

УДК 352:331.5

Ільченко Н.В.
к.держ.упр.

ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Анотація. Узагальнено основні теоретичні підходи до розвитку територіальних громад і виявлено основні елементи системи їх забезпечення та підтримки в процесі еволюції різних підходів. Досліджено концептуальні засади формування територіальної громади та напрямів її розвитку, а також сформовано концепцію комплексного підходу до розвитку територіальних громад. Визначено роль і місце участі населення у процесі розвитку територіальних громад; проаналізовано законодавче забезпечення участі територіальних громад у процесах місцевого розвитку та обґрунтовано напрями його вдосконалення. Сформовано вимоги до організаційного середовища розвитку територіальних громад та з'ясовано стан їх дотримання в Україні. Обґрунтовано застосування комплексної системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад в Україні, а також визначено складові комплексної діагностики рівня та якості життя їх населення. Сформовано механізм державно-приватно-громадського партнерства в системі забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад. Обґрунтовано модель управління розвитком територіальних громад на основі участі.

Ключові слова: децентралізація, екзогенний розвиток, ендегенний розвиток, забезпечення та підтримка розвитку, залучення, надання повноважень, партнерство, сталість, територіальна громада, участь.

Аннотация. Обобщены основные теоретические подходы к развитию территориальных общин и выявлены основные элементы системы их обеспечения и поддержки в процессе эволюции различных подходов. Исследованы концептуальные основы формирования территориальной общины и направлений ее развития, а также сформирована концепция комплексного подхода к развитию территориальных общин. Определены роль и место участия населения в процессе развития территориальных общин; проанализированы законодательное обеспечение участия территориальных

общин в процессах местного развития и обоснованы направления его совершенствования. Сформированы требования к организационной среде развития территориальных общин и выяснено состояние их соблюдения в Украине. Обосновано применение комплексной системы обеспечения и поддержки развития территориальных общин в Украине, а также определены составляющие комплексной диагностики уровня и качества жизни их населения. Сформирован механизм государственно-частно-общественного партнерства в системе обеспечения и поддержки развития территориальных общин. Обоснована модель управления развитием территориальных общин на основе участия.

Ключевые слова: децентрализация, экзогенное развитие, эндогенное развитие, обеспечение и поддержка развития, привлечение, предоставление полномочий, партнерство, стабильность, территориальная община, участие.

Summary. It was generalized basic theoretical approaches to problems of territorial community development and was discovered main features of the system of ensuring and support through evolution of different approaches. It was researched concepts of territorial community formation and directs of its development, and it was developed concept of complex territorial community development. The role and place of community participation in process of territorial community development was determined. Also, it was analyzed legal ensuring of territorial community participation in the process of local development and it was ascertained directs of its improvement. Demands to organization environment of community development were formed and state of their abidance in Ukraine was clarified. It was ascertained using of complex system of ensuring and support of territorial community development in Ukraine. Also, there were defined components of complex diagnostic of level and quality of citizens' life. It was formed mechanism of public-private-community partnership in the system of ensuring and support of territorial community development. It was grounded model of the management of territorial community development which based on participation.

Keywords: decentralization, endogenous development, empowerment, ensuring and support of development, exogenous development, involvement, partnership, participation, sustainable development, territorial community.

Постановка проблеми. Процеси переходу від індустріального до інформаційного суспільства зумовлюють необхідність трансформації

соціально-економічної системи України. Практика більшості розвинутих країн, які розпочали подібний шлях трансформування ще на початку 80-х років, засвідчила високу ефективність залучення територіальних громад до економічного та соціального розвитку для вирішення проблем бідності, нерівності, зайнятості та підвищення добробуту і якості життя населення даних країн. Проблеми розвитку територіальних громад є предметом вивчення багатьох галузей науки, таких як соціологія, економіка, політологія, філософія, державне управління, соціальна робота тощо. Це свідчить про комплексність зазначеної проблеми і неможливість вирішення її лише традиційними економічними методами та засобами.

Метою даної статті є висвітлення питань формування комплексної системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад в Україні.

