;

– бюджетна, боргова, грошово-кредитна, валютна, інвестиційна, банківська безпека та безпека небанківського фінансового сектора – на макрорівні<sup>1</sup>.

Із останніх напрацювань варто відзначити підхід А. Полторака до визначення поняття «фінансова безпека країни» як умови функціонування фінансової системи країни, що кількісно оцінюється за допомогою узагальнення індикаторів стану грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, боргової безпеки та безпеки небанківського фінансового сектора, за яких дія внутрішніх та зовнішніх загроз не спричиняє негативних процесів у даній складній системі та не заважає створенню сприятливих фінансових умов для її сталого розвитку<sup>2</sup>.

Амальгама дефініцій поняття «фінансова безпека держави» у вітчизняній науці є досить широкою і характеризується концептуальною різноманітністю рівнозначних за теоретико-методологічною вагою підходів до її трактування. З іншого боку, необхідно зауважити на превалюванні досліджень зазначеного питання вченими-економістами, що попри їхню доцільність, актуальність та ґрунтовність не дозволяють повною мірою розкрити його державно-управлінський аспект, зокрема, роль органів державної влади та механізми реалізації на державному рівні.

У сучасних дослідженнях, здійснених протягом останніх 5 років, із-поміж інших складових фінансової безпеки держави, таких як боргова, грошово-кредитна, банківська безпекою, а також безпека валютного, фондового та страхового ринків, значну увагу приділяють також бюджетній та податковій (фіскальній) безпеці.

**Бюджетна безпека**, як закріплено в національному законодавстві, – це «стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади

---

<sup>1</sup> Балабаниць А. В., Гапонюк О. І., Горбашевська М. О., Кислова Л. А., Омельченко В. Я., Семкова Л. В., Мацука В. М., Осипенко К. В., Перепада Ф. Л. Управління фінансово-економічною безпекою держави та шляхи запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам : монографія. Маріуполь : Маріупольський держ. ун-т., 2020. 223 с. С. 14.

<sup>2</sup> Полторак А. С. Системна таксономія фінансової безпеки. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2018. Вип. 3. С. 26–32. С. 31.

максимально ефективно виконувати покладені на них функції»<sup>1</sup>.

Як інструмент забезпечення фінансової безпеки України розглядають бюджетну політику.

Бюджетну безпеку у складі фінансової представляють у вигляді процесу забезпечення платоспроможності держави, балансу між обсягами державних доходів та видатків, а також контролю над цільовим використанням коштів державного бюджету<sup>2</sup>. Загалом усі дослідження, присвячені управлінню коштами бюджетів усіх рівнів, справедливо можна вважати дотичними до питання бюджетної безпеки.

Виділення **податкової безпеки** як окремого сегмента фінансової безпеки держави пояснюється тим, що вона має свій ланцюговий характер впливу, тобто у разі нестабільності податкової безпеки втрачається рівновага бюджетної безпеки через недоотримання податків для наповнення дохідної частини бюджетів<sup>3</sup>. У межах податкової безпеки найвагомим аспектом є фіскальні ризики, що виникають на державному та місцевому рівнях.

Також в умовах цифровізації усіх сфер суспільної діяльності та державного управління актуалізується новий складник фінансової безпеки держави – **кібербезпека**.

Система фінансової безпеки держави в умовах глобалізації не може характеризуватися оптимальним рівнем без досягнення достатнього рівня кібербезпеки фінансового сектора, виокремлюючи характерні проблеми пострадянських країн, такі як: недостатня кількість галузевих центрів кібербезпеки; недостатній рівень стандартизації для суб'єктів господарювання; міжвідомча взаємодія; механізми стимулювання галузі<sup>4</sup>.

*Державне управління у сфері кібербезпеки в межах своєї*

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 р. № 1277. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>.

<sup>2</sup> Гнидюк І. Бюджетна безпека як невід'ємний складник національної безпеки держави. *Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво*. 2021. № 1(118). С. 94–98. С. 97.

<sup>3</sup> Форкун І. В., Лепетун І. О. Податкова безпека як складова фінансової безпеки держави. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2018. № 5. Т. 1. С. 289–292. С. 290.

<sup>4</sup> Сучасні тенденції розвитку фінансово-кредитної системи: теорія та практика : колективна монографія / кол. авторів. Полтава : ПП «Астрія», 2019. 115 с. С. 79–80.

компетенції здійснюють:

- міністерства та інші центральні органи влади;
- місцеві державні адміністрації;
- органи місцевого самоврядування;
- правоохоронні, розвідувальні та контррозвідувальні органи, суб'єкти оперативно-розшукової діяльності;
- Збройні Сили, інші утворені відповідно до закону військові формування;
- Національний банк;
- підприємства, установи та організації, віднесені до об'єктів критичної інфраструктури;
- суб'єкти господарювання, громадяни, інші особи, які здійснюють діяльність та/або надають послуги, пов'язані з національними інформаційними ресурсами, електронними інформаційними послугами, електронними транзакціями, електронними комунікаціями, інформаційною безпекою та кіберзахистом<sup>1</sup>. Тому механізми управління кібербезпекою характеризуються складністю та повсюдністю їх застосування.

З початком реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в теоретичній площині з'явилися перші комплексні дослідження проблематики фінансової безпеки на рівні територіальних громад. Серед авторів цих розробок можна назвати таких, як: Н. Бак, Р. Білик, С. Бугіль, С. Бурлуцький, С. Бурлуцька, Г. Возняк, М. Волосюк, О. Олександрова, І. Сіренко, Т. Сухорукова, Н. Філіпчук та ін. При цьому окремі складники фінансової безпеки на рівні територіальних громад – бюджетний, податковий, грошово-кредитний – як предмет досліджень присутні в багатьох теоретичних роботах із публічного управління та адміністрування.

**Економічна безпека територіальної громади** – стан рівня життєздатності територіальної громади, що одночасно гарантує виконання місії і цілей її функціонування, сталість розвитку та забезпечення захищеності від внутрішніх і зовнішніх ризиків<sup>2</sup>.

**Економічна безпека регіону** – складна багатофакторна категорія,

---

<sup>1</sup> Kryshchanovych M., Storozhev R., Malyshev K., Munko A., Khokhba O. State Management of the Development of National Cybersecurity Systems. *International Journal of Computer Science and Network Security*. 2022. Vol. 22. No. 5. P. 11–16. URL : <https://doi.org/10.22937/IJCSNS.2022.22.5.3>.

<sup>2</sup> Волосюк М. В., Сіренко І. В. Економічна безпека територіальної громади в системі забезпечення її сталого розвитку. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 105–109.

що характеризує рівень відкритості економіки, здатність регіону до самофінансування та підвищення якості життя населення<sup>1</sup>.

У межах економічної безпеки виокремлюється її **фінансова складова** як захищеність фінансових інтересів території, що досягається шляхом стабільного та повноцінного фінансового забезпечення потреб її функціонування й розвитку (за Н. Бак)<sup>2</sup>. За О. Рожко, економічна безпека впливає та відчуває вплив від фінансової безпеки домогосподарств і суб'єктів господарювання, розташованих на території громади<sup>3</sup>.

З фінансовою складовою часто ототожнюють **бюджетну складову** економічної безпеки територіальної громади як стан забезпечення платоспроможності з урахуванням балансу доходів і видатків місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів<sup>4</sup>.

*Чинники впливу на рівень фінансової безпеки територіальних громад:*

- обмеженість доступу до міжнародних фінансових ринків;
- порушення експортно-імпортової діяльності;
- погіршення стану зовнішньої торгівлі, зростання дефіциту платіжного балансу;
- залежність від позикових коштів;
- вплив світових криз на фінансову систему держави та її територій;
- російсько-українська війна.

*Явища і чинники, що можуть призвести до створення внутрішніх загроз національній безпеці у фінансовій сфері:*

- нестабільність та недосконалість правового регулювання у фінансовій сфері;
- нерівномірний розподіл податкового навантаження на суб'єктів господарювання, що зумовлює ухилення від сплати податків та відплив

---

<sup>1</sup> Білик Р. Р., Філіпчук Н. В. Проблеми економічної безпеки та конкурентоспроможності регіонів в умовах децентралізації. *Регіональна економіка*. 2019. № 4. С. 53–63. URL : [http://re.gov.ua/doi/re2019.04.053\\_u.php](http://re.gov.ua/doi/re2019.04.053_u.php).

<sup>2</sup> Бак Н. Фінансова безпека територіальних громад в Україні: сутність, структурні складові, загрози. *Світ фінансів*. 2019. № 1(58). С. 98–110.

<sup>3</sup> Рожко О. Д., Алексанян Р. М. Грошово-кредитна безпека України та шляхи її забезпечення. *Інтернаука*. 2017. № 2(24). С. 120–125. URL : <https://www.inter-nauka.com/issues/2017/2/2056>.

<sup>4</sup> Бугіль С. Я. Фінансова стійкість та безпека місцевих бюджетів в умовах обмеженості фінансових ресурсів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Вип. 1. С. 55–60.



капіталу за кордон;

– відплив капіталу за кордон внаслідок погіршення інвестиційного клімату;

– низький рівень бюджетної дисципліни і незбалансованість бюджетної системи;

– збільшення обсягу державного боргу;

– тінізація економіки; недостатній рівень золотовалютних резервів;

– значний рівень доларизації економіки;

– істотні коливання обмінного курсу національної валюти, не обумовлені дією макроекономічних факторів;

– слабкий розвиток фондового ринку, зокрема в частині застосування механізмів обліку та переходу прав власності на цінні папери, а також забезпечення захисту прав інвесторів на фондовому ринку;

– недостатній рівень капіталізації фінансової системи<sup>1</sup>.

*Основні тенденції генези та розвитку теоретичної бази фінансової безпеки територіальних громад:*

– превалювання теоретичних розробок щодо фінансової безпеки держави в напрацюваннях вчених-економістів та суттєво менша їх частка – в галузі публічного управління та адміністрування;

– виокремлення фінансової безпеки територіальної громади в окремий напрям досліджень із 2015 року, що характеризується розбалансованістю та несистемністю теоретико-методологічної основи, наявністю секторальних акцентів.

## **5.2. Політика фінансової безпеки територіальних громад**

В умовах повномасштабної війни безпекові питання виходять на передній план як у державному управлінні, так і в місцевому самоврядуванні. З початку російського вторгнення на територію національна економіка зазнала колосальних втрат, а тому питання економічної та фінансової безпеки держави як складники національної безпеки набули першочергової актуальності.

---

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80>.

Фінансова безпека держави як складник економічної безпеки передбачає захищеність фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин; достатній рівень фінансової незалежності, стабільності та стійкості фінансової системи країни в умовах впливу на неї зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих чинників, що загрожують національним інтересам у фінансовій сфері; здатність фінансової системи держави забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та стале економічне зростання<sup>1</sup>.

Напрями ствердження фінансової безпеки держави на сучасному етапі:

- запровадження дієвих механізмів попередження загроз;
- модернізація законодавства;
- впровадження сучасних форм взаємодії різних владних структур та інституцій у питаннях фінансової безпеки та фінансового моніторингу;
- запобігання впливу російського капіталу у будь-яких формах на внутрішньодержавні процеси<sup>2</sup>.

В умовах децентралізації влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування фінансова безпека територіальних громад візуалізується як відносно самостійний та не менш важливий поряд із фінансовою безпекою держави напрям публічного управління.

*Політика фінансової безпеки територіальної громади декларує стратегічні орієнтири щодо прийняття управлінських рішень, а саме:*

- інституціоналізує кращі практики муніципального фінансового менеджменту;
- уточнює стратегічні пріоритети фінансового менеджменту органу місцевого самоврядування;
- визначає межі показників фінансової безпеки громади;
- підтримує рейтинг муніципальних облігацій і знижує вартість позик;
- сприяє довгостроковому стратегічному мисленню щодо сталого розвитку території;
- управляє ризиками;
- відповідає встановленим передовим практикам публічного управління<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Марченко О. М., Пушак Я. Я., Ревак І. О. Фінансова безпека держави : навч. посібник. Львів, 2020. 356 с.

<sup>2</sup> Томчук О. Фінансова безпека України: ключові виклики та завдання. *Вісник. Офіційно про податки*. 2017. С. 1.

<sup>3</sup> Мунько А. Ю. Політика фінансової безпеки територіальних громад: розробка, реалізація, оцінювання. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 1. С. 66–72.

Важливо, аби органи місцевого самоврядування усвідомлювали, що рівень фінансової безпеки та стратегічні документи щодо її забезпечення є одними з визначальних факторів для формування позицій територіальної громади у кредитних рейтингах, а також її інвестиційної привабливості. При цьому ухвалена політика має бути реальною, а органи місцевого самоврядування – спроможними її реалізовувати та підтримувати. У разі порушень меж, установлених політикою фінансової безпеки громади, органи місцевого самоврядування зобов'язані розробити та ухвалити план відновлення та стабілізації поточного стану згідно з умовами політики.

**Політика фінансової безпеки територіальної громади має такі напрями (розділи):**

- мета та стратегічні пріоритети забезпечення фінансової безпеки громади;
- управління місцевим боргом (більшість розвинених країн особливу увагу тут приділяють муніципальним облігаціям як запобіжникам дефолту органу місцевого самоврядування);
- бухгалтерський облік, аудит та фінансова звітність органу місцевого самоврядування, бюджетних установ та організацій, підприємств комунальної власності; операційний бюджет;
- інвестиції;
- закупівлі;
- планування капітального фінансування (спеціальний фонд, бюджет розвитку);
- управління ризиками (бюджетними, фіскальними, фінансово-кредитними);
- довгострокове фінансове планування (місцевий фінансовий план на 5 – 10 років, стратегія управління місцевими фінансами або стратегія ресурсного забезпечення місцевих бюджетів);
- адміністрування податків; економічний розвиток територіальної громади<sup>1</sup>.

У межах політики фінансової безпеки окремим напрямом є формування резерву фінансової стабільності, тобто встановлення мінімальних рівнів фондів для забезпечення стабільного обслуговування місцевого боргу, задоволення майбутніх потреб і захист від фінансової нестабільності (недоотримання доходів бюджету і непередбачуваних

---

<sup>1</sup> Там само.

витрат).

*Управління резервами фінансової стабільності громади охоплює:*

- мету створення резервних фондів (визначення, які кошти будуть зараховуватися до таких фондів, та окреслення мети призначення резервів);
- обсяги резервних фондів (достатність коштів таких фондів враховує унікальні обставини для кожної територіальної громади, в тому числі передбачуваність доходів і волатильність витрат);
- рейтинг муніципальних облігацій;
- обсяг зобов'язань і призначень фондів;
- порядок використання коштів фондів та їх поповнення (умови, за яких кошти можуть бути використані, та розроблення середньострокового плану поповнення фондів у разі зменшення їхнього обсягу до рівня, що є нижчим за визначений політикою фінансової безпеки).

Ще одним важливим складником політики фінансової безпеки територіальної громади є управління місцевим боргом, адже його обсяг є визначальним фактором для оцінювання фінансової безпеки. Відповідно, встановлюються умови та обмеження, що впливають на суму та тип боргу, особливості управління борговим портфелем. Це сприяє конкретизації цілей органів місцевого самоврядування щодо залучення та витрачання запозичень, надання гарантій, а також демонструє зацікавлення сторонам прагнення органу місцевого самоврядування до довгострокового фінансового планування, котре дозволяє забезпечити фінансову безпеку територіальної громади на тривалий період.

*Управління боргом у межах політики фінансової безпеки територіальної громади передбачає:*

- визначення обсягів боргу, мети залучення й використання запозичених коштів;
- розробку порядку використання запозичених коштів та надання гарантій;
- визначення видів боргу, котрі дозволено застосовувати органу місцевого самоврядування;
- встановлення обмежень щодо формування місцевого боргу, у тому числі передбачених національним законодавством і локальних обмежень, зокрема шляхом винесення відповідних питань на громадське обговорення;
- визначення оптимальної структури боргу та окреслення плану

його погашення, включно з умовами погашення, плановим коефіцієнтом виплат та структурою обслуговування боргу.

Чільне місце посідає *забезпечення фінансової стабільності системи підприємств комунальної власності, що передбачає реалізацію таких аспектів:*

- встановлення фінансової маржі для покриття річного обслуговування боргу з наявними поточними доходами підприємства;
- визначення меж фінансової гнучкості для покриття короткострокових зобов'язань;
- визначення ліквідності активів комунального підприємства, рентабельності його діяльності;
- встановлення межі відношення чистого боргу до операційних доходів підприємства, що демонструє кредитне плече постійних витрат;
- підтримання у належному стані основних фондів комунального підприємства та стратегування розвитку його діяльності.

Особливості фінансової безпеки територіальних громад пов'язані з високим ступенем їхньої залежності від ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, державної бюджетної та фіскальної політики, а також зовнішнього оточення (взаємовідносини з іншими територіальними громадами, регіонами, інвесторами, закордонними партнерами).

*Розвиток методології оцінювання фінансової безпеки територіальних громад* зосереджується на двох базових аспектах:

- з одного боку – врахуванні особливостей функціонування системи місцевого самоврядування в Україні;
- з іншого – універсальності застосування для територіальних громад.

Методичні підходи до визначення фінансової безпеки території передбачають використання окремих показників, наприклад, темпів зростання доходів бюджету, коефіцієнта запозичень до доходів бюджету, питомої ваги витрат на обслуговування місцевого боргу в загальній сумі видатків бюджету, питомої ваги збиткових підприємства тощо. Досить точними для використання є фінансові коефіцієнти та інші соціально-економічні показники, але на їхній основі неможливо оцінити, наприклад, такі фактори, як якість іміджу громади, стан забезпечення членів громади публічними послугами, зокрема за оцінками споживачів, тощо.

Практика публічного управління в Україні свідчить, що наразі одними з високоефективних є методи структурно-функціонального аналізу, експертної оцінки, незалежного фінансового аудиту.

До методики оцінювання фінансової безпеки громади долучаються групи показників, що демонструють конкурентні переваги та слабкі місця територіальної громади, дозволяють оцінити результати діяльності органів місцевого самоврядування, розвиток місцевої економіки, а також виявити потенційні можливості щодо розвитку фінансового потенціалу громади. Важливо, що критерієм якості методики оцінювання фінансової безпеки територіальної громади є можливість здійснення порівняння її рівня в різних територіальних громадах шляхом рейтингування у межах області.

**Показники, що найбільш повно описують групи факторів забезпечення фінансової безпеки:**

- ефективність діяльності органу місцевого самоврядування, у тому числі рентабельність;
- податкоспроможність території;
- стан місцевих фінансів;
- ресурсне забезпечення місцевого бюджету;
- місцевий борг та гарантії;
- активи комунальних підприємств, основні виробничі фонди, обсяги виробництва, збуту та рівень прибутковості;
- вплив зовнішніх факторів на результати діяльності органу місцевого самоврядування, зокрема інвестиційної, експорт та імпорт;
- оцінювання фінансових, економічних та фіскальних ризиків.

Практична реалізація методики полягає в об'єднанні сукупності фінансово-економічних показників і результатів експертних оцінок у своєрідну матрицю, що дозволить обрахувати сумарний рейтинговий показник рівня фінансової безпеки та порівняти його з показниками в інших громадах області. Матриця продемонструє наявні та потенційні конкурентні переваги й недоліки роботи органу місцевого самоврядування (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

**Структура матриці оцінювання рівня фінансової безпеки територіальної громади**

Група показників	Значення показника	Норматив (за наявності)	Позитивні	Варіативні		Негативні	Разом за групою факторів
				Позитив	Негатив		
<b>I. Ефективність діяльності органу місцевого самоврядування</b>							<b>2</b>
<b>1. Розрахункові</b>							<b>0</b>
Рентабельність						-1	-1
...			1				1
<b>2. Експертні</b>							<b>2</b>
Професійні компетентності посадових осіб щодо фінансової безпеки			1				1
...				1			1
<b>II. Податкоспроможність території</b>							
...							

За умови недосягнення нормативних значень у матрицю навпроти відповідного показника вноситься значення «-1», якщо відповідає нормативному – «+1». Якщо показник належить до групи тих, що оцінюються експертним шляхом, то значення «-1» або «+1» присвоюються йому на основі досвіду спеціаліста, який здійснює незалежне оцінювання критерію.

Наступним кроком є підрахунок сукупних балів за кожним напрямом оцінювання.

*Результат оцінювання фінансової безпеки територіальної громади презентується як сумарний показник за всіма напрямками оцінювання за рівнями:*

- **стабільний;**
- **відносно стабільний;**
- **депресивний;**
- **докризовий;**
- **криза;**
- **дефолт.**

Важливо не тільки оцінити та порівняти рівень фінансової безпеки різних громад, а й виявити чинники, що дестабілізують соціально-економічний розвиток території, з метою подальшого коригування місцевих політики та стратегій.

Система фінансової безпеки територіальних громад повинна долати нові виклики на основі використання нових орієнтованих на ризик методів аналізу, своєчасного виявлення та усунення системних загроз у сфері місцевих фінансів, запобігання їх виникненню на локальному рівні, де головним суб'єктом виступають органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади. При цьому в частині місцевих фінансів увага акцентується на захисті потоків фінансових ресурсів на вході до місцевих бюджетів і виході – під час розподілу видатків. Інший аспект – декриміналізація і демонополізація економіки, протидія приховуванню та виведенню доходів в офшорні зони.

Останньому питанню присвячений окремий законодавчий блок у сфері фінансового моніторингу, включно із Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»<sup>1</sup>.

До пандемії COVID-19 та повномасштабного вторгнення РФ прогнозувалося, що процентні ставки та інфляція залишатимуться на низькому рівні протягом тривалого періоду. Тому редизайн системи фінансової безпеки територіальної громади необхідний насамперед, щоб вчасно і адекватно зреагувати на об'єктивну потребу вливання грошей в місцеву економіку.

*Посилення видаткового навантаження на органи місцевого самоврядування та зменшення надходжень до місцевих бюджетів через внесення тимчасових змін в бюджетну систему та обмеження у зв'язку*

---

<sup>1</sup> Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-IX>.



*із надзвичайною ситуацією посилює ризики дефолту, тобто виникнення ситуації, коли орган місцевого самоврядування неспроможний сплачувати свої боргові зобов'язання згідно з умовами відповідних угод. Якісна політика фінансової безпеки дозволяє органу місцевого самоврядування упереджувати та мінімізувати ризики дефолту.*

### **5.3. Сучасні фінансові інструменти розвитку громад**

Незважаючи на досвід застосування фінансових інструментів для підтримки розвитку громад та територій, що вже накопичився, органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування все ще стикаються з труднощами щодо розумінням того, як створити або як правильно та ефективно користуватися фінансовими інструментами.

Без розуміння природи фінансових інструментів неможливо відповісти на запитання:

*Які фінансові інструменти слід установити і для яких пріоритетів?*

*Якою є роль органів місцевого самоврядування у розробці фінансових інструментів?*

*Хто є бенефіціарами та як стати бенефіціаром?*

Хоча фінансові інструменти можуть відігравати значну роль у створенні проєктів розвитку громади, а реалізація деяких узагалі неможлива без перших, природа цих інструментів радикально відрізняється від грантів, оскільки це борговий інструмент. Це значно обмежує сферу застосування фінансових інструментів. Їх можна використовувати лише для кращого розрізнення інтервенцій, що є «банківськими», тобто де капітал можна відновити після реалізації проєкту або за рахунок доходів, отриманих від реалізованого проєкту, або опосередковано за рахунок заощаджень. Деякі типи інфраструктури можуть використовувати тіньове ціноутворення шляхом непрямих платежів від державного сектора для монетизації вигід від проєкту. Однак це складно і можливо лише в рідкісних і дуже жорстких умовах, а з огляду на чинне національне законодавство – взагалі неможливо.

Фінансові інституції (організації) є передусім інструментом зменшення ризиків для фінансових установ та інвесторів, оскільки вони впливають на баланс витрат і прибутків проєктів для інвесторів. Фінансові інституції беруть на себе частину ризиків, пов'язаних із

проєктами, заохочуючи інвесторів до участі у розвитку громади. Вони також корисні, коли доходи надто низькі, щоб залучити інвесторів або щоб урівноважити «розриви» на місцевому ринку, котрі зменшують приватні інвестиції.

*Таким чином, проєкти, що підтримуються фінансовими організаціями, в ідеалі повинні генерувати високу соціальну віддачу завдяки великій компоненті суспільного блага, а також генерувати достатній фінансовий прибуток для погашення боргового складника проєкту, але не бути достатньо прибутковим, щоб конкурувати з існуючими джерелами фінансування.*

Це складно, оскільки не завжди можна чітко визначити «розриви» на місцевому ринку, відсутність достатньої приватної прибутковості або передбачуваний ризик приватного сектора для проєкту. Важко уникнути використання фінансових інструментів для проєктів, які б у будь-якому випадку фінансувалися приватним сектором. Через асиметричну інформацію постачальник коштів може не оцінити, чи існують можливості зовнішнього фінансування. Таким чином, розробники з приватного сектора матимуть стимул подавати заявки на проєкти, що підтримуються органами місцевого самоврядування, оскільки вони отримають вигоду від нижчих ставок, ніж ті, що пропонують приватні інвестори. Важливо взяти до уваги, що завдяки дуже низьким відсотковим ставкам за такими зобов'язаннями, як облігації, навіть проєкти з низьким прибутком можуть бути привабливими для інвесторів, якщо прибутки є достатньо безпечними. Тим самим зменшується потреба у фінансових інвестиціях навіть у сферах із низькою економічною віддачею.

#### **Фінансова діяльність:**

- є необхідною складовою механізму управління розвитком громад;
- забезпечує напрями формування централізованих і спеціальних фондів грошових ресурсів;
- забезпечує використання фінансових ресурсів у відповідній галузі економіки, управління, соціальній сфері.

#### **Особливості фінансової діяльності в управлінні розвитком громад:**

- міжгалузевий, загальний характер, оскільки забезпечення фінансовими ресурсами спрямовано на всі галузі і сфери державного

управління, сферу контролю;

– реалізується як державними органами, так і органами місцевого самоврядування (в деяких випадках вона реалізується шляхом спільної діяльності цих органів);

– поєднує безпосереднє управління з використанням імперативних методів (стосовно державних і комунальних підприємств тощо) і непряме, рекомендаційне управління (стосовно грошових ресурсів недержавних юридичних осіб, фізичних осіб);

– здійснюється шляхом діяльності представницьких і виконавчих органів влади.

**Об'єктом управління фінансовими інструментами розвитку громад** є формування і використання усіх видів фінансових ресурсів, управління рухом публічних грошових фондів на всіх стадіях їхнього обігу (формування, розподілу, використання), планування, реалізація і контроль руху грошей, що утворюють державні фонди і фонди органів місцевого самоврядування.

**Суб'єкти управління фінансовими інструментами розвитку громад:** центральні органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, Рахункова палата, Державна казначейська служба України тощо), органи місцевого самоврядування, професійні суб'єкти фінансового ринку.

**Професійні суб'єкти фінансового ринку:**

– міжнародні фінансові установи та організації;  
– трастові компанії у формах акціонерного капіталу трастових компаній, гарантійних фондів, котрими управляють за дорученням, спадкових фондів;

– страхові компанії;

– національні банки;

– комерційні банки;

– інвестиційні банки;

– пенсійні фонди;

– інвестиційні фонди, зокрема відкриті, інтервальні, закриті;

– фонди взаємного інвестування;

– інвестиційно-дилерські контори.

*Ключові характеристики ефективності застосування фінансових*

*інструментів для розвитку громад:*

– приріст ефективності та результативності завдяки револьверному характеру коштів, що залишаються на території для майбутнього використання для аналогічних цілей;

– підвищення якості проєктів, оскільки інвестиції повинні окупатися;

– покращення доступу до ширшого спектра фінансових інструментів для реалізації політики та залучення приватного сектора і досвіду;

– відхід від культури «грантової залежності» та залучення підтримки (і фінансування) приватного сектора до цілей розвитку громади;

– кредитне плече кожного фінансового інструменту залежить від його типу, сектора та контекстуальних умов.

Ефекти левериджу (кредитного плеча) фінансових інструментів (за оцінками Європейської Комісії):

– для інструментів, заснованих на акціонерному капіталі, за оцінками, 1 євро державної підтримки привело до інвестування акціонерного капіталу в підприємства на суму від 1 до 3,4 євро;

– для гарантійних інструментів передбачуване кредитне плече становить від 1 євро до 7,5 євро;

– для інструментів, заснованих на позиках, оцінений ефект левериджу становить від 1 до 2 євро.

Фінансові інструменти – це інструменти, що мають потенціал для підвищення ефективності бюджетних програм органів місцевого самоврядування. У конкретних сферах вони ефективніші за гранти чи субвенції з державного бюджету. Якщо є можливість використовувати фінансові інструменти, але застосовуються субвенції з державного бюджету, це свідчить про те, що сектор може бути надмірно субсидований. Проте це питання є дискусійним оскільки метод фінансування послуг та інфраструктури з високим характером суспільного блага може мати значний політичний підтекст. У випадку з деякими інфраструктурами, наприклад, із громадським транспортом, стягнення з користувачів фактичних витрат на інвестиції та обслуговування мережі суперечить політичній позиції багатьох політичних партій, громадському сприйняттю та навіть деяким політичним цілям. Використання фінансових інструментів, а не державного субсидювання, якщо вони потім погашаються безпосередньо користувачами, може зменшити використання громадського транспорту, а також збільшити викиди від приватного

транспорту, вплинути на рівень життя малозабезпечених громадян тощо. Це означає, що механізм відшкодування витрат необхідно розробляти з урахуванням окреслених факторів. Можливість полягає у використанні форм непрямого ціноутворення, таких як тіньове ціноутворення, що покривається державним бюджетом, котрий, у свою чергу, підвищується у зв'язку з інвестиціями. Подібні міркування можна застосувати до інших сфер з високою суспільною цінністю, таких як охорона здоров'я, водопостачання, енергетика або сектори культури чи навколишнього середовища.

Однак є докази того, що інфраструктури, котрі фінансуються виключно державою, часто страждають від вищих інвестиційних витрат і неефективності. Відсутність прямого стягнення плати з користувачів демонстративно призводить до неефективності мережі та зловживань у деяких громадських інфраструктурах, зокрема інфраструктурі водопостачання.

*Система державно-приватного партнерства за підтримки фінансових організацій може підвищити ефективність системи та сприяти кращому управлінню ресурсами.*

Відновлювальний характер фінансових інструментів є ефективним для органів місцевого самоврядування, котрим вдається їх успішно впроваджувати. Зрештою, ризиковий капітал, що підтримується органами місцевого самоврядування, і відсоткові ставки повинні дозволяти багаторазове реінвестування коштів, генеруючи більший обсяг інвестицій, ніж коштів, виділених із місцевого бюджету, чи субвенцій із державного бюджету.

Незважаючи на те, що фінансові організації, дійсно, мають можливість розширити власні потенційні програми, у багатьох сферах державного втручання використання бюджетного фінансування завжди буде необхідним, а отже, *фінансові інструменти є лише додатковими інструментами в розвитку громад.*

Належне використання фінансових інструментів для розвитку громад вимагає суттєвого перегляду ролі державного і місцевого бюджетів. Існує ризик того, що можливості будуть втрачені через неякісне проектування фінансових інструментів, що призведе до низького корисного ефекту та недостатнього позитивного впливу.

Незважаючи на важливе значення ефекту левериджу, пошук високого левериджу не має бути єдиною метою органу місцевого самоврядування, радше – кінцевим економічним впливом і одним зі способів досягнення суспільних благ, котрі забезпечують проекти. Мета

левериджу послаблює функцію фінансових інституцій, оскільки вищий леверидж не вказує на те, що проєкт є соціально кращим, а лише на те, що він достатньо привабливий для прибутків приватного сектора. Зосередження на левериджі може призвести до надмірного використання фінансових інструментів, послаблюючи принцип додатковості втручання органу місцевого самоврядування.