Аналіз наукового доробку. Актуальні питання розвитку територіальних громад досліджували такі вітчизняні науковці, як: В. Бабаєв, О. Батанов, П. Біленчук, Р. Брусак, В. Воронкова, А. Гошко, Г. Дробенко, В. Кампо, І. Козюра, В. Куйбіда, О. Лазор, В. Мамонова, М. Орлатий, Л. Самойленко, І. Санжаровський, Ю. Свірський, В. Удовиченко та інші.

Виклад основного матеріалу. Виявлено, що екзогенний підхід до розвитку, головним учасником якого виступає держава, а центральний уряд відповідно відіграє домінуючу роль у здійсненні регіональних перетворень, у сучасних соціально-економічних умовах неспроможний ефективно вирішувати проблеми територіальних громад. Виникли передумови до переосмислення поняття розвитку, його природи, мети і відповідно підходів до забезпечення та підтримки такого розвитку. Увагу було зосереджено на формуванні ендогенного підходу до розвитку територіальних громад. Перехід від екзогенного до ендогенного розвитку

відбувався в декілька етапів, кожен з яких характеризувався різними рівнями втручання уряду та залученням місцевого населення у процеси розвитку. Отже системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад, які формувалися на даних етапах, відрізнялися кількістю учасників, їх значимістю та взаємозв'язками.

Виділені етапи переходу від екзогенного до ендогенного економічного розвитку характеризуються посиленням ролі та участі громади в процесі прийняття рішень щодо місцевого розвитку і розбудовою партнерських взаємозв'язків між різними секторами: державним, приватним та громадським. Вважаємо, що системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад, які сформувалися на даних етапах, були недостатньо ефективними через відсутність комплексного характеру.

Досліджено поняття «громада», яке має велику кількість визначень, починаючи від географічно окресленої фізичної території, де люди живуть разом, або того місця, де люди забезпечують свої життєві та соціальні потреби, до групи людей, взаємодія яких базується не на територіальній близькості, а на спільних інтересах. Проаналізовано визначення та статус територіальної громади в контексті українського законодавства, на підставі чого зроблено висновок щодо необхідності переосмислення даного поняття і розгляду його в ширшому контексті, ніж тільки як територіальну спільність, а як групу людей, які мають спільне місце проживання, поділяють спільні цілі та пов'язані між собою тісними політичними, соціальними, економічними та комунікаційними зв'язками.

З'ясовано, що сучасний адміністративно-територіальний устрій в Україні не відповідає потребам її розвитку, що вимагає проведення реформ в цьому напрямі. Особлива увага повинна бути приділена закріпленню в Конституції України громади як базової первинної адміністративно-

територіальної одиниці, оскільки саме громада повинна стати найбільш наближеним до населення надавачем публічних послуг.

Виявлено, що до формування територіальних громад необхідно підходити диференційовано, враховуючи специфіку кожного регіону. При цьому необхідно враховувати економічні, демографічні, соціальні, культурні та інші фактори, такі як чисельність населення, географічне розташування, наявність природних ресурсів, особливості організації промисловості чи сільського господарства, благоустрій території, наявність первинної медичної допомоги, пожежної охорони, школи, дошкільної освіти та інше.

Проаналізовано основні теоретичні підходи до розвитку громади: як процес, як метод, як програма, як громадський рух та як результат. На підставі цього встановлено, що трьома основними умовами, які необхідно врахувати при розробці комплексної системи забезпечення та розвитку територіальних громад, є такі: розвиток територіальних громад повинен відбуватися в напрямі поліпшення всіх сфер людського життя (економічної, соціальної, політичної, культурної, екологічної); до процесу розвитку повинні безпосередньо залучатися їх члени; розвиток повинен базуватися на можливостях та ресурсах громади. Відповідно, існує необхідність залучення до системи забезпечення та розвитку територіальної громади населення як активного учасника даної системи.

Виявлено, що найбільш комплексно ендогенний підхід до розвитку розкриває концепція економічного розвитку громади, яка намагається, на відміну від концепцій місцевого економічного розвитку, регіонального розвитку та інших, поєднати соціальні та економічні цілі розвитку територіальної громади і розглядає населення як одного з головних учасників розвитку. Дана концепція має значну теоретичну та практичну цінність для розробки стратегій та заходів щодо покращення якості життя

територіальних громад, але разом з тим однобічно підходить до учасників та цільових груп, які беруть участь у програмах розвитку. В зв'язку з цим сформовано ряд ознак, які, на нашу думку, більш повно характеризують комплексний розвиток територіальних громад як процес переосмислення та усвідомлення населенням своєї ролі в сталому розвитку, метою якого є мобілізація активів громади, розвиток власного потенціалу, створення умов для самозабезпечення базових економічних, соціальних, політичних, культурних, а також екологічних потреб шляхом уповноваження населення, при тісному партнерстві місцевого самоврядування, бізнесу і населення та за підтримки національного уряду.