**Фінансові інструменти можна поєднувати між собою та з іншими формами підтримки розвитку громади.** Це полегшує розробку інтегрованих планів, що складаються з частин, що можуть фінансуватися по-різному.

**Фінансові інструменти можуть приймати різні форми, такі як:**

- кредитні гарантії;
- венчурний або ризиковий капітал (базовий капітал, власний капітал, квазі-акція або мезонінні позики);
- програми технічної допомоги, оскільки вони безпосередньо пов'язані із залученням фінансування та зменшенням проєктних ризиків.

Частину фінансової підтримки можна сплачувати безпосередньо бенефіціарам, як-от програми технічної допомоги. Для повноти картини також включено дотації з державного бюджету, оскільки вони можуть поєднуватися з фінансовими інструментами та сприяти зниженню витрат на проєкт розвитку, а також фінансових ризиків для інвестора.

**Фінансові фонди для підтримки проєктів розвитку інфраструктури громад.**

У державах-членах ЄС створено значну кількість фінансових фондів підтримки розвитку громад, хоча багато з них мали труднощі з діяльністю через відсутність належної місцевої правової бази, обмеження людського капіталу та правил ЄС щодо співфінансування. Ці бар'єри усуваються завдяки реформам нормативних актів та покращенню спроможності місцевих установ.

У випадку фондів місцевого розвитку кошти можна інвестувати в державно-приватне партнерство або інші проєкти, що є частиною інтегрованого плану розвитку громади.

*Можна створювати фонди, котрі потім, у свою чергу, можуть інвестувати в різні проєкти.* Інвестиції можуть мати форму позик, гарантій та/або акціонерного капіталу, залежно від типу та фази розвитку проєкту, що фінансується. Позика, наприклад, вимагатиме регулярних виплат відсотків і капіталу. Це було б найбільш придатним для проєктів із низьким рівнем ризику, що генерують періодичні грошові

надходження, наприклад, інвестиції в енергоефективність будівель, котрі регулярно повертаються, що є найпоширенішою операцією (Енергосервісна компанія). Завдяки потенційно високій застапній вартості будівель можна надати позику до 80–90% від загальної суми інвестицій. Регулярний прибуток від енергозбереження, включений у рахунки за електроенергію, забезпечить прибутковість фінансового інструменту.

**Практичний приклад 1: Фінансові установи фонду для міського розвитку в Лондоні**

*Назва:* London Green Fund (UK London).

*Джерело фінансування:* Європейський Фонд Регіонального Розвитку (ЄФРР).

*Тип фінансових інструментів:* позики та власний капітал.

*Обсяг фінансування:* 479,7 млн євро = 70,8 млн євро ЄФРР + 59 млн євро регіонального державного фінансування + 112,1 млн євро приватного фінансування + 236 млн євро кредиту Європейського Інвестиційного Банку (ЄІБ).

*Тематична спрямованість і завдання:* Розвиток міст.

*Ключові риси:* Започаткований у 2009 році з метою підтримки міста у досягненні амбітної цілі щодо зміни клімату – скорочення викидів вуглекислого газу на 60% до 2025 року. Ним керує ЄІБ, а стартовий капітал – 100 млн фунтів стерлінгів, половину з яких надає ЄФРР, решту – Управління Grater London та Лондонська рада з переробки відходів. У 2014 році фонд збільшився на 10 млн фунтів стерлінгів за рахунок фінансування ЄФРР. Холдинговий фонд підтримує три міські фонди: Лондонський фонд енергоефективності, Foresight Environmental Fund і Greener Social Housing Fund. Кожен фонд зобов'язаний залучати приватне фінансування. Залучене фінансування наближає загальну вартість London Green Fund до 500 млн фунтів стерлінгів. Інфраструктура утилізації відходів, як-от переробка відходів і заводи з переробки, фінансується за рахунок інвестицій в акціонерний капітал, тоді як кошти для підвищення екологічної стійкості будівель державного, приватного та добровільного секторів фінансуються переважно за рахунок позикових коштів.

## **Практичний приклад 2: Фінансовий фонд для міського розвитку в Польщі**

*Назва:* BGK-managed UDF in Pomorskie.

*Джерело фінансування:* ЄФРР – Jessica Program.

*Тип фінансових інструментів:* позики.

*Обсяг фінансування:* 59,96 млн євро ЄФРР + 5,98 млн євро регіонального співфінансування + 20,11 млн євро приватного фінансування від UDF, BGK.

*Тематична спрямованість і завдання:* Розвиток міст.

*Ключові риси:* У програмному періоді 2007–2013 рр. фінансові інструменти підтримки міського розвитку були розгорнуті в межах ініціативи JESSICA, за допомогою якої країни-члени ЄС можуть використовувати частину власних асигнувань для здійснення повернення інвестицій у інтегровані, стійкі проекти розвитку міст. У випадку з Поморським керуючий орган використовував керований фонд ЄІБ, що відповідав за вибір, фінансування та моніторинг ефективності фондів міського розвитку. Відбір проектів керуючим фонду відбувався на конкурсній основі оцінки пропозицій бізнес-плану фонду. Польський національний банк розвитку (BGK) призначений UDF у чотирьох великих містах Поморського воєводства. Він пропонує кредити під низькі відсотки для міських проектів, а також додаткове кредитне фінансування в розмірі 20,11 млн євро через власні продукти, доступні бенефіціарам. UDF має орган прийняття рішень у формі Інвестиційного комітету, до завдань якого входить надання остаточного акцепту підписання інвестиційних угод. Важливим механізмом управління є щомісячне та щоквартальне звітування UDF перед ЄІБ.

### **Оцінювання фінансових інструментів:**

- аналіз «розривів» на місцевому ринку, неоптимальних інвестиційних ситуацій та інвестиційних потреб;
- оцінка доданої вартості фінансових інструментів;
- оцінка додаткових державних і приватних ресурсів;
- очікуваний ефект левериджу;
- оцінка досвіду, отриманого від застосування подібних інструментів і попередніх оцінок;
- інвестиційна стратегія та фінансові продукти, що будуть запропоновані, цільові кінцеві одержувачі та передбачене поєднання з грантовою підтримкою, якщо це доречно;
- специфікація очікуваних результатів і фінансового стану;
- досягнення конкретних цілей;
- перегляд оцінки «за фактом» та оновлення її за потреби під час реалізації.



*Комплексна оцінка місцевого ринку з метою виявлення «розривів» охоплює широкий спектр аспектів, таких як виявлення ринкових проблем, де буде впроваджено фінансові інструменти, тобто висвітлення наявності «розривів» на ринку та/або субоптимальних інвестиційних ситуацій, котрі можливо підтримати шляхом втручання органу місцевого самоврядування.*

Аналіз попиту та пропозиції має вирішальне значення для оцінки інвестиційного «розриву», котрий необхідно заповнити, і, як наслідок, обсягу бюджетних ресурсів, що необхідно мобілізувати. Це також суто технічне завдання, оскільки воно передбачає точну оцінку розміру фінансових ресурсів, необхідних кінцевим користувачам програми (тобто оцінку кількості заявників та суми виплати, котру запитують). Аналіз потребує фіксації або оцінки розміру незадоволеного попиту. Аналіз попиту має бути доповнений аналізом пропозиції, що включає відображення всіх наявних джерел фінансування, доступних для цільового ринку. Аналіз має охоплювати доступне державне та приватне фінансування, а також розподіл за типом фінансування (тобто боргове, власний капітал, квазівласний капітал тощо).

*Органи місцевого самоврядування можуть отримати доступ до місцевого кредиту і ринків капіталу.* Економічна концепція обґрунтовує такий доступ тим, що довгостроковий характер інфраструктурних проєктів виправдовує довгострокове фінансування.

Альтернативи фінансування боргу охоплюють широкий спектр варіантів: від запозичення з державних банків – до випуску боргових зобов'язань на міжнародних ринках капіталу, залежно від обставин конкретного місцевого самоврядування.

Використання позикового фінансування має й інші вигоди. Це дисциплінує органи місцевого самоврядування, змушуючи їх визначити основні інвестиційні пріоритети та блокувати непершочергове фінансування. Крім того, здатність своєчасно профінансувати комплекс об'єктів у межах реалізації стратегії розвитку громади допоможе заощадити чималі кошти, у деяких випадках навіть у більшому обсязі, ніж вартість самого кредиту.

**Гарантії виконують свою роль у використанні зовнішніх ресурсів.**

Залежно від рівня їх надання визначають такі типи гарантій:

*Урядовий рівень.* Гарантії надаються центральними органами виконавчої влади для фінансової підтримки місцевого самоврядування, що робить запозичення дешевшим.

*Місцевий рівень.* Органи місцевого самоврядування надають

гарантії для підтримки розвитку муніципальних підприємств за рахунок власних дохідних статей. Також органи місцевого самоврядування можуть вимагати, щоб незалежні організації, такі як комунальні підприємства, видали муніципальну гарантію для підтримки угоди. Таким чином, муніципалітет економить готівку з бюджету, хоча існують ризики, що позичальник буде не в змозі сплатити обслуговування та погашення боргу і органи місцевого самоврядування змушені будуть втрутитися і погасити кредит.

*Умови для ефективного отримання та використання зовнішніх коштів для органів місцевого самоврядування (рекомендації експертів Світового банку):*

– чітка програма капіталовкладень з визначеними та оціненими проєктами розвитку є важливим інструментом для залучення фінансування відповідно до цілей розвитку регіону;

– важливо продемонструвати, що зовнішні кошти використовуються для фінансування цільових проєктів, що є стійкими протягом тривалого терміну, і мається достатній бюджет для експлуатації та технічного обслуговування;

– своєчасна і якісна фінансова звітність, прозорий і збалансований бюджет, операційний профіцит є життєво важливими для успішної співпраці з потенціальним інвестором або донором.

*Підготовка місцевого плану залучення капіталу, як правило, передбачає три етапи роботи органів місцевого самоврядування:*

1. Ідентифікація та визначення пріоритетності потреб інфраструктури та необхідних капітальних витрат;

2. Оцінка зовнішніх ресурсів, необхідних для реалізації місцевих пріоритетів, котрі можливо залучити в межах чинного законодавства;

3. Визначення кращої комбінації ресурсів і фінансових коштів.

У результаті може бути затверджений та опублікований документ, що інформує зацікавлені сторони (громадян, підприємства, потенційних інвесторів) про потреби органів місцевого самоврядування в інвестиційному капіталі, потенційні об'єкти для інвестування та умови залучення коштів.

#### 5.4. Фіскальні інструменти для розвитку громад

Податки – основа бюджету, як державного, так і місцевих. Про це свідчить їх постійно зростаюча частка у ВВП країн світу, що підтверджує необхідність удосконалення підходів та інструментів управління ними.

З упровадженням реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади в Україні, що спрямована на посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів, фіскальний складник в управлінні розвитком громад потребує більш посиленої уваги. З реалізацією заходів щодо бюджетної децентралізації підвищилася роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні місцевої фіскальної політики з метою стабілізації локальної економічної активності в короткостроковій перспективі та сприяння економічному зростанню в довгостроковій перспективі.

Процес формування доходів місцевих бюджетів теоретично можна поділити на два етапи: етап локального бюджетного вибору та етап його практичної реалізації. На етапі локального бюджетного вибору проводиться аналіз можливостей та перспектив діяльності суб'єктів учасників суспільного вибору (індивідів, громадських організацій, партій) та правил і процедур, за якими відбувається прийняття фіскальних рішень, а також проводиться аналіз і оцінка альтернатив – об'єктів, із-поміж яких робиться вибір.

Формування елементів оптимальної податкової політики на місцевому рівні є одним із основних чинників поліпшення результатів розвитку громади. Критеріями оптимальності є, по-перше, забезпечення акумулювання достатніх фінансових ресурсів, по-друге, забезпечення зростання доходів суб'єктів економічної діяльності (доходів домогосподарств і розміру прибутків підприємств), що є чинником розширення бази оподаткування, по-третє, укріплення ринкових механізмів саморегуляції та зменшення державного впливу на розвиток економічної системи<sup>1</sup>.

**Оптимальна місцева податкова політика в умовах децентралізації влади має враховувати:**

– інтереси органів місцевого самоврядування (в частині можливостей розширення ресурсної бази місцевих бюджетів);

---

<sup>1</sup> Башнянин Г. І., Свінцов О., Скірка Н., Гаврилко П. Податкові інструменти регулювання та оптимізації структурних зрушень в інвестиційній діяльності. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2012. Вип. 22.12. С. 147–153.

- інтереси бізнесу і громадян (у частині збільшення їхніх доходів);
- потреби розвитку громади (в частині формування економічної і соціальної інфраструктури, створення сприятливого бізнес-клімату, підвищення конкурентоспроможності громади щодо залучення додаткових джерел наповнення місцевого бюджету).

*Для досягнення максимального рівня ефективності податкової політики насамперед необхідно:*

- завоювати довіру суспільства і членів територіальної громади – платників податків (тобто переконати громадян у тому, що сплата податків є конституційним та громадянським обов'язком, турботою про пенсіонерів та наступні покоління, ознакою цивілізованості суспільства);
- створити високопрофесійну автоматизовану податкову службу;
- прийняти прозорі та зрозумілі нормативно-правові акти, що відповідають вимогам ЄС, і процедури податкового адміністрування;
- запровадити механізм поетапного скорочення податкового тягаря;
- підвищити податкову культуру платників податків;
- удосконалити кадрову політику та систему оплати праці працівників податкових органів; автоматизувати всі процеси адміністрування податків;
- створити єдину високопрофесійну етичну команду<sup>1</sup>.

**Податково-бюджетна консолідація**, на перший погляд, здається амбівалентною на тлі впровадження бюджетної децентралізації, але консолідація фінансових інтересів і фіскальних прав та повноважень держави в цілому, місцевих органів державної влади і територіальних громад (особливо в частині міжбюджетних відносин) сприятиме гармонізації відносин місцевої влади і громадян (у сфері податкових відносин, у тому числі шляхом надання податкам відплатного характеру) та забезпечить потужний податковий потік. У контексті зміцнення фінансово-економічної самостійності територіальних громад податки розглядаються не лише у фіскальному аспекті (буквально: «наповнити бюджет за будь-яку ціну»), а ще і як доходи бюджету, що є головним джерелом побудови суспільства добробуту, як основа зародження і формування збалансованих суспільно-економічних відносин нового

---

<sup>1</sup> Ногінова Н. М. Необхідність реформування податкової політики України в умовах євроінтеграції. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка.* 2014. Вип. 25. С. 141–145.

зразка <sup>1</sup>.

**Податкова самостійність** сприяє підвищенню рівня відповідальності органів місцевого самоврядування за ухвалені управлінські рішення, адже збільшення податкового навантаження призводить не лише до збільшення видаткової частини місцевих бюджетів, а й до необхідності обґрунтовувати доцільність та ефективність реалізації тих чи інших бюджетних програм за рахунок додаткового залучення ресурсів до бюджету. Крім того, незаперечним є факт, що для органів місцевого самоврядування простіше обґрунтувати встановлення певних податків у конкретних розмірах, що необхідні на фінансування потреб чи проєктів розвитку територіальних громад. У свою чергу, мешканцям набагато простіше контролювати дії органів місцевого самоврядування, ніж центральних органів влади.

Правила та процедури, за якими повинно відбуватися прийняття фіскальних рішень, характеризують повноваження органів місцевого самоврядування у сфері не лише оподаткування, а й залучення інших джерел до дохідної частини місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів із державного бюджету та інших бюджетів місцевого самоврядування, а також кредитування бюджету. Фактично органи місцевого самоврядування мають визначити рівень оподаткування мешканців територіальних громад та суб'єктів господарювання відповідно до обраного переліку та якості надання мешканцям публічних послуг.

*Умовою оптимальності вибору фіскальної політики органами місцевого самоврядування є надання їм широких повноважень у сфері мобілізації доходів до місцевих бюджетів.* При здійсненні локального бюджетного вибору важливо збалансувати інтереси мешканців територіальних громад в одержанні публічних послуг, політичних і громадських організацій – щодо реалізації їхніх локальних цілей, платників податків – щодо рівня оподаткування та органів місцевого самоврядування – щодо виконання ними адміністративно-управлінських функцій.

**Місцева фіскальна політика має сприяти не лише задоволенню потреб населення, а й розвитку підприємницького середовища, збільшенню прибутків господарюючих суб'єктів, поліпшенню рівня добробуту найманих працівників, підвищенню рівня інвестиційної**

---

<sup>1</sup> Крушельницька Т. А. Передумови створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4/18. С. 129–140.

**привабливості громади.**

Якісне управління податками на місцевому рівні базується на ключових аспектах формування місцевої податкової політики – **принципах «оптимального податку»:**

- платниками податків є члени територіальних громад;
- податок за своєю суттю не повинен викликати конкуренцію між органами місцевого самоврядування та/або державними органами влади;
- податкова база не повинна бути мобільною, щоб органи місцевого самоврядування могли змінювати ставку податку без переміщення бази оподаткування в іншу територіальну громаду;
- податкова база не повинна легко експортуватися на користь нерезидентів територіальної громади;
- податкова база має бути зручною для забезпечення звітності;
- платники податків повинні сприймати податки як справедливі;
- податок має бути простим в адмініструванні та управлінні;
- обсяги стягнення податку повинні бути достатніми для задоволення місцевих потреб, стабільними і прогнозованими (принцип оптимальної «прибутковості») (рис. 5.1).

*Головний зміст принципу «ідеального податку» – це його «відплатність». Хоча це дещо суперечить сутності податку як примусового, обов'язкового й безумовного платежу, але тут його «відплатність» полягає у сукупності суспільно-корисних благ, котрі отримує платник податку від органів влади у вигляді послуг, соціальної допомоги тощо. Саме виконання цієї умови є основою виховання податкової культури.*



Рис. 5.1. Дія принципу оптимальної «прибутковості» податку

Для повноцінного ресурсного забезпечення розвитку громади органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до встановлення кількох різних за своїм змістом податків. Такий стан справ дозволить органами місцевого самоврядування гнучкіше реагувати на зміни в економіці, демографії, політичному кліматі, а також на інші фактори. Наприклад, податки на нерухомість – стабільне і передбачуване джерело доходів, але вони не збільшуються з економічним зростанням так само швидко, як, наприклад, податок з обігу.

Одним із ефективних фіскальних інструментів є **диференційована шкала оподаткування**, котру можуть встановлювати органи місцевого самоврядування залежно від внеску господарюючих суб'єктів у забезпечення розвитку громади:

– шкала зниження податків для стимулювання інноваційного розвитку підприємств, їхньої інвестиційної активності та соціальної відповідальності;

– шкала підвищених податків (економічного примусу) із метою недопущення економічно неефективних і соціально неякісних результатів господарювання (рис. 5.2).

Передбачається і система диференціації податків на товари і послуги першої необхідності (товари і продукти харчування для дітей, ліки для хронічно хворих людей тощо) з урахуванням віку і стану майна, якості землі та інших особливостей об'єктів оподаткування.

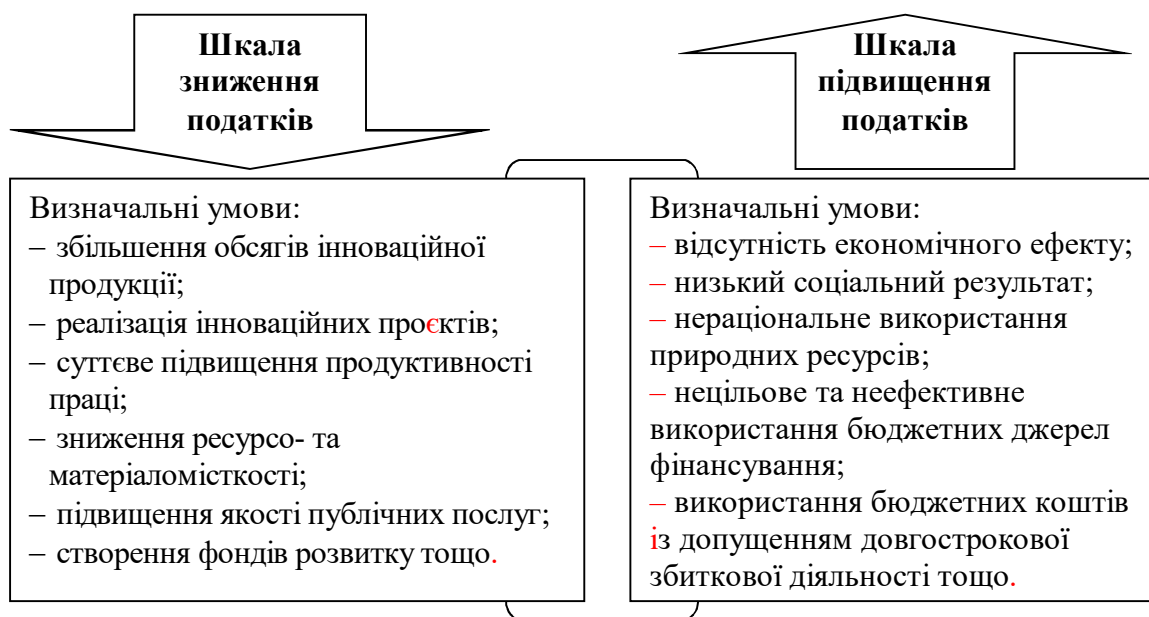


Рис. 5.2. Умови застосування шкали зниження/підвищення податків

Найбільш вагомими джерелами власних надходжень місцевих бюджетів є ПДФО та плата за землю. ПДФО є в податкових системах майже усіх країн світу. Він вважається дієвою формою відносин між державою та її громадянами і резидентами, в основу якої покладено обов'язкове вилучення частини їхнього доходу для створення централізованого грошового фонду держави для виконання її функцій. Рівень оподаткування доходів фізичних осіб впливає на фінансові ресурси кожного громадянина, особливо тих, які отримують основні доходи у вигляді заробітної плати.

Сучасне закордонне податкове законодавство прагне використати для вирахування ПДФО прогресивні процентні ставки, котрі є



вираженою у відсотках часткою податку щодо оподаткованого об'єкта, що зростає при збільшенні розміру доходу платника податку. Ці ставки найбільш повно демонструють один із найважливіших постулатів податкового права – принцип справедливого оподаткування. На противагу цій практиці в українському податковому законодавстві ставка оподаткування ПДФО є в переважній більшості випадків лінійною і становить 18 % (ст. 167 Податкового кодексу України).

ПДФО залежить від кількості офіційно працевлаштованих громадян на певній території. Важливо, щоб основна група населення отримувала заробітну плату на рівні середньому і вищому за середній, оскільки мінімальна заробітна плата або заборгованість із її виплати спричиняють значний дефіцит коштів місцевих бюджетів. Основна група соціально-культурних видатків здійснюється з місцевих бюджетів, а отже, за рахунок перерозподілу цей податок повертається громадянам у вигляді суспільних благ.

Оскільки податкові системи розвинених країн зорієнтовані на оподаткування доходів громадян, і ця тенденція має незворотний характер, очевидним для України є посилення уваги до такого виду оподаткування. Головним моментом, на що вказує закордонний досвід, є стягнення податків із тієї частки доходів платників, що залишаються після забезпечення основних життєвих потреб працівника та його сім'ї. У цьому контексті насамперед має бути збільшений розмір податкової соціальної пільги, котрий сьогодні не відповідає потребам громадян.

Важливим кроком у модернізації системи адміністрування ПДФО є *зміна системи розрахунку бази оподаткування*. Податкову базу належить розраховувати шляхом зменшення обсягу отриманих доходів на обсяг видатків, здійснених із метою одержання доходів. Крім того, слід докорінно змінити систему податкових відрахувань. Гнучкість податкових відрахувань на сьогодні є тим інструментом, що буде сприяти реалізації соціальної функції ПДФО, оскільки на початкових етапах реформування системи оподаткування доходів фізичних осіб різке підвищення ставок оподаткування неможливе. Таким чином, можна ефективно задіяти регулюючу функцію податку.

Найбільш пильної уваги для підвищення якості адміністрування ПДФО потребує питання декларування доходів громадянами. У країнах із розвинутою економікою рівень якості адміністрування ПДФО високий, що не можна порівняти з українськими реаліями. За кордоном суму податку, як правило, розраховують безпосередньо податкові органи, що мають доступ до всіх необхідних даних, – наприклад, у Швеції, Данії. В Україні податкові органи також мають доступ до даних

про усі офіційні доходи громадян, проте за подання декларацій та розрахунків суми ПДФО, котру належить сплатити, відповідальні платники. Крім того, незважаючи на майже повний доступ до інформації про доходи громадян, податкові органи не створили інтегрованої бази даних про всі доходи, одержані фізичними особами. Тому доцільно створити *інтегровану базу даних для кожного платника податків із можливістю доступу податкових органів до інформації, що фіксується іншими органами центральної влади та місцевого самоврядування*. Це дасть змогу податковим органам самостійно розраховувати суму ПДФО для кожної фізичної особи та контролювати своєчасність і повноту її сплати максимально ефективно.

Багато уваги з боку податкових органів за кордоном приділяється контролю за своєчасністю стягнення ПДФО, для підвищення якості якого встановлюються чимала пеня за неповну або несвоєчасну сплату та застосовується стимулювання у вигляді сплати відсотків на зайво сплачену протягом року суму податку (Данія). Аналогічну практику доцільно застосувати і в Україні. У суспільній культурі має закріпитися соціальна відповідальність щодо сплати податків громадянами та вкрай негативне ставлення до осіб, які ухиляються від їх сплати. Несплата податків має вважатися тяжким кримінальним злочином. Отже, серед заходів щодо оптимізації процесу стягнення ПДФО та формування особистої податкової культури громадян у контексті фіскальної політики в зарубіжній практиці часто застосовується жорстка система штрафів за нелегальне працевлаштування, мінімізацію та виплату заробітної плати «у конвертах» як для роботодавців, так і для працівників. Найбільш ефективними вважаються такі способи впливу, як раптові перевірки підприємств та нищівні штрафи, а за відсутності помітного результату від вищеперерахованих заходів можна ввести радикальний захід – кримінальну відповідальність.

Іншим негативним аспектом сучасної практики стягнення ПДФО в Україні є те, що він надходить за місцем реєстрації суб'єкта господарювання – працедавця або його відокремленого підрозділу (філії), а не за місцем реєстрації чи проживання громадянина. Проте населення одержує переважну більшість соціальних (бюджетних) послуг саме за місцем свого проживання. Це порушує принцип еквівалентності обсягів сплати податків і обсягів одержання суспільних благ, сформований ще в моделі Тібу, за якою кожен член територіальної громади має сплатити обсяг послуг, котрий йому надають органи влади зазначеної спільноти. Загалом, за висновками Тібу, умовою надання оптимального обсягу суспільних благ і послуг є конкуренція

територіальних громад, що виникає в процесі міграції, а отже, вибору жителями громад, що пропонують їм суспільні блага й послуги за найкращим, на їхню думку, співвідношенням сплачених податків (ціни) і результату (видів та обсягів суспільних благ і послуг)<sup>1</sup>. Результатом такого «голосування ногами» є формування територіальних громад (клубів споживачів місцевих суспільних благ і послуг), що можуть надати оптимальний набір суспільних благ і послуг, котрий задовольнить їхні потреби. Якщо кожна територіальна громада самотужки покриватиме витрати на надання місцевих суспільних благ і послуг, то індивіди будуть зацікавлені вибирати громаду («проголосувати ногами»), у межах якої надаються суспільні блага й послуги, що відповідають їхнім уподобанням, оскільки при цьому з'являється можливість розділити власні витрати з іншими індивідами, які мають аналогічні уподобання, тобто створити так званий «клуб за інтересами».

Світова практика свідчить, що в більшості випадків громадяни власноруч сплачують податок на свої доходи, що дає змогу їм більш чітко визначати, який обсяг свого доходу вони мають віддавати до бюджету, і, відповідно, загострює несприйняття фактів неефективного використання бюджетних коштів. Більш чітке розуміння свого внеску до бюджету стимулювало б відповідальність громадян за обсяг бюджетних послуг, котрий вони споживають, та спонукало б до активних дій щодо контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів.

**Суттєвим недоліком є відсутність права в органів місцевого самоврядування України самостійно визначати ставки ПДФО, впливати на їхнє значення та встановлювати додаткову муніципальну ставку ПДФО.** Регулювання ставки ПДФО на місцевому рівні дозволяє органам місцевого самоврядування спрямовувати свої дії на залучення до місцевих бюджетів такого обсягу коштів, що необхідний для виконання всіх соціальних зобов'язань і забезпечення сталого розвитку територій, у тому числі на інноваційній основі, залучення населення на свою територію та врахування його потреб під час формування місцевих бюджетів.

**Пріоритетні напрями розвитку ПДФО як фіскального інструменту розвитку громад в Україні:**

– запровадження загальнообов'язкового декларування доходів громадянами;

---

<sup>1</sup> Tiebout C. A. Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416–424.

- сплата податку за місцем реєстрації (проживання) громадян, а не суб'єктів господарювання – працедавців за їхньою юридичною адресою;
- закріплення на законодавчому рівні права органів місцевого самоврядування самостійно встановлювати муніципальну надбавку до ПДФО, котра буде діяти протягом одного або кількох бюджетних років на території конкретної громади (межі ставок такої надбавки не обмежуються, проте встановлюються для реалізації певних цілей (програм, проєктів) за результатами громадських обговорень залежно від потреб громади);
- внесення змін до порядку розрахунку і компенсації нестачі доходів місцевих бюджетів у частині мінімізації практики вилучення коштів місцевих бюджетів до дохідної частини державного бюджету;
- необхідно дозволити платникам податків використовувати (на загальних підставах) прибуток, що залишається у їхньому розпорядженні (після сплати податку на прибуток), для забезпечення економічного стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності до законної діяльності і запобігання незаконному обігу коштів.

До фіскальних інструментів ресурсного забезпечення розвитку громад належить **плата за землю**.

Земля завжди розглядалася як головне джерело багатства, і тому вона найперша стала об'єктом оподаткування. Плата за землю стягувалася із заможних людей, які могли дозволити собі володіти землею. Її основною метою було наповнення казни. Згідно зі ст. 206 Земельного кодексу України використання землі в Україні є платним, а об'єктами плати за землю є земельні ділянки<sup>1</sup>. Плата за землю – складова частина системи земельного оподаткування, виражається у формі земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності<sup>2</sup>. Плата за землю має універсальну, локальну природу та є потужним джерелом доходів місцевих бюджетів, оскільки вона, як об'єкт оподаткування, дійсно, є нерухомою, щоправда, її оцінка є диференційованою залежно від розташування, родючості, чистоти від споруд, обмеженості ризиків надзвичайних подій, близькості до зони конфлікту тощо.

Як ресурсний податок, плата за землю, на відміну від прибуткових податків, має значні переваги у фіскальному сенсі й аспектах

---

<sup>1</sup> Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

<sup>2</sup> Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

адміністрування.

По-перше, завдяки візуалізованості землі фактично неможливо ухилитися від плати за неї.

По-друге, земля як об'єкт оподаткування легко піддається чіткому обліку і, відповідно, реєстрації, що створює умови для точного визначення суми податкового зобов'язання на підставі достовірних даних про об'єкт, адже, окрім грошової оцінки, земельні ділянки мають ще й фізичний вимір.

По-третє, плата за землю повністю сплачується землевласниками та орендарями і не може бути перекладена на будь-якого іншого платника.