Виявлено, що участь населення є вихідною точкою для формування системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад. Існує ряд підходів та методик, які успішно застосовуються для залучення населення до вирішення місцевих проблем, відповідно важливим завданням органів влади та місцевого самоврядування є розробка ефективної системи залучення до розвитку територіальних громад.

Вивчення існуючої законодавчо-нормативної бази дозволило виявити, що основними видами участі населення в Україні є: загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, місцевий референдум. З'ясовано, що наявність зазначених форм локальної демократії не гарантують активної участі українського населення в процесах прийняття рішень та контролю за їх виконанням через ряд причин: відсутність або недосконалу розробку територіальних статутів; низький рівень інформованості населення щодо своїх прав; слабкий зворотній зв'язок між органами місцевого самоврядування та населенням; низьку мотивацію органів влади для посилення залучення членів територіальних громад.

Отже, потребує певного вдосконалення існуюча законодавчо-нормативна база щодо врегулювання права громадян на участь в управлінні державними справами з метою підвищення ефективності функціонування системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад у напрямі вдосконалення процедури здійснення загальних зорів, громадських слухань, місцевих ініціатив, місцевого референдуму і відповідно розробки та вдосконалення статутів територіальних громад щодо даних питань; врегулювання питань організації та функціонування органів самоорганізації населення, а також внесення ряду змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо завдань, фінансування, принципів організації та ін.

Враховуючи важливість діяльності недержавних організацій (НДО) для забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад, з'ясовано, що на сьогодні існує ряд недосконалостей чинного законодавства, які знижують ефективність функціонування НДО. Вбачаємо необхідним вдосконалення нормативно-правової бази щодо спрощення процедур реєстрації громадських організацій; надання права на ведення економічної діяльності та забезпечення відкритого доступу до державного фінансування; зняття податкових обмежень, ліквідацію вимог щодо мінімальних благодійних внесків та збільшення встановленого обсягу максимальних благодійних внесків на користь громадських організацій тощо. Виявлено необхідність вдосконалення механізму соціального партнерства між громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування в напрямі надання соціальних послуг, недоліком якого є відсутність достатньої прозорості щодо умов отримання фінансових ресурсів та ефективності їх використання. Аналіз можливостей формування партнерських мереж органів місцевого самоврядування, бізнесу та громадськості показав, що міжсекторне партнерство не має

системного характеру, необхідного теоретичного і практичного обґрунтування, належної інформаційної підтримки та розроблених механізмів залучення до партнерства.

Аналіз особливостей розвитку територіальних громад у країнах Північної Америки та ряду Європейських країн показав, що залучення населення до економічних, соціальних, політичних та інших процесів, що відбуваються в громаді, неможливе без певних посередників та підтримувальних структур, які виступають специфічною ланкою, що поєднує між собою членів територіальної громади та органи місцевого самоврядування або/і приватний сектор з приводу певних питань. Такими посередниками виступають різноманітні місцеві інституції та організації, діяльність яких певним чином пов'язана з розвитком територіальної громади. Узагальнення напрямів, у яких працюють дані організації, дозволило виявити три основних напрями: фінансування розвитку громади, розвиток людини та технічна допомога. Особливого значення для забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад мають такі специфічні інституції, як корпорації (фондації) з розвитку громади; громадські та благодійні організації; інвестиційні та позикові фонди; фонд громад; кредитні спілки; корпоративні та приватні фонди; агентства з підтримки місцевого бізнесу; житлові та виробничі кооперативи; соціальні підприємства; центри громади; банки часу тощо.

Виявлено, що в Україні не сформоване комплексне організаційне середовище, яке виступає необхідним елементом системи забезпечення та підтримки розвитку територіальної громади. Відсутня більшість інноваційних елементів системи та не здійснюється професійної підготовки фахівців з розвитку громади, які відіграють визначальну роль у даних процесах в розвинутих країнах.