По-четверте, завдяки регулюванню розміру плати за землю та можливості органів місцевого самоврядування визначати рівень оподаткування в певних межах забезпечується стимулювання власників землі та землекористувачів до більш ефективного її використання, оскільки її платність змушує їх отримувати максимальний дохід від використання земельної ділянки, враховуючи той факт, що розмір плати за землю не залежить від рівня її прибутковості. Водночас можливість впливу на ставку податку з боку органів місцевого самоврядування дозволяє останнім виявляти більшу податкову лояльність та сприяти конкурентоспроможності територіальної громади щодо залучення інвестицій.

Орендна плата за землю є одним із найважливіших показників, що визначають економічну ефективність використання землі. При цьому орендний механізм є ефективним мотиваційним чинником, що забезпечує стабільний прибуток орендодавцеві й спонукає орендаря до підвищення ефективності використання земель.

Стан наповнення дохідної частини місцевих бюджетів безпосередньо залежить від якості **адміністрування плати за землю**, котре, у свою чергу, розглядається як суттєвий елемент адміністрування земельного фонду. Ось чому в різних країнах будь-які дослідження та заходи в цій галузі спрямовані на стратегічну перспективу. У закордонній практиці превалює підхід, коли усі елементи адміністрування земельного фонду розглядаються як єдиний і нерозривний комплекс, включно з процесом розвитку ринку нерухомості, поєднаним із містобудівною і фіскальною політикою. Адміністрування плати за землю розглядається в комплексі обмежувальних заходів, що спрямовані на збалансований розвиток земельної політики. Ефективність податкового адміністрування пов'язується з розвитком усієї системи землеволодіння, і перш за все, з реєстрацією прав власності. За таких підходів першочергового значення набуває необхідність легітимізації землі як повноцінного елемента

майнового обігу. Тобто адміністрування плати за землю враховує цілі соціально-економічного розвитку територіальних громад. Для їх досягнення адміністрування не можна ототожнювати лише зі стягненням податку, тобто із суто примусовими заходами, або, навпаки, доводити його до політико-законодавчих вимірів – має бути виокремлений баланс цілей територіальної громади. Платники податку повинні усвідомлювати та навіть контролювати обсяги і напрями витрачання коштів плати за землю, при цьому особливо важливу роль мають відігравати масово-роз'яснювальні і виховні заходи із платниками. Водночас не слід забувати і про метод стимулювання, котрий допоможе підвищити рівень надходжень плати за землю, наприклад, шляхом надання різноманітних пільг платникам податків. Проте критерії сумлінності платників податків повинні бути закріплені на законодавчому рівні. Ця конструкція має сформулювати бажання у платників до своєчасної і повної сплати податку. Подібна практика вже успішно застосовується при бюджетному відшкодуванні суб'єктам господарювання податку на додану вартість грошовими коштами.

Інший перспективний податок у ресурсній базі місцевих бюджетів – це **податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки**. Найчастіше виділяють такі критерії, що задовольняють оподаткування нерухомості:

- стабільність і тривалість надходження податку;
- простота визначення вартості, процедури оцінювання, оформлення податкових розрахунків, забезпечення збору податку;
- можливість забезпечити платникам податку право перевірити правильність оцінки вартості нерухомості;
- нейтральність податку щодо прийняття економічних рішень про інвестування в нерухомість або поліпшення її стану;
- використання єдиної бази обкладання податком землі і будинків, щоб не допустити подвійного оподаткування;
- забезпечення справедливості в оподаткуванні на основі обліку платоспроможності платників<sup>1</sup>.

До основних завдань, що мають бути вирішені під час оподаткування нерухомості, належать:

- забезпечення надходження належного фінансового ресурсу до дохідної частини місцевих бюджетів на стабільній основі, що

<sup>1</sup> Багрій О. О. Податок на нерухомість як необхідний елемент податкової системи держави. *Макроекономічні аспекти сучасної економіки*. 2006. № 6(61). С. 46–49.

задовольнить потребу територіальних громад у коштах на виконання заходів, спрямованих на соціально-економічний і культурний розвиток регіонів;

- посилення ролі майнового оподаткування в реалізації фіскальної політики, оподаткування «тіньових» доходів;
- підвищення рівня ефективності використання нерухомого майна, «формування» його ефективного власника;
- створення передумов стабільного, ефективного і довгострокового володіння нерухомим майном, усунення спекулятивного обігу нерухомості.

Аналіз світового досвіду, особливо країн Вишеградської групи (Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини), свідчить про ефективність застосування **кадастрової форми оподаткування**. Для цього Єдиний державний реєстр майнових прав на нерухоме майно та їх обтяжень повинен містити відомості про зареєстровані права і обтяження, суб'єкти прав, об'єкти нерухомого майна, документи, на підставі яких проведено державну реєстрацію прав. На кожний об'єкт нерухомого майна під час державної реєстрації прав на нього відкривається розділ реєстру, котрий складається з чотирьох частин, що містять відомості про: нерухоме майно, право власності та суб'єкта цього права, інші речові права та суб'єкта цих прав, обтяження прав на нерухоме майно та суб'єкта цих прав.

**Методики встановлення податкової бази з податку на нерухоме майно за вартістю нерухомості базуються на:**

- ринковій вартості нерухомості (market value);
- орендній вартості нерухомості (rental value);
- кадастровій вартості (cadastral value).

Ринкова вартість нерухомості або її частина (адвалорний податок) прийнята за базу оподаткування в найбільш розвинених постіндустріальних країнах, таких як: США, Канада, Японія. Високий рівень якості адміністрування податку в цих країнах досягнуто за рахунок розробки та використання фіскального кадастру нерухомості, в якому об'єднано інформацію про земельні ділянки і розташовані на них об'єкти нерухомості, а також упровадження автоматизованої системи масового оцінювання нерухомості задля справедливої та ефективно оцінки групи об'єктів нерухомого майна, що належать до визначеної юрисдикції, для обчислення податку на нерухомість.

Використання масового оцінювання нерухомості дозволяє зробити оподаткування нерухомості максимально справедливим із точки зору об'єктивного розподілу податкового навантаження в умовах перманентних змін на ринку нерухомості та в економіці країни. При цьому органи місцевого самоврядування при складанні проєкту бюджету на наступний рік мають змогу встановити саме таку податкову ставку, що необхідна для забезпечення потреб територіальної громади в коштах на здійснення відповідних видатків.

Іншою поширеною системою оподаткування нерухомого майна є така, в якій за базу оподаткування взято орендну вартість нерухомості. Вона використовується у Великій Британії, Іспанії, Португалії, Греції, Франції та їхніх колишніх колоніях – Індії, Таїланді, Тунісі. Ця система відрізняється від попередньої тим, що за базу приймається не повна вартість об'єкта нерухомості, а потенційна вартість оренди цього об'єкта. Застосування такої податкової бази або є наслідком історичного розвитку держави (Велика Британія та її колишні колонії), або залежить від особливостей формування державного кадастру, в якому орендна вартість відображається як цінова характеристика об'єкта нерухомості (Іспанія, Португалія, Греція).

Кадастрова вартість нерухомого майна як база оподаткування використовується у Франції (*forciere*), ФРН, Швеції. Система адміністрування податку на нерухомість у цьому разі базується на тому, що вартість нерухомості відображається в державному кадастрі, котрий характеризується детально відпрацьованими процедурами ведення обліку об'єктів нерухомості, високою точністю визначення меж землеволодінь та гарантіями зареєстрованих прав. Відмінною рисою групи країн, де як база оподаткування використовується кадастрова вартість, є те, що збір інформації, аналіз і оцінку нерухомості здійснює державний кадастровий орган, тоді як у країнах, де за базу оподаткування прийнято ринкову вартість, цими питаннями займаються різні установи (реєстраційні, оціночні, страхові компанії), хоча переоцінка кадастрової вартості нерухомості і проводиться кожні 3-5 років.

Варто відмовитися від застосування інвентаризаційної вартості нерухомого майна для цілей оподаткування, що здійснюється за методиками оцінювання, встановлені бюро технічної інвентаризації, оскільки вона не відображає ринкової вартості об'єктів оподаткування та вже зараз становить підґрунтя для мінімізації податкових зобов'язань при відчуженні нерухомості, зокрема, з ПДФО, державного мита та щодо внесків до Пенсійного фонду. Методики інвентаризаційної оцінки в умовах розвитку ринкових відносин, коли на вартість об'єктів переважно



впливає місце їх розташування, а не технічні характеристики, себе дискредитували. А інвентаризаційна вартість у рази, а деколи навіть у десятки разів, відрізняється від ринкової вартості.

Одним із найдієвіших фіскальних механізмів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть впливати на діяльність суб'єктів господарювання, є **податок на прибуток підприємств**.

Окрім фіскальної функції, податок на прибуток виконує ще й регулятивну і стимулюючу, оскільки перерозподіляє ресурси території та впливає на розвиток підприємництва в окремих галузях. Цей вплив може здійснюватися як завдяки диференціації ставок оподаткування за різними видами діяльності, так і завдяки наданню пільг у виробництві пріоритетних товарів. Отже, податок на прибуток можна використовувати як потужний механізм для інвестиційної діяльності та прискорення соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Знижуючи ставки податку на прибуток та надаючи пільги, Україна рухається у тренді світових фіскальних тенденцій. Ефективність від зменшення ставок податку на прибуток та введення пільгових режимів оподаткування пояснює концепція А. Лаффера: якщо податкова ставка зростає, бізнес або йде у тінь, або згортається, і навпаки. Зменшення ставки податку на прибуток приведе до збільшення коштів, що залишаються у розпорядженні підприємства після сплати податку на прибуток, і до збільшення надходжень до бюджету з цього податку<sup>1</sup>.

*Кроки до поліпшення системи адміністрування податку на прибуток:*

- постійний моніторинг податкових ризиків та факторів ризику, що дозволить отримувати інформацію стосовно порушень законодавства в Україні в цілому та в розрізі галузей і регіонів;
- впровадження обов'язкового надання податковим органам електронної звітності (не лише податкової, а й бухгалтерської) для усіх платників податків;
- розширення співпраці податкових органів з органами місцевого самоврядування щодо обміну інформацією, забезпечення обов'язковості та автоматизації такого обміну;
- розширення повноважень податкових органів щодо доступу до інформації про рух коштів на банківських рахунках платників податків.

---

<sup>1</sup> Ярошевич Н., Ілюсь І. Податок на прибуток у доходах державного бюджету України: проблеми та перспективи. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011 № 21.7. С. 288–294.

Важливим видом непрямих податків є **специфічні акцизи**, що регулюють кількісні параметри споживання визначеного кола товарів. Водночас регулююча роль акцизу належно не виявляється в Україні: підвищене оподаткування окремих видів товарів зумовило зростання тіньового обороту, ухилення від оподаткування і, найголовніше, появу великої кількості неякісної продукції. Тут потрібні виважені заходи протекціоністського типу: жорсткий контроль за виробництвом та імпортом підакцизних товарів, встановлення державної монополії на виготовлення окремих із них, підвищення відповідальності за ухилення від оподаткування

*Напрями формування належної ресурсної бази для розвитку територіальних громад шляхом застосування та удосконалення фіскальних інструментів:*

- моніторинг ринку і залучення інвестицій, розвитку підприємництва;
- формування сприятливого фіскального середовища, спрощення дозвільних процедур;
- розвиток місцевої інфраструктури, а саме: доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель).

*Реалізація рівноважної місцевої фіскальної політики може забезпечити досягнення цілей соціально-економічного і культурного розвитку територій. При цьому формування ресурсної бази місцевих бюджетів залежить від таких факторів, як:*

- галузева структура і рівень прибутковості місцевих економічних комплексів;
- ефективність використання земельних, трудових, фінансових та інших ресурсів територій;
- стан промислової і соціальної інфраструктури тощо.

*Перераховані фактори є складниками процесу формування сприятливого фіскального середовища як на місцевому, так і регіональному та національному рівнях.*

## ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Надайте визначення поняття фінансової безпеки держави у вузькому та широкому розумінні.
2. Охарактеризуйте економічну безпеку як стан національної економіки.
3. Перелічіть складники фінансової безпеки як стану фінансової системи країни.
4. Розкрийте суть об'єктів, суб'єктів та предмета фінансової безпеки держави.
5. Надайте визначення бюджетної безпеки держави.
6. Надайте визначення податкової безпеки держави.
7. Хто в межах своєї компетенції здійснює державне управління у сфері кібербезпеки?
8. Складіть перелік явищ і чинників, що можуть призвести до створення внутрішніх загроз національній безпеці у фінансовій сфері.
9. Виділіть напрями ствердження фінансової безпеки держави на сучасному етапі.
10. Охарактеризуйте поняття економічної безпеки територіальної громади.
11. Які чинники впливають на рівень фінансової безпеки територіальних громад?
12. Перелічіть стратегічні орієнтири щодо прийняття управлінських рішень у межах політики фінансової безпеки територіальної громади.
13. Визначте напрями (розділи) політики фінансової безпеки територіальної громади.
14. Розкрийте поняття управління резервами фінансової стабільності громади та його компонентів.
15. Охарактеризуйте управління боргом у межах політики фінансової безпеки територіальної громади.
16. Реалізацію яких аспектів передбачає забезпечення фінансової стабільності системи підприємств комунальної власності?
17. Наведіть показники, що описують групи факторів забезпечення фінансової безпеки територіальної громади.
18. Надайте приклад матриці оцінювання рівня фінансової безпеки територіальної громади.
19. Охарактеризуйте орієнтовані на ризик методи аналізу, своєчасного виявлення та усунення системних загроз у сфері місцевих фінансів і запобігання їх виникненню на локальному рівні в системі фінансової безпеки територіальних громад.
20. Визначте особливості фінансової діяльності в управлінні розвитком територіальних громад.
21. Охарактеризуйте сучасні фінансові інструменти розвитку громад.

22. Надайте визначення об'єкта та суб'єкта управління фінансовими інструментами розвитку територіальних громад.

23. Опишіть ключові характеристики ефективності застосування фінансових інструментів для розвитку територіальних громад.

24. Наведіть механізм використання державно-приватного партнерства з метою підвищення ефективності системи фінансової безпеки територіальних громад та сприяння кращому управлінню ресурсами.

25. Чому фінансові інструменти є лише додатковими інструментами в розвитку територіальних громад?

26. Надайте перелік форм фінансових інструментів розвитку територіальних громад.

27. Охарактеризуйте фінансові фонди для підтримки проєктів розвитку інфраструктури територіальних громад.

28. Складіть алгоритм оцінювання фінансових інструментів розвитку територіальних громад.

29. Наведіть умови для ефективного отримання та використання зовнішніх коштів для органів місцевого самоврядування.

30. Опишіть етапи підготовки капіталу органами місцевого самоврядування для місцевого плану залучення.

31. Охарактеризуйте процес формування елементів податкової політики на місцевому рівні.

32. Які елементи має враховувати оптимальна місцева податкова політика в умовах децентралізації влади?

33. Надайте визначення податково-бюджетної консолідації.

34. Розкрийте зміст принципу «оптимального податку».

35. Визначте напрями формування належної ресурсної бази для розвитку територіальних громад шляхом застосування та удосконалення фіскальних інструментів.

35. Опишіть систему диференціації податків на товари і послуги першої необхідності як механізм оптимізації місцевої податкової політики.

36. Наведіть приклад зміни системи розрахунку бази оподаткування для оптимізації місцевої податкової політики.

37. Визначте пріоритетні напрями розвитку податку на доходи фізичних осіб як фіскального інструменту розвитку територіальних громад в Україні.

38. Охарактеризуйте плату за землю як фіскальний інструмент ресурсного забезпечення розвитку громад.

39. Наведіть перспективи адміністрування податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, як фіскального інструменту ресурсного забезпечення розвитку громад.

40. Від яких факторів залежить формування ресурсної бази місцевих бюджетів?

**Практичне завдання 1.**

Оцініть інвестиційну привабливість/непривабливість територіальної громади (на вибір) для розміщення інвестиційного проєкту у сфері виробництва у порівнянні з найближчою/сусідньою громадою та віддаленою громадою на основі «матриці». Важливо обирати громади, співставні за розміром.

**Сформулюйте висновок** щодо шансів територіальної громади залучити інвестиції для реалізації проєкту.

**Матриця для визначення територіальної громади для інвестування**

№ з/п	Ключові фактори, на основі яких країну/регіон розглядають або виключають з розгляду		Обрана громада	Сусідня громада	Віддалена громада
1	Ризик збройних конфліктів (зелений, жовтий, помаранчевий, червоний)	Колір			
2	Ризик втрати інвестицій (рейдерство, корупція, інші зловживання)	Колір			
№ з/п	Інші критерії, на основі яких визначають оптимальне місце для інвестування	Бал	Обрана громада	Сусідня громада	Віддалена громада
1	Людські ресурси (робоча сила), у тому числі:	15			
1.1	Якість робочої сили та наявність кваліфікації у працівників	10			
1.2	Університети, коледжі, можливості підготовки	5			
2	Інвестиційний клімат, якість життя	15			
2.1	Ставлення місцевої влади, легкість процедур	5			
2.2	Позитивний досвід діючих компаній	5			
2.3	Якість життя, комфортність проживання	5			
3	Професіоналізм супроводу та підтримки	10			
3.1	Наявність інституції, що	5			

№ з/п	Ключові фактори, на основі яких країну/регіон розглядають або виключають з розгляду		Обрана громада	Сусідня громада	Віддалена громада
	забезпечує супровід				
3.2	Якість обслуговування інвестора	5			
4	Характеристика ринку	10			
4.1	Великий ринок збуту в країні/регіоні	5			
4.2	Незайняті ніші, низька конкуренція	5			
№ з/п	Інші критерії, на основі яких визначають оптимальне місце для інвестування	Бал	Обрана громада	Сусідня громада	Віддалена громада
5	Розташування, доступність	10			
5.1	Вигідне розташування (кордон/порт/швидкісні магістралі/транспортні коридори)	5			
5.2	Транспортна інфраструктура	5			
6	Витрати	40			
6.1	Вартість робочої сили	10			
6.2	Податки та збори, секторальні та місцеві пільги	5			
6.3	Підготовлена ділянка (індустріальні парки та ін.)	5			
6.4	Технічна та комунальна інфраструктура	5			
6.5	Сировина (доступність, вартість)	5			
6.6	Енергоносії та комунальні платежі	5			
6.7	Транспортні витрати, логістика	5			
<b>Сумарна кількість балів</b>		<b>100</b>			

## Розділ 6

### СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД: ІНТЕГРАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ

#### **6.1. Агенції місцевого розвитку як ефективна інституція розвитку громад**

З огляду на успішне проведення реформи децентралізації влади в Україні особливої актуальності набуває питання підвищення результативності діяльності органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня соціально-економічного розвитку територіальних громад, забезпечення його сталості та збалансованості, розв'язання найгостріших проблемних питань та підвищення рівня життя населення. Це потребує ефективного використання усіх можливих інституційних інструментів впливу на соціально-економічні процеси та їх спрямування на досягнення визначених стратегічних пріоритетів, цілей та завдань.

**Важлива роль в інституційному забезпеченні досягнення мети сталого розвитку територіальних громад нині відводиться агенціям місцевого (регіонального) розвитку як інституціям, метою діяльності яких є сприяння успішному розв'язанню наявних економічних і соціальних проблем територій.**

Процеси становлення агенцій місцевого розвитку в Україні тісно пов'язані з особливостями їх інституціоналізації. Філософія цього своєрідного інституційного феномену кінця минулого сторіччя була запозичена в ЄС з досвіду США. Незважаючи на наявність різних форм та моделей їх функціонування, на думку фахівців Європейської Комісії, «чи не єдиною спільною рисою агенцій регіонального розвитку є зв'язок їхньої діяльності з використанням внутрішнього потенціалу певної географічної території»<sup>1</sup>.

Надання універсального визначення агенціям місцевого розвитку наштовкується на низку проблем. Це обумовлено тим, що агенції в різних адміністративно-територіальних одиницях виконують різні функції та моделюють майбутнє громад, базуючись на поточній візії розвитку територій з боку представників органів місцевої та державної влади,

---

<sup>1</sup> Urban Agenda for the EU. URL : <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda>.

політичних сил, громадських організацій, підприємницького середовища та простих громадян, а також враховуючи наявний ресурсний потенціал територій, але постійний пошук альтернатив розвитку територій формує нові інструменти впливу на процес, підсилює або послаблює окремі сфери діяльності агенцій та перманентно модифікує їх.

*Своєрідність агенцій місцевого розвитку* полягає в тому, що вони виконують функцію медіації між бізнес-середовищем та органами державної влади і місцевого самоврядування, що концентруються на досягненні затверджених стратегій соціально-економічного розвитку територій. Саме тому результатом діяльності агенцій місцевого розвитку є досягнення ефекту розвитку територій за допомогою узгодження дій суб'єктів регіонального та місцевого розвитку та їхніх інтересів на шляху до вироблення спільних цілей та дій.

**Агенція місцевого розвитку – структура, створена на основі партнерства між приватним, державним та громадським секторами з метою визначення та комплексного вирішення проблем розвитку конкретної території<sup>1</sup> (за визначенням експертів Європейської асоціації агенцій розвитку).**

Оскільки основною місією агенцій місцевого розвитку є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території, вони повинні мати чіткі зв'язки з місцевими та регіональними органами влади, зокрема у питаннях управління, фінансування і визначення завдань розвитку території, та функціонувати на чітко визначеній значній географічній території.

Експерти відзначають позитивну роль агенцій місцевого розвитку поряд із іншими спеціалізованими інститутами у процесах просторового розвитку як структур, що, на відміну від органів влади, не є політично та потенційно корупційно заангажованими і водночас не визначають філософією свого існування отримання прибутку, що є природним для бізнес-структур.

Агенції місцевого розвитку в європейській практиці, окрім реалізації традиційної філософії фінансового посередника між органами державної влади і місцевого самоврядування та підприємствами, розміщення виробництва останніх на конкретній території, почали здійснювати нову роль – підтримки зростання конкурентоспроможності місцевих бізнес-ідей та пошуку інтегрованого підходу до розвитку

---

<sup>1</sup> EURADA Awards 2022. URL : <https://www.eurada.org/rdas-overview/awards>.



територій із залученням до цих процесів якомога більшої кількості членів територіальної громади, що активізує підприємницький і соціальний капітали територій.

*Для визначення змісту діяльності агенцій місцевого розвитку застосовується декілька підходів, що пояснюється різноманітністю ролей, котрі вони виконують у різних країнах та на різних територіях.*

*Перший підхід базується на тому, що за допомогою терміна «агенція місцевого розвитку» можна узагальнити всі структури, окрім органів влади та приватних підприємств, що залучені до процесу розвитку певної території (громади, місцевості, регіону), тобто цей термін використовується як аналог термінів «спеціальні інститути розвитку територій» та «спеціальні інститути просторового розвитку».*

*Згідно з другим підходом, агенції місцевого розвитку розглядаються як структури, створені на засадах партнерства між приватним, державним і громадським секторами з метою комплексного вирішення проблем певної території<sup>1</sup>.*

Завдання, що вирішують інституції місцевого розвитку в ЄС, визначаються метою їх функціонування та варіюються залежно від політико-економічних цілей держави і територій та особливостей того часу, в якому вони створювалися.

*На цій основі виокремлюються три моделі інституцій місцевого розвитку, що розрізняються за функціональною ознакою:*

- модель інституцій регіонального розвитку як інструменту забезпечення регіонального вирівнювання всередині країни;*
- модель інституцій регіонального розвитку як основи забезпечення економічного вирівнювання всередині міжнародного об'єднання країн;*
- модель інституцій регіонального розвитку як інструменту приєднання до провідних країн світу на основі інноваційної економіки.*

Досвід країн ЄС та США пропонує агенції як відпрацьовану форму інституційної підтримки місцевого розвитку, що продемонструвала успішні результати лише за широкого залучення усіх стейкхолдерів до процесу місцевого економічного розвитку. У розвинених демократіях агенції місцевого розвитку ефективно співпрацюють з місцевою та

---

<sup>1</sup> Тодорова О. Л., Лесик О. В. Агенції регіонального розвитку як складова інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 13–14. С. 72–79.

центральною владою як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проєктів розвитку територій, забезпечують ефективну співпрацю на рівні влади, бізнес-середовища та громадськості, модифікуючи економічне і соціальне середовище.

**Ключова мета діяльності агенцій місцевого розвитку** – *забезпечення сталого розвитку територій, під яким розуміється підвищення якості існування та добробуту населення на фоні забезпечення збереження потенціалу природних ресурсів для майбутніх поколінь.*

У цьому сенсі реалізація на базовому рівні державної регіональної політики виконується виключно з урахуванням довгострокової перспективи соціально-економічного розвитку територій.

Хоча перші спроби створення структур із завданнями та функціями агенцій місцевого розвитку мали місце ще понад 30 років тому, в Україні на сьогодні відсутня чітка регламентація діяльності агенцій місцевого розвитку, їхніх функцій, завдань та особливостей створення, навіть не закріплене на рівні закону саме поняття.

Створення мережі **агенцій регіонального розвитку** для підтримки процесів регіонального розвитку планувалося Кабінетом Міністрів України на 2000 рік, але хибність підходу, що полягав у штучному продукуванні агенцій без урахування специфічних їхніх особливостей і передбачав створення підзвітних облдержадміністраціям структур, а також брак фінансових і насамперед кадрових ресурсів, потрібних для здійснення цього задуму, загальмував процес.

2001 року було створено *Асоціацію агенцій регіонального розвитку України*, що об'єднала спочатку 17 агенцій, на кінець 2002 року – 27 агенцій, а на червень 2004 року – 38 агенцій<sup>1</sup>.

Протягом 2001–2015 років завдяки діяльності в Україні різних іноземних донорських організацій, що підтримували розвиток демократії в українському суспільстві, а також власним місцевим ініціативам практично в усіх областях України було створено неприбуткові організації, що стали аналогами агенцій місцевого розвитку. Передумовою їхньої ефективної участі у процесах розвитку територій була активна співпраця з місцевими і центральними органами державної влади, насамперед із органами місцевого самоврядування, котрі за своєю природою та функціями є відповідальними за розвиток певних територій.

---

<sup>1</sup> Асоціація агенцій регіонального розвитку України. Офіційний сайт. URL : <http://www.narda.org.ua>.

І хоча в багатьох випадках така співпраця була успішною, але нерозуміння органами державної влади ресурсу агенцій регіонального розвитку переважало.

**Агенція регіонального розвитку – неприбуткова установа, що утворюється з метою ефективної реалізації вищезазначеної галузі державної політики<sup>1</sup>.**

*Мета діяльності агенцій регіонального розвитку – сприяння та організація регіонального розвитку, розвитку окремих територій областей, громад та їхньої інфраструктури і відповідне об'єднання для цього організаційних та фінансових ресурсів, що походять як із території областей, так і з-поза їхніх меж, сприяння залученню інвестицій та позик, формування позитивного іміджу регіонів, надання консультативних послуг, покращення інвестиційного клімату у регіонах, збір та розповсюдження інформації, розробка та реалізація проєктів регіонального розвитку та отримання фінансування для їх реалізації<sup>2</sup>.*

Тобто агенції місцевого розвитку покликані, використовуючи внутрішні та залучені зовнішні ресурси, активно співпрацюючи з органами місцевого самоврядування, державної влади, суб'єктами підприємництва, політичними силами та організаціями громадянського суспільства, формувати та реалізовувати стратегічні аспекти розвитку територій. Отже, відповідно до норм чинного законодавства діяльність агенцій регіонального розвитку має спрямовуватися на досягнення цілей і завдань стратегічного розвитку та синхронізуватися з діяльністю відповідних представницьких та управлінських структур на регіональному рівні.

В Україні налічується кілька десятків таких організацій, що мають різні досвід, здатності і ресурсні можливості, проте в умовах правової невизначеності такі організації працювали і працюють в межах правового вакууму, реєструються в різних організаційно-правових формах. Однак головною формою існування агенцій місцевого розвитку, засновниками яких є органи місцевого самоврядування, є комунальні підприємства, а головною метою – пошук міжнародної донорської допомоги.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#Text>.

<sup>2</sup> Там само.

*До основних функцій агенцій регіонального розвитку віднесено:*

- проведення аналізу соціально-економічної ситуації, проблем розвитку регіонів, подання Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям пропозицій щодо шляхів їх розв'язання;
- вивчення досвіду інших держав щодо реалізації регіональної політики та підготовка пропозицій щодо використання позитивного досвіду в регіонах;
- сприяння та проведення консультацій щодо реалізації стейкхолдерами політики регіонального розвитку, програм і проєктів регіонального розвитку, підвищення інвестиційної привабливості регіону, залучення інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для регіонального розвитку, створення умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону;
- участь у проведенні моніторингу стану виконання у регіоні завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, плану заходів із реалізації регіональної стратегії розвитку, програм і проєктів регіонального розвитку та розробленні пропозицій щодо правового регулювання питань регіонального розвитку;
- проведення інформаційних кампаній з інформування громадськості про діяльність агенцій<sup>1</sup>.

*Агенції регіонального розвитку у своїй діяльності застосовують такий інструментарій:*

- взаємодія з органами виконавчої влади, їхніми консультативно-дорадчими органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, юридичними та фізичними особами;
- отримання від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій документів та інформації, необхідних для провадження діяльності агенцій;
- утворення у разі потреби комісій та експертних груп;
- проведення нарад, конкурсів, конференцій із метою виконання покладених на агенції завдань;
- право на набуття, оренду і відчуження необхідного для провадження діяльності агенцій нерухомого та рухомого майна, укладення договорів; право позиватися та бути відповідачем у судах<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

*Цілі та функції агенцій місцевого розвитку повинні відповідати таким принципам реалізації державної регіональної політики<sup>1</sup>:*

- законності;
- співробітництва;
- паритетності;
- відкритості;
- субсидіарності;
- координації;
- унітарності;
- історичної спадкоємності;
- етнокультурного розвитку;
- сталого розвитку;
- об'єктивності.

Функції агенцій місцевого розвитку охоплюють широкий спектр діяльності: надання послуг бізнес-структурам, органам місцевого самоврядування, громадським об'єднанням тощо.

*Успішна діяльність агенцій місцевого розвитку дає змогу вирішити такі питання:*

- підвищення лояльності та зниження супротиву до інновацій за рахунок залучення локальних кадрів та місцевих еліт;
- підвищення кваліфікації локальних кадрів (як фахівців агенцій місцевого розвитку, так і працівників органів місцевого самоврядування);
- підвищення інвестиційної привабливості громад шляхом ефективної підготовки кадрів та врахування унікальних рис територій;
- зменшення навантаження на державний та обласні бюджети;
- оперативне вирішення актуальних проблем на місцевому рівні<sup>2</sup>.

**Статус неприбутковості** дозволяє агенціям місцевого розвитку працювати з різними джерелами фінансування. Окрім коштів державного і місцевих бюджетів, джерелами фінансування можуть бути спонсорська допомога, гранти та доходи, що отримуються від обслуговування

---

<sup>1</sup> Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

<sup>2</sup> Некрасова Л. А. Інституційна роль агенцій субрегіонального розвитку в регулюванні стратегій розвитку підприємств та об'єднаних територіальних громад. *Підприємство та інновації*. 2019. Вип. 10. С. 62–68.

потенційних інвесторів і бізнес-структур. Оскільки агенції місцевого розвитку не мають за мету отримання прибутку, а створюються для здійснення некомерційної господарської діяльності, то кошти, що можуть бути отримані внаслідок надання платних послуг, не повинні бути суттєвими та мають забезпечувати самоокупність агенцій, у тому числі й спрямовуватися на покриття витрат з оплати праці висококваліфікованих працівників<sup>1</sup>.

**Найбільш пріоритетними сферами та напрямками діяльності агенцій місцевого розвитку є такі.**

*Агенції місцевого розвитку можуть надавати послуги у сфері сприяння інноваціям, як-от:*

- моніторинг потенційних інновацій (процес пошуку, оцінки та відбору перспективних технологій);
- фінансування (співфінансування) науково-дослідних робіт (R&D);
- підтримка розроблення власного продукту та захист прав інтелектуальної власності;
- розроблення стратегії розвитку підприємства та впровадження інновацій;
- оптимізація внутрішніх процесів підприємства, підвищення якості менеджменту;
- визначення цільової групи покупців та аналіз ринку;
- підбір персоналу, підвищення професійної кваліфікації працівників;
- консультування з оцінки ефективності діяльності підприємства та надання рекомендацій щодо її підвищення<sup>2</sup>.

*У галузі сприяння експортно-імпортним операціям:*

- надання інформації та дослідження іноземних ринків;
- пошук потенційних партнерів для місцевих бізнес-структур за кордоном;
- організація візитів за кордон, загальних та спеціалізованих семінарів;
- освітня діяльність із метою підвищення обізнаності місцевих бізнес-структур з можливостями та перевагами експортно-орієнтованої

---

<sup>1</sup> Зверяков М. І., Сментина Н. В. Розбудова в Україні мережі агенцій регіонального розвитку: вітчизняний досвід і керівництво до дій. *Бізнес Інформ*. 2014. № 6. С. 57–63.

<sup>2</sup> Некрасова Л. А. Інституційна роль агенцій субрегіонального розвитку в регулюванні стратегій розвитку підприємств та об'єднаних територіальних громад. *Підприємство та інновації*. 2019. Вип. 10. С. 62–68.

діяльності;

– організація бізнес-виставок за участю національних та іноземних підприємців, потенційних партнерів, представників органів влади інших країн, структур підтримки підприємництва тощо;

– створення інфоцентру для висвітлення можливостей для експорту, умов ведення бізнесу в інших країнах, налагодження партнерських відносин; поширення досвіду та знань щодо експортної діяльності<sup>1</sup>.

*У галузі залучення інвестицій:*

– сприяння мікрокредитуванню, грантовій підтримці суб'єктів підприємницької діяльності;

– просування інформації про інвестиційну привабливість місцевих бізнес-структур та пошук потенційних інвесторів;

– дослідження ринку та техніко-економічне обґрунтування проєктів;

– підбір необхідних ділянок та споруд, організація візитів;

– підтримка в реалізації інвестицій (адміністративні процедури; підтримка з юридичних питань, з питань оподаткування та бухгалтерського обліку; допомога у пошуку та підборі персоналу);

– постінвестиційна підтримка (підтримка у налагодженні стосунків між інвесторами і органами державної влади та місцевого самоврядування, а також з громадськістю).

*У галузі розвитку бізнес-інкубаторів:*

– консультування з питань менеджменту та бізнес-планування;

– надання приміщень та офісних послуг;

– підтримка в залученні фінансових ресурсів;

– розроблення та підтримка маркетингових стратегій;

– юридичні послуги;

– бухгалтерські послуги<sup>2</sup>.

*У галузі фінансів та операцій з майном агенції місцевого розвитку мають право:*

– володіти, користуватися і розпоряджатися будь-якими коштами, рухомим і нерухомим майном, включаючи приміщення, транспортні засоби, кошти в національній та іноземній валюті, цінні папери, нематеріальні активи, земельні ділянки та інше майно, що передані засновниками і співзасновниками та одержані як безповоротна фінансова допомога, добровільні внески юридичних і фізичних осіб – резидентів України та юридичних і фізичних осіб – нерезидентів, а також

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

міжнародну технічну і гуманітарну допомогу відповідно до законодавства;

- отримувати пасивні доходи відповідно до законодавства;
- **заборонено** розподіл отриманих доходів від діяльності агенції або їх частини серед органів управління агенцією та співробітників агенції (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску) – ці кошти спрямовуються на подальшу реалізацію проектів<sup>1</sup>.

*Агенції регіонального розвитку можуть засновувати* Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, а співзасновниками агенцій можуть бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні відділення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, місцеві асоціації органів місцевого самоврядування відповідного регіону, громадські об'єднання, вищі навчальні заклади, наукові установи.

У всіх утворених агенціях регіонального розвитку в Україні засновниками є відповідні облдержадміністрації. Також у більшості агенцій, крім Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Львівської областей, засновниками виступили обласні ради. Співзасновниками агенцій фактично є регіональні торгово-промислові палати, асоціації органів місцевого самоврядування, вищі навчальні заклади та громадські організації. Так, наприклад, засновниками агенції у Вінницькій області є Вінницька обласна рада, Вінницька обласна державна адміністрація, Асоціація органів місцевого самоврядування, Вінницький національний технічний університет та Вінницький національний медичний університет ім. М.І. Пирогова<sup>2</sup>.

Майже всі агенції регіонального розвитку утворені як недержавні установи, проте Агенція регіонального розвитку Львівської області утворена в організаційно-правовій формі «державна організація (установа, заклад)».

Органами управління агенцій регіонального розвитку можуть бути наглядова рада і виконавчий орган в особі директора відповідної агенції.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#Text>.

<sup>2</sup> Агенція регіонального розвитку у Вінницькій області. Офіційна вебсторінка. URL : <https://ardvin.org.ua>.



**Наглядова рада** є вищим органом управління агенції, що в межах повноважень, визначених положенням про агенцію та законодавством, контролює діяльність директора агенції. Положення про наглядову раду затверджують засновники і співзасновники агенції регіонального розвитку. Наглядова рада складається з представників засновників і співзасновників у пропорційному співвідношенні. Кожен засновник і співзасновник агенції регіонального розвитку самостійно визначає представника згідно із законодавством та своїм положенням або статутом. Мінімальною кількістю членів наглядової ради є п'ять осіб, а терміном, на який вони призначаються, – три роки. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади члена наглядової ради, у тому числі дострокового, визначається положенням про наглядову раду<sup>1</sup>.

До виключної компетенції наглядової ради агенції регіонального розвитку належить:

– призначення на три роки директора агенції у порядку, визначеному положенням про агенцію, укладення з ним цивільно-правового або трудового договору (контракту) та його припинення згідно з Кодексом законів про працю України;

– утворення за пропозиціями директора агенції на території відповідного регіону її філій і представництв;

– проведення перевірок і ревізій фінансово-господарської діяльності агенції та звітування перед засновниками і співзасновниками (у разі їх залучення) про результати їх проведення;

– здійснення інших повноважень, крім тих, що віднесені до повноважень директора агенції<sup>2</sup>.

**Директор агенції регіонального розвитку** призначається наглядовою радою на три роки. З ним укладається цивільно-правовий або трудовий договір та виплачується винагорода. Директор агенції здійснює управління її поточною діяльністю, крім питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради.

*До повноважень директора агенції регіонального розвитку належить:*

– управління та розпорядження коштами і майном агенції в межах, визначених положенням про агенцію;

– відкриття і закриття банківських рахунків агенції;

---

<sup>1</sup> Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#Text>.

<sup>2</sup> Там само.

- призначення на посаду та звільнення з посади працівників агенції, здійснення контролю за їхньою роботою;
- організація ведення бухгалтерського обліку та звітності агенції, розроблення та подання на затвердження наглядової ради річного бюджету агенції, річних балансів та фінансових звітів, планів роботи і звітів про їх виконання;
- здійснення інших повноважень, передбачених положенням про агенцію<sup>1</sup>.

*Типова організаційна структура агенції регіонального розвитку складається з підрозділів з питань фінансів та обліку, планування, управління проектами та інших структурних підрозділів.*

Національною економічною стратегією до 2030 року передбачено, що реалізація стратегічних завдань щодо розвитку економіки країни на рівні територій, котрі завдяки реформі децентралізації влади фактично отримали повноту виконавчої влади, потребує суттєвого підвищення інституційної спроможності агенцій регіонального розвитку, що має відбуватись у форматі удосконалення нормативного регулювання діяльності агенцій регіонального розвитку та забезпечення ефективної методичної, консультативної, інформаційної та статистичної підтримки агенцій регіонального розвитку, а також за наявності компетентних керівників середньої ланки і безпосередніх виконавців робіт (менеджерів, аналітиків, консультантів)<sup>2</sup>.

### **Практичний кейс: особливості функціонування агенцій місцевого розвитку (на прикладі м. Хмельницького).**

*Метою створення і діяльності Комунальної установи «Агенція розвитку Хмельницького» (далі – Агенція) є сприяння реалізації Стратегії розвитку міста шляхом надання аналітичної, дослідницької, творчої підтримки у процесі її реалізації, а також налагодження партнерських відносин з міжнародними організаціями з метою залучення зовнішніх досвіду, знань і коштів для реалізації та фінансування проектів розвитку міста.*

*Предметом діяльності Агенції для реалізації зазначеної мети є:*

- надання організаційної та інформаційної підтримки процесу стратегічного планування розвитку міста;
- формування системи муніципального маркетингу та брендингу

---

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>.

міста;

– генерування, розробка і супровід виконання ідей та дій, спрямованих на всебічний розвиток міста з урахуванням його специфіки, можливостей і потреб;

– проведення досліджень, у тому числі маркетингових і соціологічних, для визначення громадської думки, перспектив розвитку міста та окремих галузей;

– ініціювання створення перспективних інвестиційних проєктів розвитку міста відповідно до його потреб та зацікавленості потенційних інвесторів; налагодження співпраці з міжнародними організаціями та фондами, сприяння залученню та реалізації у місті міжнародних проєктів з матеріальної та технічної допомоги, що мають на меті розвиток економіки, соціальної інфраструктури, культури міста тощо;

– формування та надання первинної аналітичної інформації, необхідної для прийняття потенційними інвесторами рішення про інвестування;

– розробка інвестиційних проєктів, консультативний супровід реалізації;

– участь у розробленні та здійсненні комплексу заходів організаційного, фінансового, економічного і правового характеру з метою забезпечення розвитку підприємництва;

– підтримка малого та середнього бізнесу в інноваційній діяльності, розвитку культури та науки, позитивному впливі на зовнішнє середовище та поліпшення екології;

– участь у презентації інвестиційного потенціалу міста на національному та міжнародному рівнях шляхом участі в інвестиційних форумах та інших заходах у країні та за її межами<sup>1</sup>.

*Відповідно до мети і предмета діяльності Агенція:*

– розробляє і реалізує програми та інвестиційні проєкти, спрямовані на розвиток міста, власні програми розвитку діяльності;

– проводить обстеження та дослідження потенційних об'єктів інвестиційної привабливості, забезпечує інформаційне обслуговування учасників інвестиційних проєктів і програм;

– бере участь у підготовці проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів із питань, віднесених до її діяльності;

– готує висновки та пропозиції щодо доцільності залучення

---

<sup>1</sup> Про створення комунальної установи Хмельницької міської ради «Агенція розвитку міста» та затвердження Програми фінансової підтримки комунальної установи Хмельницької міської ради «Агенція розвитку міста» на 2017–2018 роки (зі змінами) : рішення Хмельницької міської ради від 22 березня 2017 р. № 8.

кредитів та інвестицій, у тому числі іноземних;

– здійснює пошук потенційних грантодавців, інвесторів та кредиторів для часткового або повного фінансування проєктів Агенції та інших проєктів;

– забезпечує поширення інформації та популяризацію власної діяльності і перспективних напрямів розвитку міста;

– організовує і проводить виставки, семінари, конференції;

– провадить інші види діяльності, що не суперечать законодавству України, взаємодіє з органами виконавчої влади, підприємствами, установами і організаціями України та іноземних держав<sup>1</sup>.

*Джерелами фінансування Агенції є:*

– кошти міського бюджету, передбачені на реалізацію цільових програм і проєктів згідно з чинним законодавством України;

– інші джерела, не заборонені чинним законодавством України.

Забезпечення функціонування та розвиток Агенції здійснюється також на основі відповідної програми фінансової підтримки установи, котра сприятиме реалізації Стратегії розвитку міста Хмельницького до 2025 року, здійснюватиме організаційну, ресурсну та проєктну підтримку сталого місцевого розвитку згідно з новітніми тенденціями та з урахуванням потреб громади.

*Серед основних завдань:*

– розробка та здійснення комплексу заходів організаційного, фінансового, економічного характеру щодо підтримки і реалізації Стратегії розвитку міста Хмельницького до 2025 року;

– проведення досліджень, у тому числі маркетингових і соціологічних, для визначення громадської думки, перспектив розвитку міста у цілому та окремих його галузей;

– налагодження партнерства з міжнародними організаціями з метою залучення зовнішнього досвіду і коштів для реалізації та фінансування програм Агенції та інших інвестиційних і неінвестиційних проєктів;

– розробка та здійснення комплексу заходів передінвестиційного характеру; сприяння створенню позитивного інвестиційного іміджу міста Хмельницького;

– сприяння розвитку інвестиційної, інноваційної і підприємницької діяльності на території міста;

---

<sup>1</sup> Там само.

– створення та розпорядження бренд-буком міста Хмельницького<sup>1</sup>.

*Успішна діяльність агенцій місцевого розвитку як медіатора зусиль органів місцевого самоврядування, державної влади, бізнес-середовища, політикуму та громадськості має сприяти реалізації стратегій соціально-економічного розвитку територій та швидкому вирішенню локальних проблем, забезпечувати зворотний зв'язок під час упровадження реформ, давати змогу коригувати спільні дії, підсилювати мотивацію бізнесу, запобігати міграції найбільш економічно активної та кваліфікованої частини населення, надавати об'єктивну інформацію щодо реальної конкурентної позиції територій. Така діяльність агенцій втілює на практиці принципи субсидіарності та партисипативності, що матиме результатом забезпечення сталого розвитку територій на засадах смарт-спеціалізації і створення сприятливих умов для активізації інвестиційної, інноваційної, експортно-орієнтованої діяльності.*

## **6.2. Роль структурних підрозділів органів місцевого самоврядування в організаційно-функціональній підтримці розвитку громад**

Досягнення цілей розвитку територіальних громад потребує наявності належних і достатніх інституційних компонентів управлінського процесу, склад яких визначається з урахуванням процедурних відхилень, невідповідностей чи суперечностей між чинним законодавством і нагальними потребами децентралізації, як-от: необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування, посилення впливу на них екзогенних факторів, відмінності між особливостями управління в публічному і приватному секторах при зростанні конкуренції за ресурси, відсутність мотивації щодо участі в процесах розвитку громад тощо.

---

<sup>1</sup> Герасимчук Л. О. Особливості діяльності агенцій місцевого розвитку (на прикладі м. Хмельницького). *Державно-громадське партнерство у формуванні та реалізації публічної політики : матеріали Всеукраїнського круглого столу до Дня державної служби України* (м. Дніпро, 23 червня 2021 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2021. С. 21–23.

## **Міжсекторальні комітети при органах місцевого самоврядування**

Деякі проблеми управління розвитком громад можуть бути обмежені концептуальними межами певного сектора, в яких генерується той чи інший вид ресурсного потенціалу. Проблеми такого роду краще вирішуються галузевими структурними підрозділами органів місцевого самоврядування. Інші ж проблеми є спільними для двох або більше секторів (табл. 6.1).

*Для вирішення спільних для кількох секторів (галузей) проблем розвитку громади створюються міжсекторальні комітети при органах місцевого самоврядування.*

Міжсекторальні комітети є новим явищем, адже у практичній діяльності органів місцевого самоврядування мають місце лише профільні структурні підрозділи з чітко визначеними сферами відповідальності. Це деякою мірою уповільнює процес обміну інформацією, погіршує оперативність і якість ухвалення рішень органів місцевого самоврядування.

*Метою діяльності міжсекторальних комітетів є спільне напрацювання заходів із урахуванням особливостей усіх секторів, де генерується ресурсний потенціал, для максимальної мобілізації ресурсів до дохідної частини місцевих бюджетів.*

*До складу міжсекторального комітету включаються представники профільних підрозділів органів місцевого самоврядування згідно з напрямом їхньої діяльності, а саме:*

- соціального;*
- економічного;*
- екологічного;*
- інфраструктурного;*
- інституційного.*

**Узагальнення проблем розвитку громад,  
окреслення спільних пар напрямів взаємодії**

<b>Пари напрямів взаємодії зі спільними точками перетину в проблемних питаннях</b>	<b>Приклади спільних проблемних питань</b>
Соціальний – Економічний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Доходи та витрати домогосподарств;</li> <li>– частка працездатного та економічно активного населення;</li> <li>– зайнятість, безробіття.</li> </ul>
Економічний – Інституційний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Стимулювання та регулювання приватного сектора (рішення органів місцевого самоврядування);</li> <li>– частка витрати бюджету на економічний розвиток;</li> <li>– економічна ефективність підприємств комунальної власності.</li> </ul>
Інфраструктурний – Інституційний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Планування та регулювання землекористування;</li> <li>– розподіл бюджетного фінансування доріг, каналізації, водо-, газо- та електропостачання;</li> <li>– утримання та модернізація інших інфраструктурних об'єктів.</li> </ul>
Екологічний – Інфраструктурний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Інфраструктура для запобігання екологічним небезпекам;</li> <li>– стійкість у моделях землекористування.</li> </ul>
Соціальний – Екологічний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Утилізація побутових відходів;</li> <li>– забруднення повітря;</li> <li>– виснаження земельних ресурсів.</li> </ul>
Соціальний – Інституційний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Частка бюджетних витрат на соціальний розвиток (соціальне житло, медицина, освіта та ін.);</li> <li>– механізми сприяння участі громади в управлінні;</li> <li>– забезпечення підзвітності та прозорості органів місцевого самоврядування.</li> </ul>
Соціальний – Інфраструктурний	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Інфраструктура для забезпечення соціального доступу (громадський транспорт, пандуси);</li> <li>– інфраструктура для громадської безпеки та зручності;</li> <li>– інфраструктура для громадського відпочинку;</li> <li>– вплив інфраструктури на розподіл населення</li> </ul>

Пари напрямів взаємодії зі спільними точками перетину в проблемних питаннях	Приклади спільних проблемних питань
	територією громади.
Економічний – Екологічний	– Сталість у використанні ресурсів; – економічна діяльність, уразлива до екологічних небезпек; – виробництво та захоронення небезпечних речовин.
Екологічний – Інституційний	– Місцева екологічна політика; – частка бюджетних видатків на управління навколишнім природним середовищем та природними ресурсами.
Економічний – Інфраструктурний	– Економічна підтримка розбудови інфраструктури; – структура землекористування, що сприяє економічній ефективності.
	–

Результатами роботи міжсекторальних комітетів можуть бути такі продукти:

- плани;
- програми;
- проекти;
- нові політики;
- нормативно-правові акти.

Наприклад, *планами розвитку громади* за секторами можуть бути такі:

– соціальний (результати у цьому секторі не є певним видом капіталу, але вони не менш важливі для розвитку громади, ніж проекти, наприклад, економічного розвитку);

– економічний (створення сприятливого інвестиційного клімату, розвиток місцевих підприємств, диверсифікація сільського господарства, стимулювання індустріалізації сільської місцевості, збільшення доходів



домогосподарств);

– інфраструктурний (насамперед, реалізація нової для органів місцевого самоврядування регуляторної функції у сфері архітектури і містобудування);

– екологічний (зокрема, заходи щодо відновлення природних ресурсів як джерела наповнення місцевих бюджетів);

– інституційний (інституційні складники управління розвитком громад, розвиток людських ресурсів, залучення громадськості до підготовки, впровадження, моніторингу секторальних програм, проєктів, заходів).

Міжсекторальний комітет також є основою робочої групи з розробки стратегії та інших планів розвитку громади (поточних і стратегічних), що може бути організована згідно зі структурою (рис. 6.1).



Рис. 6.1. Структурна організація робочої групи з розробки стратегії розвитку громади

----- – непрямий вплив, консультативні функції;  
 ————— – прямий контроль

Досягнення високих стандартів якості життя в територіальних громадах відбуватиметься в результаті підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки та збільшення обсягів власних доходів місцевих бюджетів. Як джерела формування ресурсної бази місцевих бюджетів необхідно розглядати ресурси всіх економічних агентів, що можуть бути залучені до їхньої дохідної частини, зокрема,

фінансові ресурси міського, обласного та державного бюджетів, приватних суб'єктів господарювання, неурядових організацій, фізичних осіб, а також іноземних держав і міжнародних організацій.

### **Освітні центри муніципальної майстерності**

З метою підвищення професійних компетентностей щодо управління комунальними підприємствами (установами) створюються освітні центри муніципальної майстерності (далі – центри) як спільне державно-приватне підприємство за участю органів місцевого самоврядування.

*Основною метою діяльності* центрів є проведення тренінгів для суб'єктів, які здійснюють управління майном комунальної власності для вирішення проблем, що перешкоджають використанню ресурсного потенціалу території для підвищення рівня розвитку громади та його ресурсного забезпечення.

#### **Діяльність центрів спрямовується на досягнення таких цілей:**

*1. Створення середовища, в якому діяльність із управління майном комунальної власності буде стабільно розвиватися.*

До завдань центрів у межах цієї цілі належать:

– просувати підприємницьку культуру в публічному секторі та сприяти обміну передовою практикою в підприємницькій освіті; організувати запуск програм для молодих підприємців, які бажають співпрацювати з органами місцевого самоврядування;

– стимулювати інноваційне і підприємницьке мислення представників органів місцевого самоврядування та приватних партнерів шляхом відображення у навчально-методичних матеріалах основ управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів;

– забезпечити навчання і підтримку для громадян, які бажають стати партнерами органів місцевого самоврядування у веденні підприємницької чи іншої діяльності.

*2. Створення навчальних програм щодо утворення нових точок генерування ресурсного потенціалу території за принципом першочергової активізації використання майна, що знаходиться в комунальній власності.*

Реалізація начальних програм центрів повинна гарантувати, що результати тренінгів сприятимуть максимізації обсягів ресурсної бази місцевих бюджетів за допомогою розумного поєднання власних та залучених ресурсів.

*3. Підвищення чутливості управління майном комунальної власності до змін ринкової кон'юнктури.*

Для досягнення цієї цілі необхідно:

– удосконалити та прискорити початок комерційних операцій із використанням майна комунальної власності шляхом розробки ефективних типових бізнес-планів для кожного типу майна;

– створити контактну точку, до якої зацікавлені сторони можуть звернутися щодо правил або процедур організації державно-приватного партнерства.

*4. Адаптація інструментів ведення підприємницької діяльності у приватному секторі відповідно до потреб публічного сектора.*

Центри повинні використовувати найкращі національні, європейські та міжнародні практики для формування механізмів управління комунальними підприємствами.

*5. Спрощення доступу комунальних підприємств і проєктів державно-приватного партнерства до національних та європейських ринків, підтримка їхньої конкурентоспроможності.*

У межах утілення цілі центри повинні:

– оцінювати варіанти ведення комунальної підприємницької діяльності та реалізації проєктів державно-приватного партнерства з метою зміцнення їхньої конкурентоспроможності;

– пропонувати допомогу органам місцевого самоврядування у розробці високоякісної інвестиційної програми, зокрема з використанням інструментів, що поєднують позикові і власні кошти, відповідно до правил надання допомоги з різних фондів розвитку;

– повною мірою використовувати в навчальних програмах тренінги на тему можливих способів фінансування розвитку майна комунальної власності, доступних у державних, регіональних, а також європейських програмах.

*6. Допомога комунальним підприємствам в отриманні більшої вигоди від ринкових можливостей.*

Центри збирають інформацію про роботу національного та міжнародних ринків шляхом широкого використання інструментів моніторингу ринку і його секторів із метою виявлення потенційних ніш на ринках, де економічні вигоди для комунальних та спільних підприємств будуть найбільшими.

*7. Сприяння удосконаленню навичок персоналу органів місцевого самоврядування та приватних партнерів у всіх формах інноваційної діяльності.*

На особливу увагу заслуговують консультації, котрі можуть надавати центри щодо розробки стратегії кластера, включаючи заохочення співробітництва в межах транснаціонального кластера,

заохочення більш широкої участі комунальних підприємств в інноваційних кластерах та створення бізнес-інкубаторів. Також центри мають підтримувати участь приватних підприємців у передачі знань, частково за рахунок запуску пілотного проекту фінансової допомоги комерціалізації інтелектуальної власності та проведення великими компаніями коучингів на базі центрів.

Децентралізація влади в Україні розширила можливості органів місцевого самоврядування щодо впровадження нових інституційних складників в управлінні розвитком громад, зокрема за рахунок впровадження структурних підрозділів органів місцевого самоврядування для організаційно-функціональної підтримки розвитку громад (на основі зарубіжного досвіду) (рис. 6.2).



Рис. 6.2. Удосконалення інституційних складників розвитку громади в умовах децентралізації влади в Україні

*Удосконалення інституційних складників управління розвитком громад в умовах децентралізації влади в Україні з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду спрямоване на підвищення чутливості відповідних управлінських процесів до змін зовнішнього і внутрішнього середовища. Це дозволить органам місцевого самоврядування вчасно реагувати на такі зміни, скоригувавши стратегію розвитку громади.*

### 6.3. Муніципальні контракти

Міжбюджетні трансфerti є невід'ємною частиною системи ресурсного забезпечення розвитку громади, адже дохідна частина місцевих бюджетів України майже на 50% складається з трансфертів із державного бюджету.

Враховуючи кращі міжнародні практики розподілу трансфертів між бюджетами всіх рівнів, а особливо щодо надання фінансової допомоги з державного бюджету місцевим бюджетам, одним із ефективних інструментів можна назвати муніципальні контракти.

**Муніципальний контракт** – це інструмент управління, що базується, насамперед, на продуктивності використання публічних фінансових ресурсів. У контексті підвищення рівня децентралізації та розширення участі органів місцевого самоврядування і членів громади у вирішенні проблем місцевого значення муніципальний контракт виник як інструмент для спрощення фінансового забезпечення проєктів розвитку територій.

Багато країн Європи взяли контрактний підхід за основу в управлінні муніципальними фінансами в цілому.

#### **Практичний кейс**

*Франція.* Муніципальні контракти були впроваджені на експериментальній основі у 1980-х рр. Протягом 2000 р. укладено 247 муніципальних контрактів за участю 2000 муніципальних утворень.

*Нідерланди.* Прийнято формулу контракту у політиці «велике місто».

*Великобританія.* Впроваджено муніципальні контракти на основі «стратегічного партнерства», де могли брати участь усі зацікавлені сторони (інститути громадянського суспільства, приватний сектор, органи місцевого самоврядування) з метою залучення фінансування проєктів розвитку.

*Швеція, Бельгія, ФРН і Канада.* Експериментують із різними формами муніципальних контрактів.

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено дві форми співробітництва:

– «*договір про співробітництво* – договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування»<sup>1</sup>;

– «*спільний проєкт* – комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій»<sup>2</sup>.

Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає форми співробітництва між державними органами влади та органами місцевого самоврядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами)<sup>3</sup>. Здійснюється партнерство на основі договору.

Форма співробітництва між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, особливо в частині розподілу і використання публічних фінансових ресурсів, в українському законодавстві відсутня. Існуюча система трансфертного вирівнювання платоспроможності місцевих бюджетів має обов'язковий чітко визначений характер і не залишає простору для її коригування відповідно до особливостей діяльності органів місцевого самоврядування. Саме для створення гнучкої системи міжбюджетних трансфертів багато країн світу застосовують муніципальні контракти як інструмент розподілу на використання публічних фінансових ресурсів.

**Муніципальний контракт – угода між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади щодо надання з державного бюджету фінансової підтримки для реалізації проєктів місцевого значення на визначених умовах, що є обов'язковою до виконання**<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

<sup>4</sup> Трещов М. М. Муніципальні контракти як елемент модернізації системи міжбюджетних трансфертів в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 3(71). С. 124–128.

Муніципальний контракт є інструментом реалізації муніципальної діяльності, що в теорії публічного управління в Україні трактують як «самостійну та відповідальну діяльність населення й ОМС з вирішення питань місцевого значення»<sup>1</sup>.

Муніципальний контракт не є аналогом будь-якої з бюджетних програм, на кшталт бюджету участі, громадського бюджету або ж державного фонду регіонального розвитку. Це універсальний інструмент, що відкриває широкі можливості для управління міжбюджетними фінансовими потоками, прискорює швидкість їхнього обороту та збільшує рівень впливу органів місцевого самоврядування на ресурсне забезпечення розвитку громад.

*Оптимальний термін для муніципальних контрактів* – від трьох до п'яти років. Однак вони можуть укладатися і на коротші чи довші терміни залежно від особливостей предмета контракту.

#### **Основні структурні елементи муніципального контракту:**

- *мета або декілька цілей* – визначають кінцевий очікуваний результат від реалізації муніципального контракту як для органів місцевого самоврядування, так і для державних органів виконавчої влади;
- *предмет* – визначає вид дії або операції (наприклад, реалізація проекту чи програми);
- *об'єкт* – фінансові ресурси, що підлягають передачі з державного бюджету до місцевого бюджету;
- *термін дії* контракту;
- *пріоритетний інвестиційний план*;
- *план поліпшення ресурсного забезпечення розвитку громади*;
- *муніципальний план технічного обслуговування*, де визначається план заходів органу місцевого самоврядування щодо реалізації проекту чи програми, котрі є предметом контракту;
- *план державного регулювання* або програма реформи передбачає план заходів державних органів влади щодо реалізації проекту чи програми, котрі є предметом контракту;
- *умови контракту* (базові та додаткові);
- *права та обов'язки сторін* (органів місцевого самоврядування та державних органів виконавчої влади).

---

<sup>1</sup> Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. Харків : Вид.-во ХарПІДУ «Магістр», 2011. 408 с. С. 214.

### **Цілі муніципальних контрактів:**

- підтримка комплексного місцевого розвитку за рахунок збільшення інвестицій в інфраструктуру і надання послуг із пріоритетним орієнтиром на поліпшення ресурсного забезпечення розвитку громади;
- надання органам місцевого самоврядування вибору щодо фінансування проєктів місцевого значення, із визначенням ролі органів місцевого самоврядування та держави на договірній основі;
- забезпечення пріоритетності інвестицій у розвиток територій та прозорості використання коштів державного бюджету;
- забезпечення партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади шляхом підписання муніципального контракту, що базується на договірних і публічно визнаних зобов'язаннях;
- розширення участі громадян у розробці стратегічного бачення розвитку територіальної громади і посилення відповідальності населення;
- моніторинг і контроль виконання ключових компонентів муніципального контракту, зокрема програми муніципальних інвестицій та плану поліпшення ресурсного забезпечення розвитку громади.

Муніципальний контракт розробляється на основі оцінювання характеристик територіальної громади, зокрема її організаційних і фінансових можливостей та слабких сторін (наприклад, SWOT-аналіз). За результатами оцінювання розробляється муніципальна програма, що містить чіткі інвестиційні пріоритети, а також заходи щодо розвитку ресурсного потенціалу територіальної громади.

### **Етапи процесу формування муніципальних контрактів:**

*1. Діагностика та аудит.* Цей етап передбачає завершення формування фінансового і організаційного аудиту, метою якого є оцінювання ресурсного потенціалу територіальної громади та визначення конкретних дій для поліпшення мобілізації ресурсів території, оптимізації витрат, керування муніципальними активами, підвищення інвестиційної привабливості і розширення доступу до зовнішнього фінансування. Органи місцевого самоврядування повинні розробити чіткий, об'єктивний та обґрунтований план підвищення ефективності управління розвитком громади. Водночас здійснюється аудит з метою ідентифікації існуючих прогалин у наданні публічних послуг, визначаються пріоритети інвестиційної програми і



розробляються програми муніципального технічного обслуговування проєктів розвитку.

2. *Перевірка результатів і висновків попередньої діагностики та аудиту.* Це дуже важливий етап, оскільки він охоплює безліч консультацій із ключовими стейкхолдерами з метою досягнення консенсусу щодо переліку заходів розвитку ресурсного потенціалу, збільшення доходів місцевих бюджетів, програми інвестицій на основі фінансових можливостей і пріоритетів громади та бізнесу.