Емпіричним шляхом перевірено теоретичні концепції з розвитку громади та виявлено ключові фактори, що впливають на рівень та якість життя населення. З цією метою досліджено дев'ять основних складових розвитку територіальних громад, аналіз яких дозволив комплексно оцінити рівень та якість життя населення: особиста і економічна безпека; навчання та кваліфікація дорослих; охорона здоров'я; лідерство, створення команди та робота в мережі; навколишнє середовище; мистецтво, спадок і культура; відчуття громади; підприємництво та інновації в громаді; фізичний простір. Виявлено стійкі взаємозв'язки між сприйняттям населенням рівня та якості життя і такими факторами, як: можливість отримувати нові знання та навички, наявність інфраструктури для занять спортом та культурного розвитку, можливість спільного прийняття рішень, заохочення ініціатив, доступ до фінансових ресурсів, підтримка з боку органів місцевої влади та ін. На підставі отриманих результатів сформовано та обґрунтовано комплексну систему забезпечення та підтримки розвитку територіальної громади як сукупність взаємопов'язаних елементів, які створюють відповідне законодавче, інформаційне, організаційне та ресурсне середовище, дія та взаємодія яких спрямовані на соціальний, економічний, культурний, політичний, а також екологічний розвиток територіальних громад і базується на концепціях децентралізації, участі, партнерства та сталості, основними елементами якої виступають: населення громади (інформаційна, організаційна, фінансово-матеріальна підтримка розвитку територіальних громад); підприємства та організації громади (інформаційна, організаційна, фінансово-матеріальна підтримка розвитку територіальних громад); органи місцевого самоврядування (нормативно-правове забезпечення, ресурсне забезпечення, інформаційна підтримка, місцеві програми підтримки розвитку територіальних громад); національний та регіональний уряди

(законодавчо-нормативне забезпечення, інституційне забезпечення, інформаційна підтримка, державні програми підтримки розвитку територіальних громад); міжнародні організації (інформаційна підтримка, міжнародні програми підтримки розвитку) (рис.1).

Важливе місце в системі забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад займає партнерство між органами влади, приватним бізнесом та громадським сектором. У зв'язку з цим розроблено та обґрунтовано механізм державно-приватно-громадського партнерства (ДПГП), який здійснює синергічний вплив на розвиток територіальних громад.

Складність в управлінні мережею збільшується із зростанням кількості та різноплановості організацій, які беруть участь у формуванні мережі, із збільшенням різноманітних потреб та перспектив, що призводить до підвищення вартості, а також тривалості досягнення певних рішень і угод. Отже, виникає потреба у виявленні такої форми мережі, щоб, з одного боку, залучити якомога більше зацікавлених сторін, а з іншого – забезпечити ефективний процес прийняття рішень з огляду на тривалість, вартість та конфлікт інтересів.

З цією метою обґрунтовано та побудовано найбільш прийнятну структуру мережевого ДПГП та можливі взаємозв'язки між основними елементами на стратегічному, виконавчому та операційному рівнях.

З огляду на кількість партнерів та різноманітність потреб для їх соціального та економічного розвитку існує необхідність створення Координаційного центру партнерства (КЦП) місцевої громади, який буде займатися організаційними, координаційними та моніторинговими питаннями, пов'язаними з стратегічною та операційною діяльністю партнерства.

Виявлено, що організація ДПГП розвитку територіальної громади є тривалим, складним і комплексним процесом, який вимагає ретельної підготовчої роботи, в першу чергу, з місцевою владою та органами місцевого самоврядування.

Але в той же час створення ДПГП мереж робить можливим застосування в процесі розвитку територіальної громади таких сучасних інструментів, які успішно застосовують у зарубіжній практиці, зокрема державно-приватне партнерство, соціальні замовлення, соціальні підприємства, промислові кластери, соціальна корпоративна відповідальність, фонди громади, благодійність, волонтерство та інші.

Комплексна система забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад вимагає пошуку нетрадиційних підходів до управління процесами розвитку в громаді. Одним з таких підходів на нашу думку може бути управління розвитком територіальних громад на основі їх безпосередньої участі. Відмінність зазначеної моделі управління місцевим розвитком від традиційних (бюрократичних) моделей полягає у широкому залученні населення, бізнесу та НДО через різноманітні механізми, які було розглянуто в попередніх розділах роботи, до всіх стадій управління: планування, організації, мотивації та контролю.