3. *Розробка муніципального контракту з чітким переліком зобов'язань із боку органів місцевого самоврядування та державних органів виконавчої влади.*

4. *Реалізація та моніторинг.* Цей етап вимагає скоординованих зусиль для узгодження фінансування з технічними та людськими ресурсами, а також політичних зобов'язань щодо реалізації контракту.

Дані Світового Банку свідчать про те, що муніципальні контракти є ефективними в наданні фінансової підтримки органам місцевого самоврядування, у тому числі в країнах із активними децентралізаційними процесами. Вони сприяють розширенню фінансових можливостей територіальних громад та інвестицій в інфраструктурні проєкти і надання публічних послуг.

**Практичний кейс успішної реалізації проєктів розвитку територій за муніципальними контрактами**

*Сенегал (програма «Міський розвиток і децентралізація»).*

Уряд Сенегалу допоміг 67 муніципалітетам у зміцненні їхнього фінансового й організаційного потенціалу та підвищенні ефективності інвестування в розвиток інфраструктури і публічних послуг. У межах програми використовувалися муніципальні контракти, у яких державні органи влади та органи місцевого самоврядування визначали узгоджені орієнтири муніципального розвитку.

**Чинники успішної реалізації муніципального контракту:**

- якість підготовки контракту;
- зусилля, що докладають органи місцевого самоврядування для нарощування ресурсного потенціалу території, аудиту, реалізації та моніторингу положень контракту;
- політичне та інституційне середовище, в якому розроблений і впроваджений контракт (рівень політичної волі, ступінь участі зацікавлених сторін і громадян, а також ступінь гармонізації відносин та узгодження між різними донорами, які працюють у муніципальному

секторі).

**Ключові ознаки трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам, що можуть бути переведені на контрактну основу:**

- спрямування на фінансування проєктів розвитку території, а не обслуговування поточних чи захищених соціальних видатків;
- цільове призначення виділених бюджетних коштів;
- наявність конкретної території, на розвиток або підтримку якої спрямовуються бюджетні кошти;
- можливість встановлення договірних відносин щодо об'єкта фінансування, зокрема, з окресленням вигоди для учасників контракту, прав, обов'язків та додаткових умов у разі виконання/невиконання умов контракту;
- відсутність ризиків порушення в умовах контракту прав та свобод громадянина України, визначених у Конституції України;
- відповідність умов контракту законодавству країни (вони не можуть суперечити нормам і положенням законів та інших підзаконних актів, чинних на момент підписання контракту);
- наявність альтернативи фінансування об'єкта (проєкту, програми), що є предметом договору, тобто можливості залучення інвестицій, донорської допомоги від міжнародних фінансових організацій, кредитування.

Чим більше ознак є характерними для трансферту, тим меншими є ризики неуспішної реалізації муніципального контракту за цим напрямом фінансування.

На сьогодні в Україні серед трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам на контрактну основу не можуть бути переведені освітня та медична субвенції. Ці субвенції призначені для обслуговування поточних видатків на заробітну плату працівників бюджетних установ відповідних сфер залежно від характеру субвенції. У табл. 6.2 наведений перелік трансфертів, до яких може бути застосований контрактний підхід.

**Потоки фінансових ресурсів за муніципальними контрактами:**

- безповоротні (фінансові ресурси, надані з державного бюджету місцевим бюджетам на безповоротній основі незалежно від результату виконання контракту, що і визначено його окремими умовами);
- поворотні (фінансові ресурси, надані з державного бюджету місцевим бюджетам на поворотній основі згідно з умовами контракту);
- гібридні (фінансові ресурси, надані з державного бюджету місцевим бюджетам на безповоротній основі за базовими умовами

контракту. Однак вони можуть бути переведені на поворотну основу згідно з додатковими умовами контракту, у тому числі у разі невиконання муніципального контракту в цілому з боку отримувача коштів – органу місцевого самоврядування).

Таблиця 6.2

**Трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам, котрі можливо перевести на основу муніципальних контрактів в Україні**

Назва міжбюджетного трансферту	Обґрунтування
<b>Субвенції</b>	
Компенсація втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності	Субвенція не спрямована на обслуговування поточних та захищених видатків. Надання пільги може бути передбачене на договірній основі між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади із визначенням додаткових умов встановлення пільги. Об'єкт фінансування (предмет договору) стосується конкретної території.
Надання державної підтримки особам із особливими освітніми потребами	Субвенція має спеціальний цільовий характер. До фінансування можуть бути залучені альтернативні джерела, у тому числі гранти міжнародних донорських установ. Проблеми можуть вирішуватися у різний спосіб залежно від управлінської здатності органів місцевого самоврядування.
Модернізація та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів	Мережа закладів професійно-технічної освіти повинна формуватися насамперед відповідно до державного чи регіонального замовлення.
Формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	Субвенції спрямовані на фінансування проектів розвитку окремих територій (об'єднаних територіальних громад).
Створення нових палаців спорту та будівельно-ремонтні роботи на існуючих	Об'єкти можуть бути реалізовані, у тому числі за рахунок зовнішніх небюджетних фінансових ресурсів. Об'єкт може мати
Реалізація проектів	спільні інтереси як із боку органів

Назва міжбюджетного трансферту	Обґрунтування
<p>транскордонного співробітництва</p> <p>Здійснення природоохоронних заходів на об'єктах комунальної власності</p> <p>Фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності</p>	<p>місцевого самоврядування і громади, так і з боку державних органів влади. Тобто існує можливість встановлення договірних відносин. Відсутні ризики порушення прав та свобод громадян України.</p>
<p>Здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій</p>	<p>Субвенція спрямована на фінансування заходів щодо розвитку окремих територій. Об'єкти можуть бути реалізовані у тому числі й за рахунок зовнішніх небюджетних фінансових ресурсів. Об'єкт може мати спільні інтереси як із боку органів місцевого самоврядування і громади, так і з боку державних органів влади. Тобто існує можливість встановлення договірних відносин. Відсутні ризики порушення прав та свобод громадян України (окрім винятків, пов'язаних із доступністю освітніх та медичних послуг).</p>
<p>Фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження</p>	<p>Субвенція має цільове спрямування та призначена для конкретних територій, а отже, не має загальнодержавного охоплення. Пряме дотування з державного бюджету не сприяє вирішенню проблеми та не стимулює органи місцевого самоврядування до пошуку шляхів її подолання. Наявні альтернативні шляхи фінансування за рахунок донорських міжнародних організацій. Можливе встановлення договірних відносин та визначення додаткових умов щодо надання підтримки з державного бюджету.</p>

СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Назва міжбюджетного трансферту	Обґрунтування
<b>Дотації</b>	
Базова	Базова та реверсна дотації – це трансферти для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Можуть надаватися на основі трьохстороннього муніципального контракту за участю органу місцевого самоврядування – донора. Не мають цільового спрямування для фінансування захищених видатків. Ненадання дотації не порушує права та свободи громадянина України.
Реверсна	
Стабілізаційна	Дотація надається місцевим бюджетам для покриття диспропорцій, що виникли у зв'язку із запровадженням нової (децентралізованої) моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими, а тому може надаватися на контрактній основі на визначені цілі.
Додаткова дотація на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я	Будь-яка додаткова дотація має спеціальний характер та конкретне цільове спрямування. Сам процес фінансування переданих функцій (видатків) із державного бюджету є предметом договірних відносин. Можуть бути визначені додаткові умови приймання та передачі видатків.

*Муніципальні контракти є одним із інструментів у державному управлінні, за допомогою якого територіальні громади можуть отримати підтримку для вирішення проблем місцевого розвитку. Муніципальні контракти зосереджені переважно на зміцненні потенціалу фінансових і організаційних реформ. Системи надання фінансування з державного бюджету місцевим бюджетам на контрактній основі створюють стимули для органів місцевого самоврядування щодо поліпшення управлінських навичок, інституційного розвитку, у тому числі підвищення прозорості ресурсного забезпечення розвитку громади та розширення участі громадян у вирішенні проблем місцевого значення.*

## 6.4. Муніципальні ваучерні програми

До сучасних інструментів розвитку громад, зокрема стимулюючого характеру, належать муніципальні ваучерні програми.

Практика надання ваучерів вже набуває свого розвитку в Україні. Прикладом є діюча ваучерна програма професійної підготовки осіб віком 45+. Закон України «Про зайнятість населення»<sup>1</sup> передбачає для осіб старше 45 років зі страховим стажем не менше 15 років право одноразово отримати ваучер для перепідготовки, спеціалізації, підвищення кваліфікації за професіями із затвердженого переліку. Оплата ваучера здійснюється за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Зарубіжний досвід дає багато прикладів використання ваучерних технологій у різних сферах надання соціальних благ/послуг, застосовуючи їх як інструмент реалізації політики на ринку праці.

### Практичний кейс

*Франція, Бельгія та кантон Женева.* Ваучери застосовуються для оплати послуг у секторі домогосподарств, тим самим мотивуючи домогосподарства-роботодавців та домашніх працівників перевести трудові відносини з неформального сектора в офіційний.

*Греція.* Ваучери застосовуються для організації медичного обслуговування (зокрема проведення діагностики) незастрахованих осіб.

*Люксембург.* Ваучери застосовуються для організації надання послуг із догляду за дітьми дошкільного віку чи у позашкільний час.

**Існує кілька типів класифікації муніципальних ваучерів за різними ознаками:**

- за терміном дії (строкові, безстрокові, за фактом);
- за формою випуску ваучерів (електронні, паперові купони, пластикові картки);
- за рівнем органу місцевого самоврядування (обласні, міські, сільські, селищні ради);
- за способом фінансування (повне фінансування з місцевих бюджетів; повне фінансування за рахунок коштів цільових фондів; часткова оплата послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів чи цільових фондів на умовах співфінансування зі стейкхолдером);

<sup>1</sup> Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.

– за напрямом застосування (шкільна, дошкільна, вища і професійна освіта, медицина, комунальні послуги, адміністративні послуги, відпочинок та оздоровлення, житлова сфера, страхування, кредитування, служба в органах місцевого самоврядування, модернізація виробничої діяльності);

– за цільовою аудиторією отримувачів (диференціюються за віком, статтю, видом діяльності, станом здоров'я та обмеженням фізичних можливостей, рівнем освіти, сімейним станом, кількістю дітей та ін.);

– за еквівалентом (фінансовий; товарний).

Використання ваучерів як інструментів управління реалізується шляхом розробки муніципальних ваучерних програм, що започатковуються за рішенням відповідних органів місцевого самоврядування (якщо фінансування передбачається тільки за рахунок коштів місцевих бюджетів) або за рішенням обласної ради (у разі фінансового забезпечення з обласного бюджету).

У табл. 6.3 наведено альтернативний перелік муніципальних ваучерних програм для впровадження органами місцевого самоврядування в управлінні розвитком громад.

Таблиця 6.3

**Муніципальні ваучерні програми**

<b>Назва програми</b>	<b>Призначення і зміст</b>	<b>Інвестиційний пріоритет</b>
Комерціалізація інтелектуальної власності	Ваучер надається приватним підприємцям, які беруть участь у передачі знань щодо інноваційних технологій, що використовуються у їхній діяльності, шляхом їх продажу органам місцевого самоврядування	Модернізація роботи муніципальних підприємств; сприяння роботі центрів розвитку компетенцій
Стимулювання проведення коучингів	Ваучер надається приватним підприємцям, які діляться досвідом шляхом проведення коучингів на базі центру муніципальної підприємницької майстерності	Модернізація роботи муніципальних підприємств; розвиток майстерності, центрів розвитку компетенцій
Участь молоді в муніципальному	Ваучер дає право молоді на безкоштовне відвідування	Розвиток майстерності, центрів розвитку

Назва програми	Призначення і зміст	Інвестиційний пріоритет
підприємстві	курсів у центрі муніципальної підприємницької майстерності з працевлаштуванням найкращих із них	компетенцій; інтеграція молоді в ринок праці
Соціальний захист працівників органів місцевого самоврядування	Ваучер надає право працівнику органу місцевого самоврядування безкоштовно скористатися для дитини послугами «продовженого дня» у школі за умови досягнення встановлених програмою результатів у своїй роботі	Підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування
Підвищення престижу технічних професій	Ваучер надає право на отримання професійно-технічної освіти за окремими спеціальностями, що вважаються непрестижними, з обов'язковим працевлаштуванням згідно з умовами ваучеру	Розвиток освіти, підготовки кадрів і професійного навчання; підвищення активності безробітних та громадян, які знаходяться далеко від ринку праці
Збереження наукового потенціалу регіону	Ваучер надає право на безкоштовне навчання в аспірантурі (докторантурі) зі здійсненням дослідження за темою, визначеною органом місцевого самоврядування	Розширення наукової та інноваційної інфраструктури; забезпечення рівного доступу до навчання, модернізація знання
Медичне забезпечення працівників органів місцевого самоврядування	Ваучер надає право на отримання певного набору платних медичних послуг для працівників органів місцевого самоврядування в комунальних закладах	Покращення рівня забезпечення населення медичними послугами; підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування
Стимулювання державно-приватного партнерства	Ваучер підтверджує право фізичної особи (підприємця) на частину чистого прибутку комунального підприємства, отриманого як наслідок упровадження інноваційних технологій – власності фізичної особи	Модернізація роботи комунальних підприємств; розширення інноваційної інфраструктури; розвиток проектів державно-приватного партнерства



СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Назва програми	Призначення і зміст	Інвестиційний пріоритет
Енергоефективна громада	Ваучер надає право муніципальному підприємству, що знизило норму енергозатратності виробництва, не сплатити податок на прибуток за один звітний період на його вибір	Підтримка енергоефективності; модернізація роботи комунальних підприємств
Підтримка малого та середнього бізнесу	Ваучер надає право організатору стартап-проєкту у визначеній органом місцевого самоврядування ніші місцевого та регіонального ринку на відвідування платних коучингів у центрі муніципальної підприємницької майстерності без будь-яких обмежень	Підтримка росту потенціалу малих суб'єктів підприємницької діяльності на місцевому та регіональному ринку; стимулювання самозайнятості та підприємництва; інтеграція молоді в ринок праці
Своєчасна оплата за комунальні послуги	Ваучер надає право домогосподарству на одноразове отримання 50% знижки на оплату комунальних послуг, якщо протягом року розрахунки здійснювалися вчасно	Відновлення та модернізація роботи муніципальних підприємств
Підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування	Ваучер надає право працівникам органу місцевого самоврядування, які досягли певних результатів діяльності, на участь в освітніх муніципальних програмах країн-партнерів поза конкурсом	Підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування; інвестиції в розвиток професійного навчання
Інноваційний розвиток громади	Ваучер надає право приватній компанії отримати співфінансування власного проєкту з цільового фонду органу місцевого самоврядування поза конкурсом, якщо попередньо компанією було успішно	Модернізація роботи комунальних підприємств; підвищення ефективності використання нерухомості; розвиток державно-приватного партнерства

Назва програми	Призначення і зміст	Інвестиційний пріоритет
	реалізовано інноваційний проєкт для розвитку громади	

Під час розробки кожної з ваучерних програм однією з головних цілей було максимальне використання муніципальних активів та поєднання інструментів розвитку. Кожна з програм може бути впроваджена органами місцевого самоврядування як на регіональному, так і локальному рівнях.

*Узагальненим результатом впровадження муніципальних ваучерних програм як мотиваційного інструменту розвитку громад є насамперед підвищення ефективності активів громади, зростання їхньої прибутковості, а відповідно, і розширення ресурсного потенціалу для розвитку громади. Серед іншого, програми спрямовані на підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування, що у свою чергу посилює професійну зацікавленість працівників органів місцевого самоврядування і покращує результати їхньої діяльності щодо розвитку громад.*

## 6.5. Регіональні фонди розвитку

Перевагами регіонального фондування є:

- диверсифікація ризиків при прийнятті рішень щодо механізмів реалізації регіональної політики в різних регіонах;
- політична стабільність територій;
- швидкість реагування на виклики та проблеми при відпрацюванні механізмів функціонування фонду;
- можливість забезпечення підтримки ідеї регіонального розвитку громадянським суспільством;
- наявність певного досвіду в окремих областях щодо реалізації проєктів економічного розвитку та швидке напрацювання нового досвіду.

Європейська практика регіонального фондування довела свою ефективність, значно підвищивши рівень соціально-економічного розвитку нових членів ЄС – країн пострадянського табору (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Болгарія), що мали схожі з Україною проблеми в економічній, соціальній,

політичній, регіональній сферах.

В ЄС існують два типи фондів регіонального розвитку – фонди на рівні ЄС та фонди на національному рівні. На рівні ЄС створено три фонди:

– Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF) – спрямований на підтримку програм регіонального розвитку, економічних реформ, підвищення конкурентоспроможності та посилення територіальної кооперації в ЄС. Пріоритетами фонду є модернізація економічних структур, створення стійкої зайнятості і економічного зростання, дослідження та інновації, захист навколишнього природного середовища і попередження ризиків;

– Європейський соціальний фонд (ESF) – фокусується на таких сферах: підвищення рівня адаптації працівників та підприємств до нових умов, спрощення доступу до зайнятості, зниження трудової дискримінації людей з обмеженими можливостями, проведення реформ у сфері зайнятості;

– Фонд єдності (CF) – спрямований на реалізацію проектів у галузі охорони навколишнього природного середовища та проектів із модернізації транс'європейських транспортних мереж.

ERDF та ESF також називають Структурними фондами. Загалом Структурні фонди та CF – це фінансові інструменти, що створені для впровадження регіональної політики ЄС. Ці фонди спрямовані на зниження регіональних відмінностей у доходах, рівні благополуччя та можливостей. Вони становлять одну з найбільших частин бюджету ЄС та приблизно третину його обсягу. Більшу частину підтримки з цих фондів одержують найбільш бідні європейські регіони. При цьому всі регіони можуть скористатися можливостями фінансування програм розвитку.

Окрім вищезазначених трьох фондів, у ЄС існують також і інші, що впливають на розвиток територій. Це фонди в межах Загальної аграрної політики (Common Agricultural Policy, CAP) – Європейський фонд аграрних гарантій (EAGF) та Європейський аграрний фонд сільського розвитку (EAFRD), а також окремий Європейський фонд рибальства (EEF).

Результатами функціонування європейських фондів регіонального розвитку є:

– реалізація механізму інвестиційного мультиплікатора – приріст національного доходу фактично перевищує приріст інвестицій у 2,9-4,5 рази;

– збільшення частки приватних інвестицій у проекти до 85%;

– можливість залучення додаткових коштів від міжнародних

організацій та приватних інвесторів;

- спрощення узгоджувальних процедур;
- концентрація коштів у фондах;
- гарантія реалізації затверджених проєктів; стимулювання ініціатив на регіональному рівні.

У 2012 р. в Україні було введено в дію державний фонд регіонального розвитку, що функціонує і донині. Проте наявність фонду регіонального розвитку на державному рівні не може забезпечити повною мірою реалізацію пріоритетних для кожного окремого регіону інвестиційних програм і проєктів. Цей фонд насамперед ураховує цілі державної стратегії регіонального розвитку, не акцентуючи увагу на особливостях структури ресурсного потенціалу регіонів.

**Регіональний фонд розвитку – спільна добровільна ініціатива, організована органами місцевого самоврядування у напрямі інноваційного розвитку шляхом формування кумулятивного ресурсу розвитку за рахунок цільових вкладів і спрямована на сприяння використанню новаційних та інноваційних фінансових інструментів для сталого розвитку територій у контексті внутрішньої політики регіонального розвитку та стратегій розвитку територіальних громад у межах цієї області<sup>1</sup>.**

Відмінності механізмів державного фонду регіонального розвитку та регіональних фондів розвитку наведено в табл. 6.4. При цьому акцентовано увагу на відмінностях, що впливають на самостійність органів місцевого самоврядування у виборі джерел формування коштів регіонального фонду розвитку та напрямів їх використання.

---

<sup>1</sup> Мунько А. Ю. Регіональні фонди розвитку як складова системи управління місцевими фінансами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 1(28). С. 150–156.

**Порівняльний аналіз державного фонду регіонального розвитку  
та регіональних фондів розвитку**

<b>Характеристика</b>	<b>Державний фонд регіонального розвитку</b>	<b>Регіональний фонд розвитку</b>
Суб'єкт управління	Міністерство розвитку громад та територій; обласні державні адміністрації	Органи місцевого самоврядування регіонального та локального рівнів
Джерела формування	1% від доходів загального фонду Державного бюджету України	Частина окремих джерел доходів місцевих бюджетів; народне фінансування; інші альтернативні джерела фінансових ресурсів
Роль органів місцевого самоврядування	Формування та реалізація інвестиційних проєктів	Управління коштами фонду; відбір і реалізація проєктів
Рівень управлінського впливу органів місцевого самоврядування	Мінімальний (виконавець)	Максимальний (управлінець)
Рівень управлінського впливу центральних та місцевих органів виконавчої влади	Максимальний (управлінець)	Відсутній
Пріоритетні напрями використання	Визначені у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів	Визначені у стратегії розвитку регіону та відповідних стратегіях розвитку громад
Рівень мобілізації власного фінансового потенціалу	Мінімальний (10% співфінансування з місцевих бюджетів; кошти стейкхолдерів за наявності)	Максимальний (кошти місцевих бюджетів; активи громади; кошти населення та приватного бізнес-сектора)
Вплив на розвиток системи управління місцевими фінансами	Опосередкований (відсутність управлінського впливу органів місцевого	Безпосередній (максимальний вплив органів місцевого самовряду на утворення

Характеристика	Державний фонд регіонального розвитку	Регіональний фонд розвитку
	самоврядування на фінансовий ресурс)	фінансових ресурсів шляхом мобілізації власного фінансового потенціалу)

Управління регіональним фондом розвитку належить безпосередньо органам місцевого самоврядування, що створює можливості для збільшення обсягів власного фінансового ресурсу регіону та підвищення ефективності його використання.

Методичні та організаційні аспекти створення й управління фондом поєднуються в наборі основних структурних елементів, що є фундаментом створення цього інструменту (рис. 6.3).

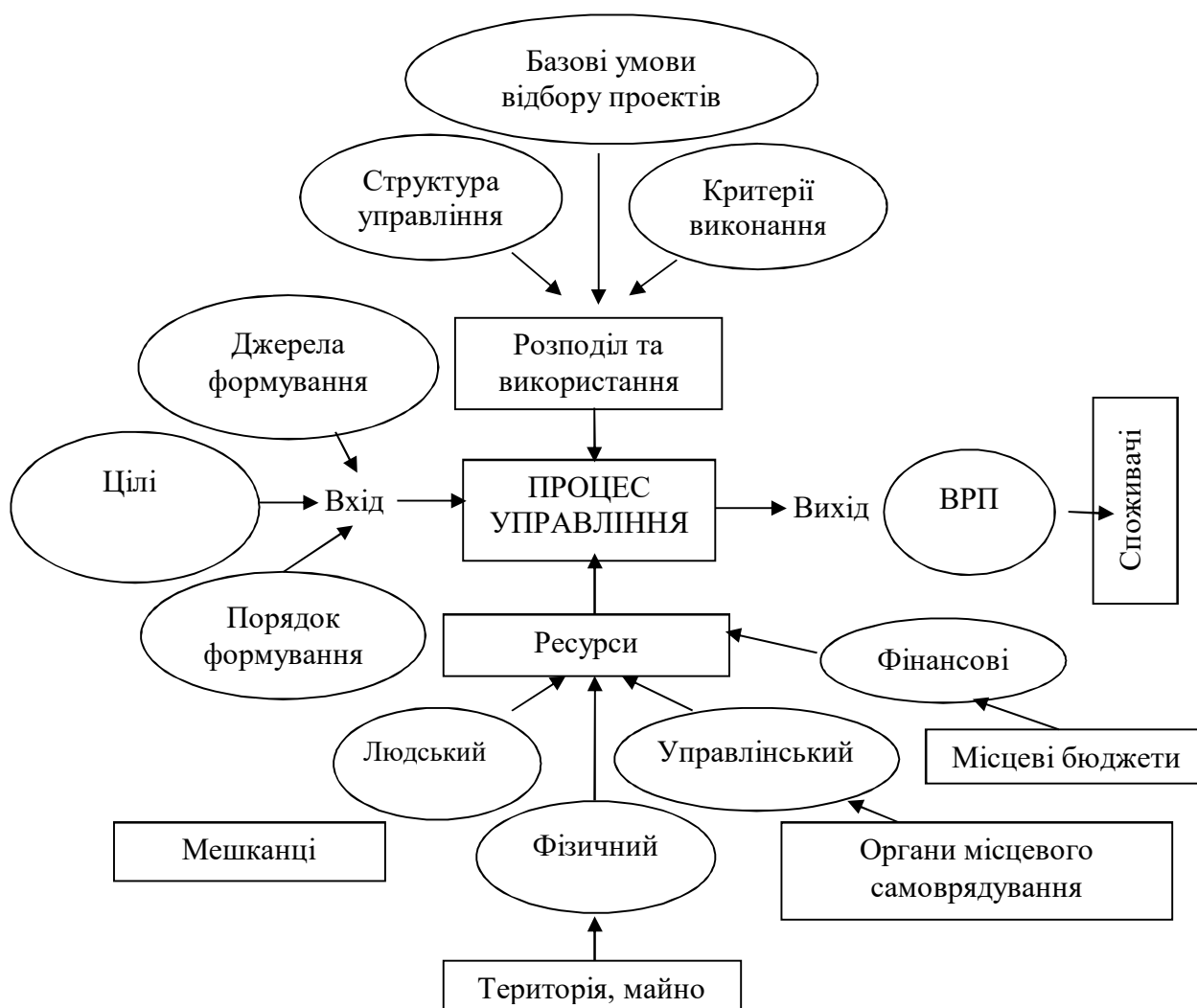


Рис. 6.3. Блок-схема організації процесу управління регіональним фондом розвитку

*Стратегічна мета та оперативні цілі* створення і функціонування фонду визначаються насамперед внутрішніми політикою та стратегіями регіонального розвитку, стратегіями розвитку громад у конкретній сфері діяльності. Фонд виступає одним із інструментів реалізації стратегій та водночас – джерелом утворення фінансових ресурсів.

Доцільність розгляду цілей за рівнями розвитку обумовлена, насамперед, фінансовою сутністю фонду. Оскільки фонд формується за рахунок фінансового потенціалу територіальних громад у межах області та за рахунок утвореного фінансового ресурсу, то й основні результати його дії повинні відбиватися на системі управління розвитком громад. Виділяються цілі, що спрямовуються на розвиток системи управління місцевими фінансами як частини ресурсного забезпечення розвитку громади. З урахуванням можливостей співфінансування проєктів фонду, а також коштів державних цільових фондів включаються цілі, що відповідають державним пріоритетам регіонального розвитку.

**Стратегічна мета регіонального фонду розвитку** – підтримка та стимулювання сталого розвитку регіону і його громад на основі ефективного управління фінансовим потенціалом.

*Цілі, що корелюються із загальнодержавним рівнем:*

- ефективне управління у сфері регіонального розвитку, територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, зменшення диференціації рівнів соціально-економічного розвитку регіонів;
- додержання гарантованих державою соціальних стандартів для громадян незалежно від їх місця проживання та підвищення рівня життя населення.

*Цілі, що враховують регіональний рівень розвитку:*

- розвиток партнерських відносин органів місцевого самоврядування, населення, суб'єктів господарювання публічного та приватного секторів, інвесторів і кредиторів;
- підтримка стійких інвестицій у розвиток усіх громад регіону;
- надання допомоги заявникам у розробці та реалізації їхніх проєктів розвитку, у співпраці на регіональному рівні з іншими зацікавленими сторонами.

*Цілі, спрямовані на розвиток системи управління активами громади:*

- стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу територіальних громад та максимальна мобілізація власних фінансових ресурсів;
- ефективний розподіл та використання місцевих фінансових ресурсів;
- створення умов для самовідновлення та саморозвитку фінансового потенціалу, активів і місцевих фінансів;
- постійне забезпечення розвитку економічної інфраструктури територіальних громад із метою нарощування місцевого фінансового ресурсу.

За джерелами фінансування виокремлюється два основні сценарії формування регіональних фондів розвитку:

- *мінімальний сценарій* (тільки капітал територіальних громад);
- *максимальний сценарій* (співфінансування з державним фондом регіонального розвитку, капітал від державно-приватного партнерства, кредити та приватні інвестиції).

Пріоритетними джерелами формування фонду виступають, насамперед, власні фінансові ресурси територіальних громад області, продукування яких буде прямим наслідком діяльності органів місцевого самоврядування. Найбільшу питому вагу повинні мати кошти, мобілізовані за рахунок підвищення якості управління активами громади, прибутки від державно-приватного партнерства та доходи, отримані від уже реалізованих за рахунок коштів фонду проєктів (рис. 6.5).



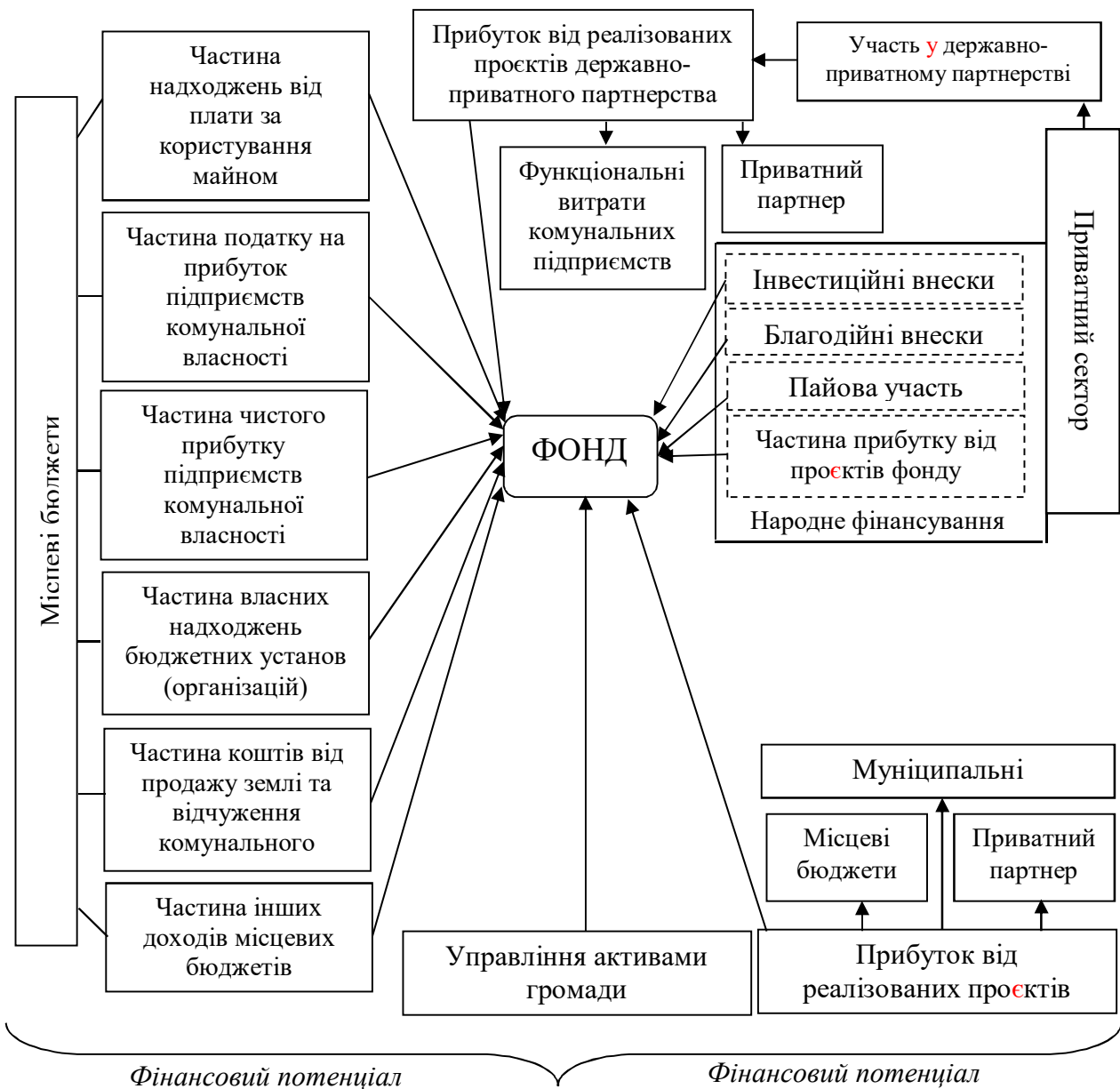


Рис. 6.5. Джерела формування регіонального фонду розвитку

Результати управління активами громади – прибуток підприємств, плата за користування нерухомим майном, земельними ділянками, надходження від їх продажу – консолідуються в місцевих бюджетах, а частина цих доходів може спрямуватися для формування фонду.

Джерелами формування фонду можуть бути й інші види доходів місцевих бюджетів відповідно до спільного рішення органів місцевого самоврядування регіону.

Регіональний фонд розвитку має структуру управління, базова модель якої наведена на рис. 6.5.



Рис. 6.5. Структура управління регіональним фондом розвитку

Суб'єкти системи управління фондом – наглядова рада, керівник фонду, менеджер фонду, консультативний комітет, органи місцевого самоврядування та зовнішні консультанти. Їхні вибір, обов'язки, повноваження і відповідальність, численний і професійний склад затверджуються Положенням про фонд згідно з чинним законодавством у сфері місцевого самоврядування.

У відборі можуть брати участь інвестиційні програми та проекти, підготовлені в установленому законодавством порядку не тільки місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а й громадськими об'єднаннями, науковими та іншими установами, представниками приватного сектора господарювання відповідного регіону. Це суттєво розширює можливості проектів соціально-економічного розвитку у покращенні клімату бізнес-середовища регіону, а також налагодженні співпраці між публічним та приватним секторами.

Органами місцевого самоврядування різних країн світу використовується **аутсорсинг** – практика передачі на договірній основі неосновних функцій, процесів, напрямів діяльності неурядовим організаціям, що мають необхідні технічні ресурси, управлінські знання, ресурси в конкретній сфері для забезпечення необхідної якості результатів від прийняття управлінських рішень. Базовою перевагою аутсорсингу для діяльності органів місцевого самоврядування є те, що він може оптимізувати діяльність, концентруючи функціонування тільки на основному, першочерговому напрямі, без відволікання на вирішення інших проблем.

Як менеджери регіональних фондів розвитку залучаються приватні компанії на умовах аутсорсингу, результатами чого є: зниження ризиків корупції з боку органів місцевого самоврядування, посилення відповідальності за прийняте неефективне рішення, підвищення якості процесу оцінювання та відбору проєктів, активізація державно-приватного партнерства, додаткові податкові надходження до місцевих бюджетів із прибутків аутсорсингових компаній, створення додаткових робочих місць у компанії-менеджері фонду.

Порядок формування регіонального фонду розвитку за етапами, змістом, учасниками, структурами розробляється органом управління фондом і затверджується органом місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. Перелік заходів щодо формування та забезпечення функціонування фонду наведено в табл. 6.5.

Таблиця 6.5

**Перелік базових заходів щодо створення та забезпечення функціонування регіонального фонду розвитку**

<b>Назва заходу</b>	<b>Короткий опис</b>	<b>Виконавець</b>
Призначення голови фонду	Головою фонду є голова відповідної обласної ради.	Голова обласної ради
Формування наглядової ради	Формується із представників органів місцевого самоврядування районного рівня за принципом – один представник із кожної районної ради.	Голова обласної ради
Створення консультативного комітету	До складу комітету включаються працівники органів місцевого самоврядування та зовнішні консультанти (на громадський засадах), які здійснюють супровід	Наглядова рада

Назва заходу	Короткий опис	Виконавець
	проектів. Зовнішні консультанти – представники громадських організацій, наукових та інших установ.	
Конкурсний відбір менеджера фонду	На конкурсних засадах залучається приватна компанія на умовах аутсорсингу, що здійснює оцінювання та відбір проектів на фінансування з фонду під заставу відповідальності за рішення.	Наглядова рада
Розробка порядку формування фонду	Порядок розробляється та затверджується наглядовою радою на основі пропозицій консультативного комітету та містить інформацію про: перелік та відсоток відрахувань податків і зборів із бюджетів територій відповідної області; фінансову участь приватного сектора; розподіл прибутку від реалізованих проектів фонду та державно-приватного партнерства (поза фондом); відсоток співфінансування проектів розвитку.	Консультативний комітет, наглядова рада
Розробка порядку конкурсного відбору проектів	Передбачається формування переліку обов'язкових та базових умов для відбору проектів. Базові умови формуються секторально відповідно до інвестиційних пріоритетів. Їхня дія розповсюджується не тільки на проекти, а й на громади, органи місцевого самоврядування яких подають ці проекти.	Консультативний комітет, наглядова рада, менеджер фонду
Розрахунок прогнозу обсягів фонду на рік	Фінансові управління місцевих рад здійснюють прогноз обсягів фонду на бюджетний період, наступний за звітним, та подають його структурному підрозділу обласної ради.	Фінансові управління місцевих рад
Затвердження	Профільний структурний підрозділ	Профільний

СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Назва заходу	Короткий опис	Виконавець
планового обсягу фонду на рік	обласної ради опрацьовує інформацію, надану місцевими фінансовими управліннями, узагальнює та подає на затвердження наглядовій раді та голові фонду.	структурний підрозділ обласної ради
Конкурсний відбір проєктів	Відбір проєктів здійснюється менеджером фонду та погоджується з наглядовою радою та головою фонду.	Менеджер фонду
Реалізація проєктів	Відібрані проєкти реалізуються заявниками відповідно до укладених між заявником та обласною радою договорів. Контроль здійснює менеджер фонду.	Заявники, менеджер фонду
Оцінювання результативності	Дві групи показників: загальна характеристика фінансування з фонду та за окремими напрямками.	Структурний підрозділ

Умови відбору проєктів для фінансування з фонду формуються за двома блоками: загальнообов'язкові (табл. 6.6) та базові.

*Таблиця 6.6*

**Перелік обов'язкових умов для інвестиційних програм і проєктів, що підлягають фінансуванню з регіонального фонду розвитку**

Умова	Характеристика
Відповідність пріоритетам, визначеним у внутрішніх стратегіях розвитку регіону та у планах заходів із їх реалізації	Проєкти та програми повинні бути спрямовані на реалізацію пріоритетних завдань, що визначені регіоном.
Відповідність пріоритетам, визначеним у внутрішніх стратегіях муніципальних утворень регіону та у планах заходів із їх реалізації	Проєкти та програми повинні враховувати особливості стратегічного розвитку тих громад, у яких передбачено їх реалізацію.

Відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку (за умови використання державного фонду регіонального розвитку)	Проекти та програми, реалізація яких передбачається за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку або на умовах співфінансування з фонду, повинні бути спрямовані на реалізацію пріоритетних завдань, що визначені не тільки для регіону, а й для держави.
Упровадження новацій та/або інновацій у відповідних соціальних та економічній сферах	Усі проекти та програми повинні передбачати новаційні та/або інноваційні заходи. Результатами реалізації заходів можуть бути продукти або послуги, що є новими для ринку національного чи регіонального рівнів.
Наявність обґрунтованого календарного плану фінансування на весь період реалізації програми та проекту	Календарні плани фінансування повинні бути складені на весь період реалізації проекту з помісячною розбивкою, розрахунками та обґрунтуваннями обсягів.

**Базові умови відбору проектів** формуються секторально згідно з цілями розвитку регіонів та відповідними інвестиційними пріоритетами. Вони мають урахувувати:

- стратегії розвитку територіальної громади;
- наявність бюджету і плану інвестицій у розвиток громади;
- план заходів щодо залучення витрат на дослідження та інновації.

Розподіл коштів фонду не здійснюється на основі гарантованого надання коштів кожній громаді. Кошти фонду розподіляються виключно між проектами на конкурсній основі згідно з установленими умовами.

**Перелік базових умов відбору проектів за цілями розвитку громади.**

Ціль розвитку громади *«Розширення досліджень, технологічний розвиток та інновації»* має передбачати наявність:

- спеціалізованої стратегії розвитку громади або розділу в комплексній стратегії її розвитку, що базується на SWOT або аналогічному аналізі для концентрації ресурсів на колі пріоритетів;
- плану заходів щодо залучення витрат на приватні дослідження та інновації;
- бюджету на дослідження та інновації, інвестиційні пріоритети

громади в межах доступних власних фінансових ресурсів.

Ціль *«Розширення доступу до використання властивостей інформаційних та комунікаційних технологій»* вимагає наявність:

– спеціалізованої стратегії або розділу в комплексній стратегії розвитку громади, цифрового розвитку території та стимулювання недорогих, високоякісних і взаємодіючих із інформаційно-комунікаційними технологіями (далі – ІКТ) продуктів на основі аналізу ринку;

– плану заходів підтримки приватних та публічних послуг, спрямованих на покращення доступу громадян до ІКТ, у тому числі соціально незахищених верств населення, комунальних підприємств, бюджетних установ (організацій);

– місцевих планів цифрових мереж нового покоління для досягнення високошвидкісного доступу до мережі Інтернет;

– зосередження уваги на сферах, де не забезпечено інфраструктуру за доступною ціною та якістю;

– забезпечення доступних послуг для соціально незахищених верств населення.

У межах цілі *«Підвищення конкурентоспроможності малого і середнього підприємництва»* виокремлено таку ключову базову умову, як наявність муніципального плану заходів для підтримки та розвитку бізнес-середовища для малого і середнього підприємництва.

Для цілі *«Підтримка заходів із енергоефективності»* визначено таку базову умову відбору проєктів розвитку, як наявність плану дій, спрямованих на:

– сприяння підвищенню рентабельності використання енергії та рентабельності інвестицій в енергоефективність при побудові або реконструкції будівель;

– розвиток вискоефективної когенерації теплової та електричної енергії;

– сприяння виробництву і розподілу поновлюваних джерел енергії.

Базові умови у межах цілі *«Сприяння ресурсній ефективності та захист навколишнього природного середовища»* розподіляються за двома напрямками:

– водне господарство (наявність муніципальної політики цін на воду, що забезпечує стимули користувачам для ефективного використання водних ресурсів);

– сектор відходів (план дій щодо розвитку економічно й

екологічно стійких інвестицій у сектор).

Ціль *«Розвиток транспортної інфраструктури»* передбачає наявність плану інвестицій у транспортний сектор (включно з громадським транспортом на регіональному та місцевому рівнях), що підтримує розвиток інфраструктури і покращує регіональні транспортні сполучення.

Проекти, спрямовані на досягнення цілі *«Зниження рівня енергетичної залежності»*, мають відповідати такій базовій умові, як наявність планів пріоритетів розвитку місцевої енергетичної інфраструктури згідно з відповідними регіональними інвестиційними планами, що можуть містити:

- проєкт будівництва чи модернізації систем постачання електро-, теплоенергії у межах проєктів;
- заходи щодо оптимізації використання енергії.

Ціль *«Створення нових робочих місць»* вимагає наявність місцевої стратегії розвитку ринку праці, що має включати інвестиційні пріоритети в межах цілі.

Ціль *«Розвиток освіти, підготовки кадрів і професійного навчання»* передбачає обов'язкову наявність місцевої стратегії, спрямованої на підвищення якості та ефективності освіти, що має забезпечувати доказову базу для розробки цільового плану дій та простеження розвитку подій, а також містити такі напрями: дошкільна та шкільна освіта; професійне навчання, у тому числі навчання протягом життя.

Для проєктів розвитку у межах цілі *«Розвиток системи охорони здоров'я»* виокремлено такі базові умови: наявність спеціалізованої стратегії розвитку системи охорони здоров'я громади або розділу в комплексній стратегії його розвитку.

Ціль *«Розвиток комунальної власності та сприяння державно-приватному партнерству»* вимагає:

- наявність спеціалізованих стратегій розвитку активів громади або відповідних розділів у комплексній стратегії розвитку громади, що передбачають у тому числі задіяння механізмів державно-приватного партнерства;
- наявність системи управління активами громади з боку органів місцевого самоврядування.

Крім того, менеджер фонду для прийняття рішення може додатково застосовувати показники економічної та соціальної ефективності проєктів.



*Показники ефективності проєкту:*

– економічна ефективність проєкту, котру доцільно визначати як частину сумарного ВРП, виробленого за всі роки реалізації проєкту, і розраховувати як співвідносну величину доданої вартості до його обсягу;

– фінансова ефективність проєкту, що оцінюється на основі фінансової моделі проєкту і може визначатися як чиста приведена вартість проєкту і внутрішня норма прибутковості проєкту;

– бюджетна (фіскальна) ефективність проєкту, що оцінюється шляхом зіставлення обсягу фінансування проєкту з фонду із сукупністю податкових надходжень до місцевих бюджетів області, обумовлених реалізацією проєкту. Вона розраховується як відношення дисконтованих податкових надходжень місцевих бюджетів, обумовлених реалізацією проєкту, до дисконтованого обсягу асигнувань із фонду.

*Соціальний ефект* визначається за розміром території, на яку розповсюджуватиметься позитивний вплив реалізованого проєкту, та, відповідно, за кількістю населення, на яке поширюватимуться результати проєкту. Такі показники вимірювання соціального ефекту широко використовуються в управлінні проєктами розвитку, у тому числі й при оцінюванні проєктів, що претендують на фінансування з державного фонду регіонального розвитку.

**Після впровадження проєктів здійснюється оцінювання їхньої фактичної результативності згідно з переліком показників оцінювання за окремими напрямками фінансування:**

*1. Загальна характеристика фінансування з фонду:*

- підприємства, що отримали підтримку;
- нові підприємства, що отримали підтримку з фонду;
- обсяги фінансування підприємств із фонду;

*2. Характеристика фінансування з фонду за напрямками:*

*Дослідження та інновації:*

- кількість дослідників, які отримали підтримку;
- кількість підприємств, що проводять дослідження або співпрацюють із науково-дослідними інститутами;
- інвестиції у сфері інновацій та проєктів НДР;
- кількість підприємств, що впроваджують нові для ринку продукти.

*Інформаційно-комунікативні технології:*

- додаткові господарства, що отримали доступ до мережі Інтернет.

*Транспортна інфраструктура:*

– загальна довжина нових залізничних шляхів; модернізованих залізничних шляхів; побудованих автомобільних доріг; оновлених та модернізованих доріг; нових або покращених міських трамвайних ліній або ліній метро; нових або покращених водних шляхів.

*Навколишнє середовище:*

– додаткові потужності переробки твердих відходів;  
– додаткове населення, що обслуговується шляхом поліпшення водопостачання;  
– населення, що отримує вигоди від заходів захисту від повеней;  
– населення, що отримує вигоди від заходів охорони лісів від пожеж;  
– загальна площа відновлених земель.

*Енергетика:*

– додаткові потужності виробництва відновлюваної енергії;  
– кількість господарств, у яких поліпшено споживання енергії;  
– зниження річного споживання енергії, у тому числі у приватному і муніципальному секторах.

*Соціальна інфраструктура:*

– підтримка догляду за дітьми чи освіти;  
– населення, охоплене поліпшеними медичними послугами.

*Ринок праці та професійне навчання:*

– кількість учасників ініціативи транскордонного співробітництва;  
– зростання рівня зайнятості на підприємствах.

*Активи громади:*

– приріст, оновлення основних фондів;  
– кількість комунальних підприємств, що збільшили власну прибутковість;  
– обсяг товарів (послуг) на регіональному ринку;  
– добудовані або відремонтовані будівлі, що знаходяться у комунальній власності;  
– розвиток державно-приватного партнерства.

*Результати використання сучасних інструментів розвитку громад:*

– підвищення рівня використання ресурсного потенціалу розвитку громади за рахунок появи широких можливостей щодо реалізації пріоритетних напрямів збільшення обсягу фінансових ресурсів і

*спрямування останніх на пріоритетні заходи соціально-економічного розвитку;*

*– створення системи управління розвитком громад і зміцнення зв'язку між стратегічним і бюджетним плануванням;*

*– зростання рівня уніфікації та стандартизації процесів управління розвитком громад;*

*– формування умов і стимулів щодо нарощування власних фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування;*

*– поява широких можливостей нарощування ресурсного потенціалу територіальних громад;*

*– підвищення дієвості системи контролю за реалізацією проектів розвитку громад;*

*– створення передумов якісного стратегічного менеджменту в секторі активів громади;*

*– формування стану саморозвитку та самовідновлення ресурсів громад;*

*– забезпечення сталого розвитку територіальних громад.*

## **ПИТАННЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ**

1. Які можливості для організаційно-функціональної підтримки розвитку громад надала реформа децентралізації влади?

2. Надайте універсальне визначення поняття агенцій місцевого розвитку.

3. Яке визначення надали своїм інституціям експерти Європейської асоціації агенцій розвитку?

4. Сформулюйте ключову мету діяльності агенцій місцевого (регіонального) розвитку.

5. Наведіть основні підходи, що застосовуються до визначення змісту діяльності агенцій місцевого розвитку.

6. Охарактеризуйте моделі інституцій місцевого розвитку, що розрізняються за функціональною ознакою.

7. Наведіть історію створення Асоціації агенцій регіонального розвитку України та головні етапи її діяльності.

8. Які функції згідно з Типовим положенням віднесено до основних функцій агенцій регіонального розвитку?

9. Наведіть інструментарій агенцій регіонального розвитку, що вони можуть застосовувати у своїй діяльності.

10. Яким принципам реалізації державної регіональної політики мають відповідати цілі та функції агенцій місцевого розвитку?

11. Які питання дає змогу вирішити успішна діяльність агенцій

місцевого розвитку?

12. Перелічіть переваги, котрі надає агенціям місцевого розвитку статус неприбутковості.

13. Озвучте пріоритетні сфери та напрями діяльності агенцій місцевого розвитку.

14. Хто є засновниками агенцій регіонального розвитку?

15. Наведіть питання виключної компетенції наглядової ради агенцій регіонального розвитку.

16. Сформулюйте коло повноважень директора агенції регіонального розвитку.

17. Наведіть типову організаційну структуру агенції регіонального розвитку.

18. Охарактеризуйте мету діяльності та склад міжсекторальних комітетів при органах місцевого самоврядування.

19. Які продукти можуть бути результатами роботи міжсекторальних комітетів при органах місцевого самоврядування?

20. Наведіть структурну організацію робочої групи з розробки стратегії та інших планів розвитку громади.

21. Сформулюйте цілі діяльності освітніх центрів муніципальної майстерності.

22. Надайте визначення та види муніципальних контрактів.

23. Наведіть основні структурні елементи муніципального контракту.

24. Перелічіть цілі муніципальних контрактів.

25. Охарактеризуйте етапи процесу формування муніципальних контрактів.

26. Перелічіть чинники успішної реалізації муніципального контракту.

27. Озвучте ключові ознаки трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам, що можуть бути переведені на контрактну основу.

28. Вкажіть потоки фінансових ресурсів за муніципальними контрактами.

29. Надайте характеристику муніципальних ваучерних програм.

30. Наведіть приклади використання ваучерних технологій у різних сферах надання соціальних послуг.

31. Наведіть класифікацію муніципальних ваучерів за різними ознаками.

32. Охарактеризуйте регіональні фонди розвитку.

33. Сформулюйте переваги регіонального фрондування.

34. Які типи фондів регіонального розвитку існують в ЄС? Наведіть приклади.

35. Надайте характеристику Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF).

36. Надайте характеристику Європейському соціальному фонду (ESF).

37. Надайте характеристику Фонду єдності (CF).

38. Наведіть результати функціонування європейських фондів

регіонального розвитку.

39. Розкрийте сутність державного фонду регіонального розвитку.

40. Наведіть відмінності механізмів державного фонду регіонального розвитку та регіональних фондів розвитку.

41. Озвучте стратегічну мету й оперативні цілі створення та функціонування фондів регіонального розвитку.

42. Зобразіть блок-схему організації процесу управління фондом регіонального розвитку.

43. Виділіть за джерелами фінансування основні сценарії формування фондів регіонального розвитку.

44. Сформулюйте базову структурну модель управління фондом регіонального розвитку.

45. Охарактеризуйте суб'єкти системи управління фондом регіонального розвитку.

46. Розкрийте мету використання аутсорсингу органами місцевого самоврядування.

47. Надайте перелік базових заходів щодо створення та забезпечення функціонування фонду регіонального розвитку.

48. Сформулюйте перелік обов'язкових умов для інвестиційних програм і проєктів, що підлягають фінансуванню з фонду регіонального розвитку.

49. Озвучте перелік обов'язкових умов для інвестиційних програм і проєктів, що підлягають фінансуванню з фонду регіонального розвитку.

50. Наведіть результати використання сучасних інструментів розвитку громад.

## ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ

### **1. Принцип об'єктивності стратегічного планування місцевого розвитку означає:**

- а) спирання на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, що базується на соціальному консенсусі
- в) опрацювання альтернативних варіантів стратегії
- г) виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх чинників та зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації

### **2. Принцип комплексності стратегічного планування місцевого розвитку означає:**

- а) спирання на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, що базується на соціальному консенсусі
- в) опрацювання альтернативних варіантів стратегії
- г) виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх чинників та зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації

### **3. Принцип ситуаційності стратегічного планування місцевого розвитку означає:**

- а) спирання на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, що базується на соціальному консенсусі
- в) опрацювання альтернативних варіантів стратегії
- г) виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх чинників та зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації

### **4. Принцип альтернативності стратегічного планування місцевого розвитку означає:**

- а) спирання на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, що базується на соціальному консенсусі

- в) опрацювання альтернативних варіантів стратегії
- г) виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх чинників та зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації

**5. Принцип ефективності стратегічного планування місцевого розвитку означає:**

- а) спираючись на попередні досягнення, досвід та об'єктивну інформацію, зібрану під час розроблення стратегії
- б) створення диверсифікованої та інноваційної економічної структури, що базується на соціальному консенсусі
- в) визначення кількісного виразу співвідношення витрат і результатів поліпшення економічного та соціального стану території
- г) виявлення, оцінку, врахування впливу внутрішніх чинників та зовнішнього середовища, можливих варіантів розвитку залежно від їх комбінації

**6. Програмування соціального та економічного розвитку – це:**

- а) вироблення та запровадження узгодженого комплексу (програми) дій органів державної влади і господарюючих суб'єктів, спрямованих на вирішення взаємопов'язаних цілей шляхом оптимізації витрат часу і ресурсів соціально-економічного розвитку в певний період
- б) форма державного регулювання економіки, вид діяльності суб'єктів державного регулювання економіки, суть якої полягає у виробленні науково обґрунтованого судження про можливий стан, напрями і тенденції розвитку об'єкта регулювання у майбутньому
- в) сукупність способів і прийомів опрацювання інформації та вироблення висновків щодо розвитку об'єкта в майбутньому
- г) прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку України

**7. Детальний план території:**

- а) розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ)
- б) уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток території
- в) вторинна щодо генерального плану містобудівна документація
- г) визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон

**8. Генеральний план населеного пункту:**

а) є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні та визначає принципи вирішення питань розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту

б) уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток території

в) є вторинною містобудівною документацією

г) визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон

**9. Стратегічні цілі повинні бути:**

а) реалістичними

б) нереалістичними

в) короткими

г) довгими

**10. Принцип орієнтації на потреби й інтереси людей стратегічного планування сталого територіального розвитку передбачає:**

а) для успіху стратегічного планування необхідна згода всіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети (бачення) та чітких термінів виконання поставлених завдань

б) стратегії розвитку територіальних громад мають бути розроблені так, аби, наскільки це можливо, поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання

в) стратегія має бути повністю інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей, наявним фінансовим ресурсам та не дозволить їм перетворитися на «пусті побажання»

г) ефективна стратегія вимагає підходу, що ставить людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращання становища найбільш уразливих і маргінальних груп населення, зокрема бідних

**11. Принцип консенсусу щодо довготермінової мети (бачення) розвитку території стратегічного планування сталого територіального розвитку передбачає:**

а) для успіху стратегічного планування необхідна згода всіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети (бачення) та чітких термінів виконання поставлених завдань

б) стратегії розвитку територіальних громад мають бути розроблені так, аби, наскільки це можливо, поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання

в) стратегія має бути повністю інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення



цілей, наявним фінансовим ресурсам та не дозволить їм перетворитися на «пусті побажання»

г) ефективна стратегія вимагає підходу, що ставить людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращання становища найбільш уразливих і маргінальних груп населення, зокрема бідних

**12. Ініціювати процес розроблення стратегії може:**

- а) міський голова
- б) голова ОДА
- в) депутати місцевої ради
- г) будь-який суб'єкт місцевого розвитку

**13. Принцип спрямованості на чіткі бюджетні пріоритети стратегічного планування сталого територіального розвитку передбачає:**

а) для успіху стратегічного планування необхідна згода всіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети (бачення) та чітких термінів виконання поставлених завдань

б) стратегії розвитку територіальних громад мають бути розроблені так, аби, наскільки це можливо, поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання

в) стратегія має бути повністю інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей, наявним фінансовим ресурсам та не дозволить їм перетворитися на «пусті побажання»

г) ефективна стратегія вимагає підходу, що ставить людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращання становища найбільш уразливих і маргінальних груп населення, зокрема бідних

**14. Принцип усебічності та цілісності стратегічного планування сталого територіального розвитку передбачає:**

а) для успіху стратегічного планування необхідна згода всіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети (бачення) та чітких термінів виконання поставлених завдань

б) стратегії розвитку територіальних громад мають бути розроблені так, аби, наскільки це можливо, поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання

в) стратегія має бути повністю інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей, наявним фінансовим ресурсам та не дозволить їм перетворитися на «пусті побажання»

г) ефективна стратегія вимагає підходу, що ставить людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращання становища найбільш уразливих і маргінальних груп населення, зокрема бідних

**15. Поширеним методом аналітичної діяльності у межах стратегічного планування місцевого розвитку є:**

- а) соціально-економічний аналіз
- б) всі відповіді правильні
- в) SWOT-аналіз
- г) PESTLE-аналіз

**16. Попереднє оцінювання (ex-ante) здійснюється:**

- а) у процесі виконання стратегії
- б) на етапі розроблення стратегії місцевого розвитку
- в) після завершення реалізації стратегії
- г) на початку обговорення стратегії

**17. Профіль громади – це:**

- а) детально викладений документ, у якому здійснено аналіз та оцінку фактичного стану розвитку території у динаміці
- б) особливості господарського комплексу території – промисловість, будівельний комплекс, транспорт
- в) система соціально-економічних показників, необхідних для здійснення аналізу
- г) результати наукових досліджень, що стосуються даної території

**18. SWOT-аналіз допомагає з'ясувати:**

- а) розвиненість мережі та дієвість громадських організацій, органів самоорганізації населення, рівень співпраці влади з громадськими організаціями, приватними структурами
- б) яка саме зі стратегій розвитку на тлі наявних сильних і слабких сторін є найсприятливішою для ефективного і дієвого реагування на зміни у зовнішньому середовищі та використання сприятливих шансів і мінімізації існуючих ризиків
- в) екологічну ситуацію та проблеми охорони навколишнього середовища
- г) фінансово-бюджетну ситуацію та інвестиційний клімат

**19. Соціологічний аналіз найчастіше проводять шляхом:**

- а) дослідження показників соціально-економічного розвитку
- б) опитування населення та підприємців у контексті стратегічного розвитку території
- в) регресійного аналізу
- г) порівняльного аналізу

**20. Інвестиційний потенціал території відбиває:**

- а) взаємодію правових, організаційних, природних, фінансових, виробничих, гуманітарних, духовно-моральних, інтелектуально-інформаційних, інноваційних, інфраструктурних, екологічних та інших ресурсів території у виробничій діяльності, в якій кожен суб'єкт господарювання дотримується власних інтересів
- б) негативні аспекти розвитку території з метою їх приховування від інвестора
- в) функціонування ключових галузей народного господарства і подальші їхні перспективи
- г) природно-ресурсний потенціал

**21. Підсумкове оцінювання (ex-post) здійснюється:**

- а) у процесі виконання стратегії
- б) на етапі розроблення стратегії місцевого розвитку
- в) після завершення реалізації стратегії
- г) на початку обговорення стратегії

**22. Інвестиційний паспорт території повинен містити:**

- а) інвестиційний профіль; базу комунальних та комерційних об'єктів для інвестування; концепції інвестиційних проєктів, що є пріоритетними для розвитку громади; інформацію про механізми підтримки інвестора
- б) інвестиційний профіль; базу комунальних та комерційних об'єктів для інвестування; концепції інвестиційних проєктів, що є пріоритетними для розвитку громади
- в) базу комунальних та комерційних об'єктів для інвестування; концепції інвестиційних проєктів, що є пріоритетними для розвитку громади; інформацію про механізми підтримки інвестора
- г) інвестиційний профіль; інформацію про механізми підтримки інвестора

**23. Інвестиційний паспорт громади - це:**

- а) інвестиційний профіль
- б) документ із інформацією про територію, здатний зацікавити потенційного інвестора та спонукати його до дії
- в) концепції інвестиційних проєктів, що є пріоритетними для розвитку громади
- г) інформація про механізми підтримки інвестора

**24. Трудовий потенціал – це:**

- а) наявність трудових ресурсів, їхній професійно-освітній рівень, наявність кваліфікованої робочої сили
- б) ступінь розвитку інститутів ринкової економіки

в) сукупність ресурсно-сировинного потенціалу та географічного розміщення

г) рівень розвитку науки і впровадження досягнень науково-технічного прогресу

**25. Інноваційний потенціал – це:**

а) наявність трудових ресурсів, їхній професійно-освітній рівень, наявність кваліфікованої робочої сили

б) ступінь розвитку інститутів ринкової економіки

в) сукупність ресурсно-сировинного потенціалу та географічного розміщення

г) рівень розвитку науки і впровадження досягнень науково-технічного прогресу

**26. Природничо-географічний потенціал – це:**

а) наявність трудових ресурсів, їхній професійно-освітній рівень, наявність кваліфікованої робочої сили

б) ступінь розвитку інститутів ринкової економіки

в) сукупність ресурсно-сировинного потенціалу та географічного розміщення

г) рівень розвитку науки і впровадження досягнень науково-технічного прогресу

**27. Інституційний потенціал – це:**

а) наявність трудових ресурсів, їхній професійно-освітній рівень, наявність кваліфікованої робочої сили

б) ступінь розвитку інститутів ринкової економіки

в) сукупність ресурсно-сировинного потенціалу та географічного розміщення

г) рівень розвитку науки і впровадження досягнень науково-технічного прогресу

**28. До основних критеріїв, за якими здійснюється оцінювання реалізації стратегії, належать:**

а) відповідність, результативність, ефективність, економічність, сталість

б) результативність, ефективність, економічність, сталість

в) ефективність, економічність, сталість

г) відповідність, результативність, ефективність, економічність

**29. Проміжне оцінювання (ex-mid) здійснюється:**

а) у процесі виконання стратегії

б) на етапі розроблення стратегії місцевого розвитку

в) після завершення реалізації стратегії

г) на початку обговорення стратегії

**30. Потенціал, що поєднує всі ресурси території і саму територію з її суспільно-географічним положенням, називають:**

- а) інтегральним потенціалом
- б) демографічним потенціалом
- в) потенціалом земельних ресурсів
- г) фінансовим потенціалом