Розроблений механізм ДПГП розвитку територіальної громади дозволяє впровадити модель управління на основі участі, оскільки являє собою взаємопов'язаний комунікаційний ланцюг від певного індивіда в громаді, громадської організації та бізнес-одиниці до органів місцевого управління. Така комунікаційна мережа дозволяє максимально врахувати індивідуальні потреби і можливості певної зацікавленої групи в розвитку. Особливість побудови комунікаційної мережі в тому, що необхідно підібрати адекватний інструмент для того чи іншого завдання в процесі управління з метою найбільш повного залучення зацікавлених осіб та

побудувати замкнену комунікаційну систему, яка забезпечить зворотній зв'язок на всіх стадіях управління. Кожен елемент управління розвитком громади на основі участі має свої особливості, складається з певних етапів, які охарактеризовано в даному дослідженні, та потребує визначеної організаційної підготовки.

Висновки. В статті узагальнено основні теоретичні підходи до розвитку територіальних громад. Досліджено концептуальні засади формування територіальної громади і напрямів її розвитку. Обґрунтовано, що комплексний розвиток територіальної громади являє собою переосмислення та усвідомлення членами територіальної громади своєї ролі в сталому розвитку. Визначено, що участь населення є невід'ємною частиною, необхідною умовою і головним принципом процесу розвитку територіальної громади. Проаналізовано законодавче забезпечення участі територіальних громад у процесах місцевого розвитку та обґрунтовано напрями його вдосконалення. Сформульовано вимоги до організаційного середовища розвитку територіальних громад. Обґрунтовано застосування комплексної системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад в Україні. Виділено чотири основних етапи розвитку територіальних громад. Визначено, що ефективність функціонування комплексної системи забезпечення та підтримки розвитку територіальної громади забезпечує механізм державно-приватно-громадського партнерства. Доведено, що комплексна система забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад вимагає пошуку нетрадиційних підходів до управління процесами розвитку в громаді.

Список використаних джерел:

1. Ільченко Н. В. Еволюція підходів до розвитку територіальної громади / Н. В. Ільченко // Інвестиції : практика і досвід. – 2010. – № 21. – С.106–109.
2. Ільченко Н. В. Концепція участі та методи залучення населення до розвитку територіальної громади [Електронний ресурс] / Н. В. Ільченко // Державне

управління : удосконалення та розвиток. – 2010. – №7. – Режим доступу до журналу : <http://www.dy.nauka.com.ua>.

3. Ільченко Н. В. Соціальне підприємство як інструмент економічного та соціального розвитку територіальної громади / Н. В. Ільченко // Економіка та держава. – 2010. – № 12. – С.127–130.
4. Ільченко Н. В. Фонд громади – альтернативне джерело розвитку територіальної громади / Н. В. Ільченко // Інвестиції : практика і досвід. – 2011. – № 23. – С. 145–148.
5. Ільченко Н. В. Вплив зовнішнього середовища на процес економічного розвитку громади / Н. В. Ільченко, Р. В. Жиленко // Збірник наукових праць ЧДТУ. – сер. Економічні науки. – 2009. – Випуск 22. – Частина 2. – С. 154–159.
6. Ільченко Н. В. Канадський досвід економічного розвитку громади : контекст та практика / Н. В. Ільченко, Р. В. Жиленко // Наук. Вісник УжНУ. – сер. Педагогіка. Соціальна робота. – 2008. – Випуск 15. – С.72–76.
7. Ільченко Н. В. Державно-приватне партнерство як інструмент розвитку територіальної громади / Н. В. Ільченко // Збірник матеріалів XI Міжнародної конференції «Теорія і практика сучасної економіки». – Черкаси : ЧДТУ, 2010. – С. 64–66.
8. Ільченко Н. В. Комплексний підхід до забезпечення сталого розвитку територіальної громади / Н. В. Ільченко // Сталий розвиток територій : проблеми та шляхи вирішення : матеріали міжнар. наук. практ. конф., 1-2 жовт. 2010 р., Дніпропетровськ ; за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 135–137.

Рецензент: доктор економічних наук, професор, Дацій О.І.