**31. Важлива складова людського потенціалу, що охоплює всі особливості, властивості та можливості населення, необхідні для відновлення поколінь, тобто чисельності населення з його структурою, – це:**

- а) демографічний потенціал
- б) приватний потенціал
- в) інтелектуальний потенціал
- г) екологічний потенціал

**32. Теорія, котра передбачає, що вирішення сьогоденних проблем не повинно створювати загрозу для наступних поколінь щодо задоволення їхніх інтересів, – це:**

- а) теорія сталого розвитку
- б) теорія постійного розвитку
- в) концепція тривалого розвитку
- г) концепція майбутнього розвитку

**33. Показник, що визначається як співвідношення обсягу надходжень відповідного податку на 1 мешканця у територіальній громаді до середнього значення в Україні, – це:**

- а) структура податкоспроможності
- б) коефіцієнт вирівнювання
- в) індекс податкоспроможності
- г) коефіцієнт самодостатності

**34. Безповоротне, безоплатне фінансування, що надається на безповоротній основі некомерційним організаціям або фізичним особам на реалізацію соціальних проєктів, благодійних програм, на проведення досліджень, навчання, на інші суспільно корисні цілі з наступним звітом, – це:**

- а) грант
- б) волонтерська допомога
- в) фінансові послуги
- г) податок

**35. Особи, які отримують вигоди в результаті реалізації грантового (або іншого) проєкту, це:**

- а) орган місцевого самоврядування
- б) бенефіціари
- в) усі зацікавлені
- г) органи влади

**36. Міжнародна технічна допомога НЕ може залучатись у вигляді:**

- а) цінних паперів
- б) робіт
- в) прав інтелектуальної власності
- г) послуг

**37. Залучення коштів на реалізацію проєкту від багатьох фізичних осіб, за якого спонсори можуть одержати за пожертвування нефінансову винагороду (подяку, сувенір, передзамовлення продукту тощо) або фінансову (роялті, акції та ін.), – це:**

- а) краудфандинг
- б) кредит
- в) факторинг
- г) лізинг

**38. До професійних суб'єктів фінансового ринку належать:**

- а) страхові компанії
- б) офшорні зони іноземних держав
- в) фіскальна служба
- г) органи місцевого самоврядування

**39. Лізинг, за якого не відбувається повної (близької до повної) амортизації майна протягом контрактного терміну (отже, лізингові платежі не покривають повної вартості лізингового майна), а після завершення терміну договору лізингу майно повертається лізингодавцю, – це:**

- а) операційний лізинг
- б) фінансовий лізинг
- в) довготерміновий лізинг
- г) кредитний лізинг

**40. Плата за виробниче використання об'єкта лізингової угоди, що складається із суми амортизаційних відрахувань і процентних відрахувань від вартості переданого в оренду майна (процент за банківський кредит і плата за додаткові послуги банку), – це:**

- а) лізинговий внесок

- б) винагорода за користування
- в) страховий платіж
- г) відсотки

**41. Перевищення доходів бюджету над його видатками (з урахуванням різниці між поверненням кредитів до бюджету та наданням кредитів із бюджету) – це:**

- а) профіцит бюджету
- б) дефіцит бюджету
- в) капіталізація дефіциту бюджету
- г) запозичення

**42. Обов'язковий, індивідуально безоплатний платіж, що стягується органами державної влади різних рівнів із юридичних та фізичних осіб із метою фінансового забезпечення певної мети або напряму діяльності, має назву:**

- а) збір
- б) податок
- в) дотація
- г) субвенція

**43. Обов'язковими для розробки, базовими видами планувальних документів розвитку територій (оберіть найбільш повну відповідь) є:**

- а) стратегії місцевого розвитку; просторові програми; щорічні програми соціально-економічного розвитку та культурного розвитку територій
- б) просторові програм; щорічні програми соціально-економічного розвитку та культурного розвитку територій
- в) стратегії місцевого розвитку; щорічні програми соціально-економічного розвитку та культурного розвитку територій
- г) стратегії місцевого розвитку; просторові програми; щорічні програми соціально-економічного розвитку та культурного розвитку територій; щоквартальні програми соціально-економічного розвитку територій

**44. Фінанси – це економічна категорія, що відображає:**

- а) економічні відносини, що складаються при акумуляції, розподілі та використанні грошових коштів
- б) сукупність відносин, пов'язаних зі створенням державного бюджету
- в) еквівалент грошових коштів
- г) запозичення

**45. Завданням державного управління регіональним розвитком є:**

- а) реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування

- б) реформування системи освіти
- в) прийняття нових законів та постанов
- г) затвердження нових меж адміністративних одиниць

**46. Видатки бюджету на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності держави, а саме капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; фінансування структурної перебудови народного господарства субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням, – це:**

- а) поточні видатки
- б) капітальні видатки
- в) оперативні видатки
- г) податки

**47. Сукупність організаційно-функціональних заходів і впливів державних інститутів і органів місцевого самоврядування щодо організації, формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного і соціального розвитку – це:**

- а) бюджетно-податкова політика
- б) податкова політика
- в) інвестиційні політика
- г) регіональна політика

**48. Розробка логічної моделі цілей у процесі управління передбачає:**

- а) побудову цілей на основі принципу ієрархічності від головної цілі до конкретних завдань
- б) розмежування цілей на стратегічні та тактичні
- в) виконання певних повноважень у процесі формування цілей
- г) горизонтальну ієрархічність цілей

**49. Ресурси – це:**

- а) засоби виробництва
- б) засоби досягнення цілей
- в) те, що може бути використано для задоволення людських потреб
- г) матеріальні фактори

**50. До економічних чинників змін належать:**

- а) скорочення значимості сировини у собівартості продукції
- б) удосконалення в логістиці, наслідком чого є скорочення потреб у вантажних перевезеннях
- в) зростання важливості інформаційних послуг та інформаційних технологій в усіх секторах економіки
- г) технологічні вдосконалення, що вимагають встановлення вищих вимог до кваліфікації працівників



**51. До технологічних чинників змін належать:**

- а) скорочення значимості сировини у собівартості продукції
- б) збільшення мобільності капіталу, що полегшує доступ до джерел фінансування практично для всіх, незалежно від місця перебування
- в) скорочення частки працівників, зайнятих у сировинній і виробничій сферах, за рахунок збільшення частки працівників, зайнятих у сфері обслуговування
- г) технологічні вдосконалення, що вимагають встановлення вищих вимог до кваліфікації працівників

**52. Спільна робота місцевих людей заради досягнення сталого економічного зростання, що принесе економічні вигоди та покращення якості життя для всіх членів громади, є:**

- а) регіональним розвитком
- б) стратегічним плануванням розвитку території
- в) розбудовою теорії змін
- г) місцевим розвитком

**53. Мета муніципального контракту:**

- а) визначає вид дії або операції (наприклад, реалізація проєкту чи програми)
- б) визначає кінцевий очікуваний результат від реалізації муніципального контракту як для органів місцевого самоврядування, так і для державних органів влади
- в) визначає термін дії контракту
- г) передбачає план заходів державних органів влади щодо реалізації проєкту чи програми, що є предметом контракту

**54. Предмет муніципального контракту:**

- а) визначає вид дії або операції
- б) визначає кінцевий очікуваний результат від реалізації муніципального контракту як для органів місцевого самоврядування, так і для державних органів влади
- в) визначає термін дії контракту
- г) передбачає план заходів державних органів влади щодо реалізації проєкту чи програми, що є предметом контракту

**55. План державного регулювання:**

- а) визначає вид дії або операції
- б) визначає кінцевий очікуваний результат від реалізації муніципального контракту як для органів місцевого самоврядування, так і для державних органів влади
- в) визначає термін дії контракту

г) передбачає план заходів державних органів влади щодо реалізації проєкту чи програми, що є предметом контракту

**56. Спільна добровільна ініціатива, організована органами місцевого самоврядування у напрямі інноваційного розвитку шляхом формування кумулятивного ресурсу розвитку за рахунок цільових вкладів і спрямована на сприяння використанню новаційних та інноваційних фінансових інструментів для сталого розвитку територій у контексті внутрішньої політики регіонального розвитку та стратегій розвитку муніципальних громад у межах цієї області, – це:**

- а) державний фонд регіонального розвитку
- б) муніципальний фонд розвитку
- в) цільовий фонд органу місцевого самоврядування
- г) регіональний фонд розвитку

**57. Джерелом регіонального фонду розвитку НЕ можуть бути:**

- а) податок на додану вартість
- б) частина надходжень від плати за користування майном комунальної власності
- в) частина коштів від продажу землі та відчуження комунального майна
- г) частина чистого прибутку підприємств комунальної власності

**58. Пріоритетними джерелами формування регіонального фонду розвитку є:**

- а) власні фінансові ресурси територіальних громад, продукування яких буде прямим наслідком діяльності органів місцевого самоврядування
- б) доходи державного бюджету
- в) доходи населення
- г) частина чистого прибутку підприємств комунальної власності

**59. Суб'єктами системи управління регіональним фондом розвитку є:**

- а) наглядова рада, керівник фонду, менеджер фонду, консультативний комітет, органи місцевого самоврядування
- б) наглядова рада, керівник фонду, менеджер фонду, консультативний комітет, органи місцевого самоврядування, зовнішні консультанти
- в) керівник фонду, менеджер фонду, консультативний комітет, органи місцевого самоврядування, зовнішні консультанти
- г) наглядова рада, керівник фонду, органи місцевого самоврядування, зовнішні консультанти

**60. Передача на договірній основі неосновних функцій, процесів, напрямів діяльності неурядовим організаціям, що мають необхідні технічні ресурси, управлінські знання, ресурси в конкретній сфері для забезпечення необхідної якості результатів від прийняття управлінських рішень, – це:**

- а) лізинг
- б) аутсорсинг
- в) фандрайзинг
- г) управління

**61. Ресурсне забезпечення передбачає:**

- а) процес мобілізації, накопичення, розподілу ресурсів, здійснення планування, контролю, моніторингу та інших процедур, спрямованих на ефективне і раціональне використання ресурсів
- б) вивчення громадської думки та проведення консультацій зі стейкхолдерами
- в) застосування процедур стратегічного планування
- г) оцінювання результатів

**62. Ресурсне забезпечення розвитку територій – це:**

- а) системна діяльність із мобілізації, накопичення, перетворення та розподілу ресурсів
- б) сукупність усіх видів ресурсів, що формуються на певній території і можуть бути використані у процесі її соціально-економічного розвитку
- в) використання ресурсів для вирішення конкретних завдань
- г) оцінювання доходів бюджету

**63. Ресурсний потенціал розвитку територій – це:**

- а) системна діяльність із мобілізації, накопичення, перетворення та розподілу ресурсів
- б) сукупність усіх видів ресурсів, що формуються на певній території і можуть бути використані у процесі її соціально-економічного розвитку
- в) конкретні ресурси, що можуть бути використані для вирішення конкретних завдань місцевого розвитку
- г) використані ресурси

**64. До складових ресурсного забезпечення розвитку територій можна віднести:**

- а) вивчення ресурсів, доступних для території, їх інвентаризацію, залучення, оптимізацію використання, збереження та відтворення
- б) проведення соціологічного опитування щодо визначення проблем території, розробку стратегії розвитку, консультації зі стейкхолдерами, налагодження соціально-приватного партнерства, громадський контроль

- в) складання паспорту території, розроблення плану соціально-економічного розвитку, залучення інвестицій, звіт про виконану роботу
- г) витрати на заробітну плату

**65. До інформаційних документів щодо стану ресурсного забезпечення території належать:**

- а) профіль території, паспорт території, ГІС
- б) аналітична довідка про стан справ у певній галузі
- в) звіт про виконання бюджету за поточний рік
- г) кошторис

**66. Обмежуючими щодо використання ресурсів можуть бути такі фактори:**

- а) географічний, виробничий, логістичний, фінансовий
- б) політичний та соціально-економічний
- в) інституційний
- г) релігійний

**67. За ознакою достатності ресурси можуть бути:**

- а) достатніми та недостатніми
- б) дефіцитними та недефіцитними
- в) кредитними та власними
- г) прихованими та прозорими

**68. Визначте, якими можуть бути ресурси за належністю до власника.**

- а) власність українського народу, приватна власність, комунальна власність, державна власність
- б) власність українського народу, державна власність, власність адміністративно-територіальних одиниць, приватна власність
- в) загальнодержавна власність, приватна власність, колективна власність
- г) комунальна і державна власність

**69. Якими факторами визначається просторове розміщення ресурсів території?**

- а) логістичними
- б) соціально-економічними
- в) природними та суспільно-історичними
- г) кредитними

**70. Конкурентоспроможність ресурсів визначає:**

- а) їхня здатність відповідати вимогам ринку на певний період та задовольняти потреби різних груп суспільства
- б) політична доцільність
- в) економічна ефективність
- г) ергономічна доцільність

**71. За видами об'єктів ресурсного забезпечення визначають такі групи ресурсів:**

- а) природні, соціальні, майнові, бюджетні
- б) матеріальні, фінансові, людські
- в) соціальні та матеріальні
- г) зовнішні та внутрішні

**72. До матеріальних ресурсів території належать:**

- а) бюджет та комунальна власність
- б) природно-сировинні, інфраструктурні та майнові ресурси
- в) земля, комунальна власність, фінансові ресурси
- г) трудові ресурси

**73. Управління майном комунальної власності передбачає:**

- а) експлуатацію та утримання об'єктів, що належать до комунальної власності, прийняття економічно і соціально обґрунтованих рішень про розпорядження ними
- б) забезпечення надання публічних послуг населенню
- в) створення сприятливого для проживання населення соціально-економічного середовища у громаді
- г) тільки отримання прибутку

**74. До майнових елементів комунальної власності належать:**

- а) рухоме та нерухоме майно, земля та інші природні ресурси
- б) підприємства, установи та організації
- в) заклади соціально-культурного призначення
- г) усі відповіді вірні

**75. Зменшення й оптимізація витрат громади на утримання об'єктів комунальної власності, отримання доходів до місцевого бюджету від їх використання – це:**

- а) стратегічні цілі управління комунальною власністю
- б) оперативні цілі управління комунальною власністю
- в) тактичні цілі управління комунальною власністю
- г) завдання управління комунальною власністю

**76. Створення матеріальних умов для стійкого відтворення благ, що задовольняють соціальні потреби території – це:**

- а) стратегічна мета управління комунальною власністю
- б) оперативна ціль управління комунальною власністю
- в) тактична ціль управління комунальною власністю
- г) завдання управління комунальною власністю

**77. До тактичних цілей управління комунальною власністю належать такі цілі:**

- а) зменшення й оптимізація витрат громади на утримання об'єктів комунальної власності, отримання доходів до місцевого бюджету від їх використання
- б) створення матеріальних умов для стійкого відтворення благ, що задовольняють соціальні потреби території
- в) утримання й експлуатація об'єктів соціальної інфраструктури, необхідних для надання послуг населенню, та стимулювання економічної активності на території
- г) отримання прибутку

**78. До форм залучення приватного сектора до управління комунальними майновими ресурсами належать:**

- а) передавання майна комунальної власності в оренду, спільне використання, корпоратизація, приватизація
- б) отримання доходів до місцевого бюджету від використання майна комунальної власності
- в) реприватизація
- г) рейдерство

**79. Оберіть відповідь, що найбільш повно розкриває основні властивості землі як природного ресурсу та специфічного виду майна:**

- а) невідтворюваність, довговічність та нерухомість
- б) дефіцитність та обмеженість географічним розташуванням
- в) відтворюваність та обмеженість використання
- г) прибутковість

**80. Земля у ресурсному забезпеченні – це:**

- а) просторовий базис господарської діяльності та розселення людей, засіб виробництва
- б) природний ресурс
- в) основа біологічної продуктивності та екологічної сталості середовища життя людини
- г) усі відповіді вірні

**81. Земельні відносини (за загально визнаним підходом) – це:**

- а) суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею
- б) відносини з охорони та відтворення земель, їх раціонального використання
- в) відносини, що пов'язані із володінням, користуванням, розпорядженням, використанням, охороною та відтворенням земель
- г) відносини з користування землею сільськогосподарського призначення

**82. До об'єктів Державного земельного кадастру НЕ належать:**

- а) обмеження у використанні земель
- б) земельні ділянки
- в) дані щодо перебування земельної ділянки в оренді
- г) особисті дані орендаря

**83. Плата за землю – це:**

- а) податок, що справляється з юридичних і фізичних осіб за використання земельних ділянок
- б) податок від продажу землі
- в) викупна вартість земельної ділянки
- г) грошова оцінка землі

**84. Соціальну інфраструктуру території складають:**

- а) галузі соціально-побутового та соціально-культурного призначення
- б) мережа установ та закладів, що надають соціальні послуги населенню
- в) об'єкти житлово-комунального господарства та транспортна мережа
- г) промислові підприємства

**85. Соціальна інфраструктура – це:**

- а) мережа установ та закладів, що надають соціальні послуги населенню
- б) об'єкти житлово-комунального господарства та транспортна мережа
- в) мережа підприємств, установ, закладів, а також окремих служб (із їхніми матеріальною базою, працівниками, господарськими та іншими зв'язками), що забезпечують задоволення життєвих потреб людини
- г) промислові підприємства

**86. Житлово-комунальне господарство території не охоплює:**

- а) види економічної діяльності з надання комунальних послуг населенню та суб'єкти господарювання
- б) підприємства та організації, задіяні у благоустрої та утриманні у прийнятному експлуатаційному стані житлового фонду, нежитлових будівель і споруд, їхніх прибудинкових територій, населених пунктів і систем

розселення в цілому

- в) організовану діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, що пов'язана з наданням побутових послуг населенню
- г) промислові підприємства

**87. До транспортної інфраструктури не належать:**

- а) відділення поштового зв'язку
- б) залізниці, залізничні вузли і станції, автомобільні дороги, автомагістралі, вулиці, авіалінії та аеропорти, річкові шляхи й порти, морські порти
- в) рухомий склад транспорту
- г) промислові підприємства

**88. Сфера діяльності, що охоплює більшість галузей економіки, стимулює їх розвиток, є важливою складовою соціальної інфраструктури території, – це:**

- а) житлово-комунальне господарство
- б) транспортна інфраструктура
- в) туризм
- г) промислова інфраструктура

**89. Людина в ресурсному забезпеченні розвитку громади розглядається як:**

- а) суб'єкт виробництва (головний ресурс виробництва) та як суб'єкт управління (кадровий потенціал та соціальний капітал)
- б) суб'єкт політичного процесу
- в) власник засобів виробництва
- г) співвласник засобів виробництва

**90. Трудові ресурси території – це:**

- а) частина населення країни, що за своїм фізичним розвитком та розумовими здібностями здатна брати участь у виробництві
- б) сукупність осіб переважно працездатного віку, які можуть за своїми фізичними і психологічними даними брати участь у трудовій діяльності
- в) сукупність людей, які проживають на певній території (у країні, області, місті, районі, селі тощо)
- г) усі люди

**91. Людський капітал – це:**

- а) сукупність людей, які проживають на певній території (у країні, області, місті, районі, селі тощо)
- б) сформований і розвинутий у результаті інвестицій та накопичений людьми (людиною) певний запас продуктивних якостей – здоров'я, знань,



навичок, здібностей, мотивацій

в) ресурси соціальних відносин, їх мережі, що полегшують дії індивідів завдяки формуванню взаємної довіри, визначенню взаємних зобов'язань і очікувань, формулюванню і встановленню соціальних норм, утворенню асоціацій

г) усі люди

**92. Соціальний капітал – це:**

а) міра втілених у людині природних здібностей, таланту, рівня освіти, кваліфікації та їхня здатність приносити дохід

б) сукупність людей, які проживають на певній території (у країні, області, місті, районі, селі тощо)

в) ресурси соціальних відносин, їх мережі, що полегшують дії індивідів завдяки формуванню взаємної довіри, визначенню взаємних зобов'язань і очікувань, формулюванню і встановленню соціальних норм, утворенню асоціацій

г) усі люди

**93. Інституційне забезпечення розвитку територій передбачає:**

а) наявність відповідних державних органів та громадських організацій, що можуть бути залучені органами місцевого самоврядування до вирішення проблем місцевого значення

б) наявність основних нормативно-правових актів, що визначають особливості здійснення місцевого управління

в) сукупність процесів збору, обробки, зберігання, аналізу та видачі інформації, необхідної для забезпечення управління розвитком територіями

г) наявність коштів бюджету

**94. До основних складових соціального капіталу належать:**

а) довіра, вільний доступ до інформації, норми та цінності, взаємодії індивідів

б) політична участь та громадянська активність

в) високий рівень громадянської освіти, громадська участь, розвинена партійна система

г) люди

**95. Джерелами фінансових ресурсів місцевого та регіонального розвитку можуть бути:**

а) ресурси місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, неурядових організацій

б) кошти фізичних осіб, міжнародних організацій

в) власні та кредитні кошти органів місцевого самоврядування, спонсорська допомога приватного сектора, матеріальна допомога громадських

організацій

- г) бюджетні, благодійні, кредитні, приватні кошти

**96. За способом залучення джерела фінансових ресурсів місцевого та регіонального розвитку можуть бути:**

- а) регулярними, нерегулярними, разовими
- б) власними, залученими, безповоротними
- в) бюджетними, інвестиційними, кредитними, грантовими
- г) одноразовими і багаторазовими

**97. За територіальним походженням джерела фінансових ресурсів місцевого та регіонального розвитку можуть бути:**

- а) внутрішніми та зовнішніми
- б) місцевими, регіональними, загальнонаціональними, іноземними інвестиціями
- в) місцевими та іноземними інвестиціями
- г) одноразовими і багаторазовими

**98. До бюджетних механізмів фінансування місцевого та регіонального економічного розвитку належать:**

- а) податки та збори, продаж комунального майна, оренда комунального майна, місцеві цільові програми, державні цільові програми, регіональні угоди соціально-економічного розвитку
- б) податки та збори, муніципальні облігації, облігації зовнішнього займу, інвестиційні проєкти
- в) податки та збори, дотації та субвенції, кредитні кошти, міжнародна технічна допомога
- г) місцеві та іноземні інвестиції

**99. До інвестиційних механізмів фінансування місцевого та регіонального економічного розвитку належать:**

- а) корпоратизація комунальних підприємств, компенсація впливу, державно-приватне партнерство
- б) продаж комунального майна, оренда комунального майна, місцеві цільові програми, регіональні угоди соціально-економічного розвитку
- в) міжнародна технічна допомога, гранти міжнародних донорських організацій, проєкти корпоративної соціальної відповідальності, ендавмент
- г) податки та збори, продаж комунального майна, оренда комунального майна

**100. До кредитних механізмів фінансування місцевого та регіонального економічного розвитку належать:**

- а) міжнародна технічна допомога, гранти міжнародних донорських організацій, проекти корпоративної соціальної відповідальності, ендавмент
- б) облігаційні позики, безоблігаційні позики, кредити міжнародних фінансових організацій, місцеві гарантії
- в) корпоратизація комунальних підприємств, компенсація впливу, державно-приватне партнерство
- г) продаж комунального майна, оренда комунального майна

**101. До грантових механізмів фінансування місцевого та регіонального економічного розвитку належать:**

- а) міжнародна технічна допомога, гранти міжнародних донорських організацій, проекти корпоративної соціальної відповідальності, ендавмент
- б) облігаційні позики, безоблігаційні позики, кредити міжнародних фінансових організацій, місцеві гарантії
- в) корпоратизація комунальних підприємств, компенсація впливу, державно-приватне партнерство
- г) продаж комунального майна, оренда комунального майна

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

### Основні нормативно-правові акти

1. Бюджетний Кодекс України від 8 липня 2010 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. : ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Концепція Київ Смарт Сіті 2020. URL : [https://kyivcity.gov.ua/npa/pro\\_zatverdzhennya\\_kontseptsi\\_kiv\\_smart\\_siti\\_2020\\_348234/File\\_4xv2dcmgex\\_500-3507/](https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_kontseptsi_kiv_smart_siti_2020_348234/File_4xv2dcmgex_500-3507/).
7. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>.
10. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
11. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
13. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
14. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
15. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню

розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-IX>.

16. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

17. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>.

18. Про затвердження Інструкції щодо інтеграції гендерних підходів під час розроблення нормативно-правових актів : наказ Мінсоцполітики України від 7 лютого 2020 р. № 86. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0211-20>.

19. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів Державної податкової служби України при організації, проведенні та реалізації матеріалів перевірок платників податків : наказ Державної податкової служби України від 04 вересня 2020 р. № 470.

20. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 р. № 1277. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13>.

21. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>.

22. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ Міністерства фінансів України від 31 липня 2015 р. № 684. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15#Text>.

23. Про затвердження Порядку обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків державного сектору : постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2015 р. № 378. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-2015-п#Text>.

24. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2011 р. № 6. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-п#Text>.

25. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#Text>.

26. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>.

27. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>.

28. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня

1997 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

29. Про оренду землі : Закон України від 6 жовтня 1998 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text>.

30. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/para2#n2>.

31. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.

32. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

33. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

34. Про створення комунальної установи Хмельницької міської ради «Агенція розвитку міста» та затвердження Програми фінансової підтримки комунальної установи Хмельницької міської ради «Агенція розвитку міста» на 2017–2018 роки (зі змінами) : рішення Хмельницької міської ради від 22 березня 2017 р. № 8.

35. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80>.

36. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p#Text>.

37. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p#Text>.

38. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

39. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p#Text>.

40. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p#Text>.

41. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019>.

### Спеціалізовані видання та Інтернет-ресурси

1. Агенція регіонального розвитку у Вінницькій області. Офіційна вебсторінка. URL : <https://ardvin.org.ua>.
2. Антонова О. В. Формування стратегічної компетентності державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / ДРІДУ НАДУ. Дніпро, 2018. 36 с.
3. Архієреєв С. І. та ін. Державне та регіональне управління : навч. посібник ; ред. С. І. Архієреєв ; Нац. техн. ун-т «Харків. політехн. ін-т». Харків : Іванченко І. С., 2018. 127 с.
4. Асоціація агенцій регіонального розвитку України. Офіційний сайт. URL : <http://www.narda.org.ua>.
5. Аспен Інститут Київ провів другий міні-сеінар «Про суспільний договір». 2022. URL : <https://aspeninstitutekyiv.org/aspen-instytut-kyiv-proviv-druhyi-seminar-pro-suspilnyi-dohovir-dlia-chleniv-spilnoty>.
6. Багрій О. О. Податок на нерухомість як необхідний елемент податкової системи держави. *Макроекономічні аспекти сучасної економіки*. 2006. № 6(61). С. 46–49.
7. Бак Н. Фінансова безпека територіальних громад в Україні: сутність, структурні складові, загрози. *Світ фінансів*. 2019. № 1(58). С. 98–110.
8. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
9. Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Їжа М. М., Арабаджи Г. І. Державне управління : основи теорії, історія і практика : навч. посібник ; за заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
10. Балабаниць А. В., Гапонюк О. І., Горбашевська М. О. та ін. Управління фінансово-економічною безпекою держави та шляхи запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам : монографія. Маріуполь : Маріупольський держ. ун-т., 2020. 223 с.
11. Башнянин Г. І., Свінцов О., Скірка Н., Гаврилко П. Податкові інструменти регулювання та оптимізації структурних зрушень в інвестиційній діяльності. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2012. Вип. 22.12. С. 147–153.
12. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Одеса, 2009. 441 с.
13. Берданова О. Ресурсне забезпечення регіонального та місцевого розвитку : навч. матеріали. Всеукраїнська мережа фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку. Київ, 2014. 37 с.
14. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практич. посібник / Швейцарсько-український проєкт «DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 88 с.

15. Берданова О., Вакуленко В., Тертичка В. Стратегічне планування : навч. посібник. Львів : ЗУКЦ, 2008. 138 с.
16. Білик Р. Р., Філіпчук Н. В. Проблеми економічної безпеки та конкурентоспроможності регіонів в умовах децентралізації. *Регіональна економіка*. 2019. № 4. С. 53–63. URL : [http://re.gov.ua/doi/re2019.04.053\\_u.php](http://re.gov.ua/doi/re2019.04.053_u.php).
17. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Київ : Вид-во «Либідь», 2000. 654 с.
18. Бобровська О. Ю. Інноваційне управління як важіль і джерело інноваційного розвитку регіонів. *Публічне управління : теорія та практика*. 2011. № 4(8). С. 20–27.
19. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Матвеева О. Ю., Трещов М. М., Шевченко Л. Г. Управління фінансовими ресурсами та бюджетом територіальних громад : практ. посібник ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 128 с.
20. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Мунько А. Ю. Розробка методики оцінювання впливу децентралізації влади на формування інвестиційного профілю території. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 6. С. 47–57.
21. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А., Серьогін С. М. та ін. Бюджетно-податкова політика України в умовах децентралізації : монографія ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської, Т. А. Крушельницької. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 164 с.
22. Бобровська О. Ю., Мунько А. Ю. Науково-прикладні засади інформаційно-аналітичної підтримки процесів управління фінансовою децентралізацією. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Магістр, 2015. № 2(48). С. 7–17.
23. Бобровська О. Ю., Мунько А. Ю. Фінансово-економічне забезпечення територій в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4(18). С. 84–92.
24. Бобровська О. Ю., Савостенко Т. О., Каховська О. В. та ін. Формування та реалізація інноваційної соціально орієнтованої моделі розвитку територій в Україні ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської, Т. О. Савостенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 124 с.
25. Бобровська О. Ю., Савостенко Т. О., Кондрашихін А. Б. Публічне управління інвестиціями в умовах ринкових трансформацій : навч. посібник. 2-ге вид., доп. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 238 с.
26. Бригинец А. А. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 464 с.
27. Бубенко П. Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку : монографія. Харків : ХНАМГ, 2008. 295 с.
28. Бугіль С. Я. Фінансова стійкість та безпека місцевих бюджетів в умовах обмеженості фінансових ресурсів. *Соціально-економічні проблеми*



сучасного періоду України. 2016. Вип. 1. С. 55–60.

29. Бурлуцький С. В., Бурлуцька С. В. Економічна та фінансова безпека регіонів в умовах децентралізації. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2015. № 6. С. 16–21.

30. Бюджетна система : підруч. ; за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. 871 с.

31. Валентюк І., Берданова О., Борщ Г. та ін. Управління розвитком міста : навч. посібник ; за ред. В. Вакуленка, М. Орлатого. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 389 с.

32. Варналій З. С. Інституціональні загрози фінансовій безпеці України та шляхи їх запобігання. *Економічний вісник університету*. 2017. № 34/1. С. 140–150.

33. Василик О. Д. Теорія фінансів : навч. посібник. Київ : Вища школа, 2000. 364 с.

34. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. Київ : НІОС, 2008. 416 с.

35. Волосюк М. В., Сіренко І. В. Економічна безпека територіальної громади в системі забезпечення її сталого розвитку. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 105–109.

36. Волошина Ю. Я. Теоретичні основи економічного розвитку регіону через призму взаємозв'язків між містом та його приміською зоною. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка*. 2012. Вип. 2(36). С. 78–82.

37. Ворона П. В. Напрями формування стратегії регіонів. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С. 371–389.

38. Газуда Л. Конвергенція людського і соціального капіталу територіальних економічних систем. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2016. № 1. С. 14–17. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpu\\_2016\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpu_2016_1_4).

39. Ганущак Ю. І. Місцеві бюджети : практич. посібник. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 30 с.

40. Ганущак Ю. І. Реформа територіальної організації влади / Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2013. 160 с.

41. Геєць В. М. Концепція економічної безпеки України. *Економіст*. 1998. № 7–9. С. 63–82.

42. Герасимчук Л. О. Особливості діяльності агенцій місцевого розвитку (на прикладі м. Хмельницького). *Державно-громадське партнерство у формуванні та реалізації публічної політики : матеріали Всеукраїнського круглого столу до Дня державної служби України* (м. Дніпро, 23 червня 2021 р.). Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2021. С. 21–23.

43. Гиренко Л. А. Цифровізація місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: теоретичні та організаційні аспекти. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2022. № 2(24). С. 18–24. URL : <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/1649662246648.pdf>.

44. Глуха Г. Я. Глобалізація та економічне зростання. *Академічний огляд*. 2014. № 1. С. 17–23.
45. Гнидюк І. Бюджетна безпека як невід’ємний складник національної безпеки держави. *Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво*. 2021. № 1(118). С. 94–98.
46. Гончаренко М. В. Теоретичні засади сталого розвитку територій. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1(44). С. 190–198. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2014\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_1_30).
47. Гринюк Р. Ф., Гоцуляк Ю. В. Доктринальний вплив категорії суспільного договору на розвиток філософії правової науки. *Правова держава*. 2021. № 14. С. 16–23.
48. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / кол. авт. ; за заг. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. Херсон : ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.
49. Денисенко Н. О. Фінансова децентралізація та розвиток території. *Сучасні проблеми архітектури та містобудування*. 2017. Вип. 47. С. 270–280.
50. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рекомендації / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. Київ : НАДУ, 2009. 88 с.
51. Державне управління : підруч. : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
52. Драгомирецька Н. М., Кандагура К. С., Букач А. В. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. посібник. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.
53. ДСТУ ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів : (ISO 9000:2015, IDT). – На заміну ДСТУ ISO 9000:2007 ; надано чинності 2016–07–01. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2016. 45 с.
54. Дудник І. Вступ до загальної теорії систем : навч. посібник. Київ : Кондор, 2009. 205 с.
55. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011.
56. Етичний кодекс щодо гендерно чутливої політики. *Internews Ukraine*, 2019. URL : <https://irrp.org.ua/v-ukrayini-z-yavivsvya-etichniy-kodeks-shhodo-genderno-chutlivoyi-politiki>.
57. Євтушенко М. С. Методологічні підходи до планування видатків місцевих бюджетів: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 1(74). С. 68–82.
58. Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення : монографія. Київ : КНТЕУ, 2001. 309 с.

59. Заблоцький В. В. Ціннісні конструкти Європейської хартії місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. 2013. № 2(42). С. 146–151.

60. Зверяков М. І., Сментина Н. В. Розбудова в Україні мережі агенцій регіонального розвитку: вітчизняний досвід і керівництво до дій. *Бізнес Інформ*. 2014. № 6. С. 57–63.

61. Іванова Н. С. Концептуальні засади стратегічного управління регіоном у напрямі євроінтеграції. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 2(33). С. 412–419. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2011\\_2\\_67](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2011_2_67).

62. Казюк Я. М. Модель державного управління бюджетною системою та міжбюджетними відносинами в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 217–224.

63. Кашуба М. В., Петровський П. М. Методологія сучасного наукового дослідження у сфері державного управління : навч. посібник / Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. 92 с.

64. Козел А. М. Деякі застосування теорії графів для аналізу міжнародних відносин. *Інституційний репозиторій*. 2016. С. 82–86. С. 82. URL : <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/c2b2044c-db9d-4f8a-8224-7ead8d2587e9/content>.

65. Колтун В. С. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід : монографія. Київ : НАДУ, вид-во «Фенікс», 2015. 360 с.

66. Колтун В. С. Реалізація прогнозої та планувальної функцій органів місцевого самоврядування в умовах складної динамічної циклічності. *Державне управління: удосконалення та розвиток : електронний журнал*. 2015. № 2. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=813>.

67. Колтун В. С. Теоретико-методологічні підходи до розвитку територіальних громад. *Вісник НАДУ*. Київ : Вид-во НАДУ, 2010. Вип. 2. С. 162–169.

68. Корнєєв М. М. Теоретичне обґрунтування методів дослідження конвергенції економічних систем. *Менеджер*. Донецьк : ДонДУУ. 2014. № 2(68). С. 51–52.

69. Костючков С. К. Філософія співробітництва громадянського суспільства і місцевого самоврядування у контексті соціально-політичної взаємодії. *Габітус*. 2016. Вип. 2. С. 13–17.

70. Котуков О., Кузякова Т. Використання методу структуризації цілей як важлива складова діяльності органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2(41). С. 1–6.

71. Крапивний В., Прокопенко В., Школа В. Концептуальні моделі економіки знань. *Mechanism of Economic Regulation*. 2015. № 1. С. 55–65.

72. Круш П. В., Кожемяченко О. О. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підруч. Київ : Центр учбов. літ-ри, 2011. 320 с.

73. Крушельницька Т. А. Передумови створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4/18. С. 129–140.

74. Крушельницька Т. А. Стратегічні підходи до реформування системи державного управління України в умовах економічної невизначеності. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління*. 2014. Т. 15, Вип. 291. С. 152–161.

75. Крушельницька Т. Трансформація підходів до формування місцевих бюджетів в Україні в умовах прогнозованої економічної невизначеності. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету*. 2014. Вип. 36(2.1). С. 31–37.

76. Крушельницька Т. А. Управління податковою системою України в умовах міжнародної економічної інтеграції : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2012. 412 с.

77. Крушельницька Т. А., Матвеева О.Ю. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2. С. 160 – 168.

78. Крушельницька Т. А., Мунько А. Ю. Методологічні основи дослідження системи місцевих фінансів в умовах децентралізації влади в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 3. Ч. 1. С. 146–151.

79. Крушельницька Т. А., Трещов М.М. Стратегічне управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів і базові положення його методології. *Eurasian Academic Research Journal*. 2019. № 1. С. 6–13.

80. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2003. 36 с.

81. Куцаб-Бонк К. Транскордонні аспекти соціально-економічної конвергенції регіонів: євроінтеграційний контекст. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2016. Вип. 128. С. 125–138.

82. Латинін М. А., Бобровська О. Ю., Дорошенко Г. О. та ін. Державна економічна політика регіонального розвитку : навч. посібник ; за заг. ред. проф. М. А. Латиніна, проф. В. Б. Родченка. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2016. 420 с.

83. Лахижа М. І. Розвиток правової спроможності територіальних громад в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика : електронний зб. наук. праць*. 2017. Вип. 1(7). URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_17).

84. Липовська Н. А., Пашкова Г. Г. Зарубіжний досвід структурування публічної служби. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2022. № 2(24). С. 12–17. URL : <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16486242024756.pdf>.

85. Малярець Л., Лебедев С. Когнітивна модель розвитку людського

капіталу виробничого підрозділу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. № 2. С. 121–126.

86. Мамонова В., Василега О. Збалансування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1(49). С. 68–73.

87. Мамонова В., Горбатенко О. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління. *Теорія та практика державного управління*. № 1(52). 2016. С. 154–159.

88. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія. Харків : ХарРІНАДУ, «Магістр», 2006. 196 с.

89. Марченко О. М., Пушак Я. Я., Ревак І. О. Фінансова безпека держави : навч. посібник. Львів, 2020. 356 с.

90. Матвеева О. Ю., Мунько А. Ю. Розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 138–145.

91. Мельник В. М., Савстеєва О. М. Бюджетна політика в системі фінансової безпеки держави. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2020. № 1–2. С. 73–80.

92. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

93. Моделі місцевого економічного розвитку: успішні практики. Київ, 2019. 141 с.

94. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія ; за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль : ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. 376 с.

95. Мойсеєнко І. П., Марченко І. П. Управління фінансово-економічною безпекою підприємства : навч. посібник. Львів : Видавництво ЛДУВС, 2011. 380 с.

96. Молодожен Ю., Левицький А. Економічна самодостатність територіальних громад: стан розроблення проблеми та визначення напрямів досліджень. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 1. С. 27–31.

97. Молоканова В. Методологічні засади портфельного управління стратегічним розвитком регіонів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2(29). С. 105–111.

98. Молоканова В. Методологічні основи програмного управління стратегічним розвитком регіонів України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 139–144.

99. Мордвінов О. Г. Зміцнення ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2012. № 2(38). С. 169–173.

100. Муніципальні фінанси : навч. посібник ; за ред. д-ра екон. наук,

проф. О. П. Кириленко. Тернопіль : Астон, 2015. 360 с.

101. Мунько А. Ю. Делегування повноважень між органами публічної влади: новітні інструменти. *Публічне адміністрування та національна безпека : електронне наукове видання*. 2021. № 5. URL : <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2021-5-7640>.

102. Мунько А. Ю. Децентралізація та стандартизація системи публічних послуг (на прикладі сфери охорони здоров'я). *Державне управління: удосконалення та розвиток : електронний журнал*. Дніпро : ДДАЕУ, 2020. № 8. URL : [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/8\\_2020/52.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/8_2020/52.pdf).

103. Мунько А. Ю. Етика комунікацій в публічному управлінні як складник безпеки держави. *Стратегічні комунікації у сфері забезпечення національної безпеки та оборони: проблеми, досвід, перспективи : матеріали I Міжнародної науково-практ. конференції* (м. Київ, 1 жовт. 2020 р.) / Міністерство оборони України, НУОУ ім. І. Черняхівського. Київ : НУОУ, 2020. С. 69–71.

104. Мунько А. Ю. Зміни ціннісних орієнтирів у політичній сфері в контексті постіндустріального суспільства. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць*. Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2020. Вип. 1. С. 42–47.

105. Мунько А. Ю. Інституційні особливості державного регулювання споживчого ринку України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 4(10). С. 95–115.

106. Мунько А. Ю. Концептуальні засади побудови системи управління місцевими фінансами в Україні в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. № 2(42). С. 125–130.

107. Мунько А. Ю. Місцеві фінанси: розвиток теоретичних основ. *Ефективність державного управління*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 1/2(46/47). Ч. 2. С. 84–91.

108. Мунько А. Ю. Політика фінансової безпеки територіальних громад: розробка, реалізація, оцінювання. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 1. С. 66–72.

109. Мунько А. Ю. Процедура дефолту органу місцевого самоврядування: досвід для України. *Ефективність державного управління*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. Вип. 1. С. 173–183.

110. Мунько А. Ю. Регіональні фонди розвитку як складова системи управління місцевими фінансами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 1(28). С. 150–156.

111. Мунько А. Ю. Удосконалення інструментів управління складовими місцевих фінансів в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки*. 2016. № 1(57). С. 281–288.

112. Мунько А. Ю. Удосконалення системи формування та розподілу Державного фонду регіонального розвитку на основі досвіду ЄС.

*Ефективність державного управління*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 40. С. 362–370.

113. Мунько А. Ю., Саліпа О. І. Комунікаційна стратегія: від політики до публічного управління. *Актуальні питання сучасної науки та освіти : матеріали Міжнародної науково-практ. конференції* (м. Львів, 2–3 березня 2020 р.). Львів : Львівський науковий форум, 2020. С. 9–10.

114. Мунько А. Ю., Трещов М. М. Україна в світі: соціально-економічний вимір. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпро : ДДУВС, 2020. № 2. С. 327–335.

115. Некрасова Л. А. Інституційна роль агенцій субрегіонального розвитку в регулюванні стратегій розвитку підприємств та об'єднаних територіальних громад. *Підприємство та інновації*. 2019. Вип. 10. С. 62–68.

116. Ніколаєва К. В., Койбічук В. В. Дискретний аналіз. Графи та їх застосування в економіці : навч.-метод. посібник. Суми : УАБС НБУ, 2007. 84 с.

117. Ногінова Н. М. Необхідність реформування податкової політики України в умовах євроінтеграції. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія : Економіка. 2014. Вип. 25. С. 141–145.

118. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 198 с.

119. Ободець Р. В. Механізми державного управління ресурсним забезпечення соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. Донецьк, 2007. 20 с.

120. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку територій: двовимірний підхід. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 220–225. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_4\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_37).

121. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 4(55). С. 162–167.

122. Осадчук С. В. Фінансування видатків бюджету області: проблеми та напрями вдосконалення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2015. Вип. 17. С. 134–147.

123. Підлуська І., Голюк О. Суспільний договір: від філософії давнини до потреб сучасності. *Наша громада*. 2006. № 2 (9). С. 5–8.

124. Подольська І. Суспільний договір: чи існує таке в Україні? *Збруч*. 2021. URL : <https://zbruc.eu/node/108791>.

125. Полторак А. С. Системна таксономія фінансової безпеки. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2018. Вип. 3. С. 26–32.

126. Поляков М. В. Розвиток концепції економіки знань. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2014. № 4(28). С. 34–38.

127. Посібник з розвитку громад: практичний порадник для небайдужих / кол. авт. : Єльчева Л. О., Ібрагімова І. М. та ін. Київ, 2007. 458 с.

128. Практичні рекомендації з питань формування спроможних

територіальних громад / авт. кол. : Серьогін С. М., Липовська Н. А., Дрешпак В. М. та ін. Вип. 1. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. 32 с.

129. Проектний менеджмент в публічному управлінні : підруч. / кол. авт. ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. Київ : НАДУ, 2017. 344 с.

130. Радіонов Ю. Д. Інституційні зміни в бюджетних відносинах як чинник зростання економіки. *Наукові праці НДФІ*. 2017. Вип. 2. С. 25–41. С. 30. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi\\_2017\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2017_2_3).

131. Рак Н. Є. Економіка знань: сутність та фактори управління знаннями. *Регіональна економіка*. 2009. № 3. С. 225.

132. Рогач О. І., Філіпенко А. С., Шемет Т. С., Амалян Н. Д., Боринець С. Я. Міжнародні фінанси : підруч. ; за ред. О. І. Рогача. Київ : Либідь, 2003. 784 с.

133. Рожко О. Д., Алексанян Р. М. Грошово-кредитна безпека України та шляхи її забезпечення. *Інтернаука*. 2017. № 2(24). С. 120–125. URL : <https://www.inter-nauka.com/issues/2017/2/2056>.

134. Романчиков В. І. Основи наукових досліджень : навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 254 с.

135. Ропотан І. В. Фінансова конвергенція сталого розвитку регіонів держави. *Економічний часопис XXI*. 2014. № 3–4(2). С. 59–62.

136. Сазонець І. Л., Гринько Т. В., Придатко Г. Ю. Управління місцевими фінансами : навч. посібник. Київ : ЦНЛ, 2006. 246 с.

137. Семяновський В. М. Територіальні громади як гетерархічні системи і проблеми ефективного управління ними. *Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. 2016. № 3. С. 104–108.

138. Серьогін С. М., Шаров Ю. П., Бородин Є. І., Гончарук Н. Т. та ін. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія ; за заг. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

139. Сидоренко Н. С. Деякі організаційно-правові аспекти реформи державної служби в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 28. С. 140–143. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2022/28-2022/28.pdf>.

140. Сиченко В., Мареніченко В. Механізми реалізації державно-приватного партнерства у сфері малого та середнього бізнесу. *Вісник Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету*. 2015. № 1. С. 162–165.

141. Сімак С. В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства : теорія, методологія, механізми державного управління : монографія. Київ : АМУ, 2016. 392 с.

142. Сментина Н. В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезо-рівні: теорія, методологія, практика : монографія / Н. В. Сментина. Одеса : Атлант, 2015. 365 с.

143. Соціальна економіка : навч. посібник / кол. авт. : О. О. Беляєв,



М. І. Диба, В. І. Кириленко та ін. Київ : КНЕУ, 2005. 196 с.

144. Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : аналіт. записка / О. Бобровська, О. Каховська та ін. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10. С. 87–92.

145. Стецюк П. А. Політика управління оборотними засобами сільськогосподарських підприємств: теоретико-методологічний аспект. *Вісник ХНАУ*. 2013. № 11. С. 20–27.

146. Стратегічне планування в державному управлінні та енергетиці. ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2014. С. 214. URL : [http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Barezhny\\_IEP-IRG\\_Nov2014web.pdf](http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Barezhny_IEP-IRG_Nov2014web.pdf).

147. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.

148. Сурмін Ю. П. Кейс-метод: становлення та розвиток в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 2. С. 19–28.

149. Сурмін Ю. Майстерня вченого: Підручник для науковця. Київ : Навч. метод центр освіти в Україні, 2006. 302 с.

150. Сурмін Ю. П. Теорія систем і системний аналіз : навч. посібник. Київ : МАУП, 2003. 368 с.

151. Сухорукова Т. Г., Александрова О. Ю., Савгира К. Д. Оцінка та напрями підвищення фінансової безпеки регіонів України. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2018. № 64. С. 186–196.

152. Сучасні тенденції розвитку фінансово-кредитної системи: теорія та практика : колективна монографія / кол. авторів. Полтава : ПП «Астроя», 2019. 115 с.

153. Теорія фінансів : підруч. ; за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 576 с.

154. Тетерін К. Ю. Новий суспільний договір, як нагальна необхідність існування незалежної України. *Наукові перспективи*. 2021. № 2(8). С. 268–279.

155. Тимощук М. Р. Індикативне планування як інструмент управління соціально-економічним розвитком муніципальних підприємств. *Науковий вісник НЛТУ України. Серія економічна*. 2017. Вип. 27. № 2. С. 150–154.

156. Тлумачний словник української мови / уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига. Харків : Синтекс, 2002. 672 с.

157. Тодорова О. Л., Лесик О. В. Агенції регіонального розвитку як складова інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 13–14. С. 72–79.

158. Трещов М. М. Відновлення та розвиток національної економіки: ризику та напрями змін. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 1. С. 87–93.

159. Трещов М. М. Вплив плати за землю на формування фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Дніпропетровського державного аграрного університету*. 2013. № 2. С. 194–197.

160. Трещов М. М. Дефініція поняття «ресурсне забезпечення місцевих бюджетів». *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. № 1(65). С. 25–30.

161. Трещов М. М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 2(25). С. 60–69.

162. Трещов М. М. Еволюція ролі органів місцевого самоврядування в ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів України: нормативно-правовий аспект. *Visegrad Journal on Human Rights*. Bratislava : Pan-European University Faculty of Law, 2017. Т. 2, № 4. С. 159–164.

163. Трещов М. М. Концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 4(33). С. 67–75.

164. Трещов М. М. Концептуальні засади стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів : монографія. Дніпро : Моноліт, 2018. 338 с.

165. Трещов М. М. Макроекономічні ризики бюджетної політики України в умовах кризи. *Вісник післядипломної освіти. Серія «соціальні та поведінкові науки»*. Київ : УМО НАПНУ, 2021. Вип. 16(45). С. 253–266.

166. Трещов М. М. Моделювання процесів стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2017. № 3. С. 180–187.

167. Трещов М. М. Муніципальні контракти як елемент модернізації системи міжбюджетних трансфертів в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. № 3(71). С. 124–128.

168. Трещов М. М. Напрями та інструменти державного регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 2(21). С. 213–222.

169. Трещов М. М. Основи оптимізації локального ресурсного забезпечення в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. № 3(59). С. 140–143.

170. Трещов М. М. Особливості формування видаткової частини місцевих бюджетів України у світлі нових реформ. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 2(62). С. 123–126.

171. Трещов М. М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Магістр, 2015. № 1(47). С. 159–167.

172. Трещов М. М. Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів України в контексті адміністративно-територіальної реформи. *Вісник Академії митної служби України*. 2015. № 1(12). С. 119–125.

173. Трещов М. М. Система управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів: концептуальні засади побудови. *Університетські наукові*

записки. 2016. № 1(57). С. 289–299.

174. Трещов М. М. Тенденції розвитку дохідної бази місцевих бюджетів України в умовах децентралізації. *Ефективність державного управління*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. № 41. С. 195–202.

175. Трещов М. М. Удосконалення оперативного управління місцевими бюджетами в умовах децентралізації влади в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. Дніпро : Гельветика, 2021. Вип. 1(28). С. 83–87.

176. Трещов М. М. Удосконалення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів: податкові аспекти. *Jurnalul juridicnational: teorie si practica*. 2017. № 6(28). С. 36–40.

177. Трещов М. М. Україна в глобальних рейтингах: ретроспектива та напрями розвитку. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. С. 98–104.

178. Трещов М. М. Україна на шляху до євроінтеграції: глобалізаційний контекст. *Науковий вісник: державне управління*. Київ : ТОВ «Про формат». 2021. № 3(9). С. 215–235.

179. Трещов М. М. Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпро, 2019. 499 с.

180. Трещов М. М. Упровадження інноваційних інструментів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1(28). С. 157–163.

181. Трещов М. М. Фонди регіонального розвитку: європейський досвід та необхідність його впровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 39. С. 420–426.

182. Трещов М. М., Мунько А. Ю. Місцеві фінанси та місцеві бюджети: точки дотику та відмінності понять. *Ефективність державного управління*. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 42. С. 183–190.

183. Удод Є. Г. Проектний підхід щодо підсилення спроможності територіальних громад в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4(18). С. 6–13.

184. Удод Є. Г. Формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку: досвід Дніпропетровської області. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 4(23). С. 228–236.

185. Узунов В. В. Інноваційний потенціал як визначальна умова формування механізмів державного управління регіональним розвитком. *Інвестиції : практика та досвід*. 2013. № 24. С. 140–144.

186. Уманський І. І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 1. С. 9–28.

187. Управління, орієнтоване на результат RESULTS-BASED MANAGEMENT (RBM). Принципи та підходи : метод. посібник. Київ : Alinea International, 2021. 48 с.

188. Усов Д. В. Контрактуалізм Т. Гоббса та Ж.Ж. Руссо в контексті проблем сучасної практичної філософії. *Мультиверсум. Філософський*

альманах. 2019. Вип. 34. С. 119–131.

189. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : наук.-метод. розробка / кол. авт. : А. Й. Серант, П. І. Шевчук, В. І. Карпук та ін. ; за заг. ред. П. І. Шевчука, А. Й. Серанта. Київ : НАДУ, 2009. 72 с.

190. Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. *Державне управління : теорія та практика*. 2006. Вип. 1. С. 93–96.

191. Федулова Л., Марченко О. Інноваційні екосистеми: сутність та методологічні засади формування. *Економічна теорія та право*. 2015. № 2(21). С. 21–33.

192. Фінанси : підруч. ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2012. 687 с.

193. Фінансові механізми та інструменти подолання дисбалансів соціально-економічного розвитку України : монографія ; за ред. д-ра екон. наук, проф. Т. Г. Васильціва. Львів : ТзОВ «Ліга-Прес», 2016. 596 с.

194. Форкун І. В., Лепетун І. О. Податкова безпека як складова фінансової безпеки держави. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2018. № 5. Т. 1. С. 289–292.

195. Хаберманс Ю. Постметафізичне мислення / пер. з нім. В. Купліна. Київ : Дух і літера, 2011. 280 с.

196. Хохба О. Т. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадськості в процесі розвитку територій: обґрунтування актуальності. *Наука і вища освіта : тези доповідей XXX Міжнародної наукової конф. студентів і молодих учених* (м. Запоріжжя, 10 листопада 2021 р.). Запоріжжя : КПУ, 2021. С. 248.

197. Хохба О. Т. Інститут розвитку громади в механізмі взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. *Молодь: наука та інновації : матеріали Всеукраїнської науково-техн. конф. студ., аспір. та молодих вч.* (м. Дніпро, 11–12 лист. 2021 р.). Дніпро : НТУ «ДП», 2021. С. 439–441.

198. Хохба О. Т. Репутаційні ризики органів місцевого самоврядування та антикризова комунікаційна стратегія. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів : матеріали Міжнародної науково-практ. конференції* (м. Дніпро, 25 лютого 2022 р.). Дніпро : ДДУВС. С. 521–523.

199. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія-А, 2012. 80 с.

200. Чикаренко І. Інтегрована модель системи управління інноваційним розвитком територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9(23). С. 81–90.

201. Чикаренко І. Портфельний підхід в управлінні проектами: адаптація до сфери муніципального менеджменту. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 1(1). С. 62–67.

202. Чикаренко І. А., Чикаренко О. О. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 54–61.

203. Шаров Ю. П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення. *Вісник академії митної служби України*. 2010. Вип. 1. С. 33–38.

204. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

205. Шаров Ю. П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях : навч. посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 56 с.

206. Шаров Ю. П. Укрупнення територіальних громад та їх співробітництво: виклики для стратегічного планування. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 54–61.

207. Шаров Ю., Маматова Т. Підхід щодо виокремлення й визначення базових складових концепції проекту місцевого розвитку. *Розвиток та співробітництво об'єднаних територіальних громад : матеріали науково-практ. конф. за міжнародною участю* (м. Дніпро, 30 жовтня – 30 листопада 2017 р.). Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 37–39.

208. Шаров Ю. П., Чикаренко І. А. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. № 1(4). С. 295–304.

209. Шаров Ю., Чикаренко І. Основи цілепокладання в проектно-орієнтованій системі стратегічного планування муніципального розвитку. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. Вип. 3(25). С. 223–228.

210. Шевченко С. О., Мунько А. Ю. Гендерно чутливий підхід в комунікаційній діяльності в публічному управлінні. *Розуміння маскуліності та гендерної рівності в секторі безпеки України та представлення результатів дослідження : матеріали Міжнародної науково-практ. конференції* (м. Київ 25 березня 2021 р.). Київ : НАВС, 2021. С. 189–191.

211. Шевченко С. О., Мунько А. Ю. Управлінські підходи до подолання наслідків пандемії COVID-19 в Україні. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. Київ : Гельветика, 2022. № 27. С. 64–67.

212. Шевченко С. О., Трещов М. М. Розвиток управлінських навичок керівників органів державної влади. *Наукові перспективи*. Київ : GoToPrint, 2021. № 5(11). С. 204–206.

213. Шемшученко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*.

2015. № 12. С. 3–6.

214. Шульц С. Економічний простір України: формування, структурування та управління. Львів : ІРДНАН України, 2010. 480 с.

215. Ярошевич Н., Ілюсь І. Податок на прибуток у доходах державного бюджету України: проблеми та перспективи. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011 № 21.7. С. 288–294.

216. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). Project Management Institute, Inc. ; Sixth Edition, 2017. 756 p.

217. Aronson J. R., Hilley J. L. Financing State and Local Governments. *Brookings Institution Press*. 2010. 265 p.

218. Bakingham W. S. Theoretical Economic Systems. A Comparative Analysis. New York, 1958. 484 p.

219. Blankart C. B. Federal Transfer Programs in Germany: Federalism and Fiscal Transfers : Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States. Humboldt-University of Berlin, 2013. P. 55–66.

220. EURADA Awards 2022. URL : <https://www.eurada.org/rdas-overview/awards>.

221. Freeman R. E. Strategic management: a stakeholder approach. Boston : Pitman, 1984. 276 p.

222. Hryhorash O., Korneyev M., Leheza Y., Zolotukhina L., Hryhorash T. The development of small business as a source of formation of local budget revenues in Ukraine. *Investment management and financial innovations*. 2018. Vol. 15, Iss. 1. С. 132–140.

223. Hrytsai I., Yunin O. & Matsola A. Special approaches to allocation of types of servitudes from the accounting positions. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. No. 4(5). P. 53–58.

224. Khadzhyradieva S. K., Slukhai S. V., Vasylieva O. I., Klochko A. A., Pashkova A. G. Prerequisites for implementation of the public administration reform strategy in Ukrainian civil service. *Knowledge and Process Management*. 2022. No. 28(3), P. 295–301.

225. Korepanov O., Mekhovich S., Karpenko N., Kryvytska O., Kovalskyi A. and Karpenko R. Modelling Decision Making under Uncertainty for Strategic Forecasting. *International Journal of Recent Technology and Engineering*. 2019. Vol. 8(3). P. 7251–7255.

226. Kryshtanovych M., Storozhev R., Malyshev K., Munko A., Khokhba O. State Management of the Development of National Cybersecurity Systems. *International Journal of Computer Science and Network Security*. 2022. Vol. 22. No. 5. P. 11–16. URL : <https://doi.org/10.22937/IJCSNS.2022.22.5.3>.

227. Kryshtanovych S., Treshchov M., Durman M., Lopatchenko I. & Kernova M. Gender parity in public administration in the context of the development of european values in the management system. *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice*. 2021. No. 4(39). С. 475–481.

228. Latynin M., Pastukh K, Tarasenko D., Shevchenko S., Munko A. Public

administration in the economic sphere of Ukraine: strategic approach. *Studies of applied economics*. 2021. Vol. 39. No. 5. URL : <https://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/4967>.

229. Nalyvaiko L., Chanysheva G. & Kozin S. Remuneration of public servants in the Federal Republic of Germany. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. No. 4(5). P. 228–232.

230. Perroux F. Note on the Concept of Growth Poles. *Regional Economics: Theory and Practice*. New York : The Free Press, 1970. P. 93–103.

231. Pottier P. Axes de communication et developement economique. *Revue Economique*. 1963. № 1. P. 12–58.

232. Rousseau J.-J. «Perpetual Peace» in Roger D. Masters and Christopher Kelly ed., *Collected Writings of Rousseau* (Dartmouth College Press, 2005). Vol. 11. P. 48–49.

233. Rufanova V., Shablysty V., Spilnyk S., Sydorenko N., Mozol S. Conflict-related sexual violence as a threat to peace and security of the world. *Amazonia Investiga*. 2022. Vol. 11. Iss. 53. P. 220–226.

234. Russell M. G. Transforming Innovation Ecosystems through Shared Vision and Network Orchestration. *Triple Helix IX International Conference*. Stanford, 2011. P. 1–21.

235. Rybalchenko L., Ryzhkov E., Ohrimenco S. Modeling economic component of national security. *Philosophy, Economics and Law Review*. 2021. Vol. 1. P. 25–36.

236. Stark D. Ambiguous Assets for Uncertain Environments: Heterarchy in Postsocialist Firms. URL : [https://www.academia.edu/33696044/Ambiguous\\_Assets\\_for\\_Uncertain\\_Environments\\_Heterarchy\\_In\\_Postsocialist\\_Firms](https://www.academia.edu/33696044/Ambiguous_Assets_for_Uncertain_Environments_Heterarchy_In_Postsocialist_Firms).

237. Tiebout C. A. Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416–424.

238. Treschov M. World experience of local finances management. *Visegrad Journal on Human Rights*. Bratislava : Pan-European University Faculty of Law, 2018. Vol. 2. No. 1. P. 157–161.

239. Treshchov M., Munko A. Reshoring as a way of industrial breakthrough of Ukraine for sustainable development / Bobrovska O. Yu., Krushelnytska T. A., Prokopenko L. L. etc. *Sustainable development of territories: challenges and opportunities* : monograph ; ed. by O. Yu. Bobrovska. Published by International Center for Research, Education and Training. MTÜ. Tallinn, Estonia, 2021. P. 97–106.

240. Udod Y. G. Community-led local development approach principles implementation when forming a regional local development projects support system in Ukraine. *Public administration aspects*. 2016. № 37–38(11–12). C. 63–69.

241. Urban Agenda for the EU. URL : <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda>.

242. Yunin O., Sevruk V. & Pavlenko S. Priorities of economic development of Ukraine in the context of european integration. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. No. 4(3). P. 358–365.

Навчальне видання

**Трещов Мирослав Миколайович**  
**Мунько Анна Юрївна**

СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

*Навчальний посібник*

Редактори, оригінал-макет –  
*Є. В. Коваленко-Марченкова, А. В. Самотуга*  
Редактор *О. Ю. Чижевська*

---

Підп. до друку 06.06.2023. Формат 60x84/16. Друк – цифровий. Гарнітура – Times.  
Ум.-друк. арк. 19,07. Обл.-вид. арк. 20,50. Тираж – 40 прим. Зам. № 04/23-нп

---

Надруковано у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ  
49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26, [rvv\\_vonr@dduvs.in.ua](mailto:rvv_vonr@dduvs.in.ua)

Свідоцтво про внесення до державного реєстру ДК № 6054 від 28.02.2018