

Зрозуміло, що прозорість видимої інформації обмежена її виводимістю. Видимість і моніторинг інформації довели власну недостатність, саме тому сьогодні здійснюється пошук загальних стандартів для забезпечення ефективної виводимості інформації. На сучасному етапі важливим прибічником прозорості є рух за відкриті дані (open-data movement), який ставить акцент на вихідних даних, підтверджених та спрощених. Його метою є створення візуалізації та додатків, базованих на відомостях, та їх масове розповсюдження. Уряди багатьох країн світу почали приєднуватися до цієї тенденції, забезпечуючи набір відомостей та засобів аналізу. Таким чином, прозорість еволюціонує від попиту на видимість інформації до попиту на її виводимість.

☞ На закінчення публікації сформуємо такі висновки. Доступна інформація є головним будівельним матеріалом демократій, тобто прозорість розсіює непрозорість – перший притулок корупції, неефективності та некомпетентності. Якість прозорості інформації є однією з основ, на яких демократичні системи та їх розвиток існують або занепадають. На думку автора, необхідними умовами прозорості інформації є видимість і виводимість. Видимість представляє собою наявність максимально повної інформації та легкий доступ до неї. Виводимість демонструє стан інформації щодо її використання з метою створення точних висновків для подальшого її пошукання громадськості. Формування в органів місцевого самоврядування здатності належним чином відображати у своїй діяльності суспільні інтереси, потреби та настрої об'єктивно постає одним із пріоритетів подальшого удосконалення публічного врядування в сучасній Україні.

Література.

1. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад.: Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К.: НАДУ, 2010. – 48 с.
2. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н. К. Дніпренко. – К.: ТОВ «Вістка», 2008. – 164 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
4. Ball Carolyn. What is Transparency // Public Integrity: 11 (4), 2009. – P. 293–307.
5. Bellver Anne and Daniel Kaufmann. Transparenting Transparency: Initial Empyrics and Policy Applications. Initial Draft, 2005. – 73 p.
6. Warren G. Bennis, Daniel Goleman, James O'Toole with Patricia Ward Biederman. Transparency: How leaders create a culture of candor // Jossey-Bass A Wiley Imprint. – San Francisco, 2008. – 144 p.
7. Broz J. Lawrence. Political system Transparency and monetary Commitment Regimes // International Organization: 56 (04), 2002. – P. 861–887.
8. Ann M. Florini. Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency // In Annual World Bank Conference on Development Economics. – Washington: D.C., 1999. – 42 p.
9. Hollyer James R., Peter Rosendorff and James Raymond Vreeland. Democracy and Transparency. Journal of Politics. Volume 73, Issue 04. October, 2011, 1191–1205 p.
10. Burkart Holzner and Leslie Holzner. Transparency in Global Change: The Vanguard of the open Society // University of Pittsburg Press, 2005. – 330 p.
11. Hood Christopher. Transparency. In Encyclopedia of Democratic Thought, ed. P. B. Clarke and J. Foweraker. London: Routledge, 2001.

12. Hood Christopher. What happens when trasparency meets blame-avoidance? Public Management Review 9 (2), 2007. – P. 191–210.

13. King Gary, Robert O. Keohane, Sidney Verba. Designing Social Inquiry // Princeton University Press, 2001. – 300 p.

14. Michener Greg, Bersch Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency // Public Administration Research and Theory, July, 2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://transparentar.org/wp-content/uploads/2011/09/Michener-Bersch-Transparency.pdf>.

15. Andres Luis, J. Luis Guasch and Sebastian Lopez Azumendi. Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and Evaluation for Electricity Distribution in Latin America [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=1089265.

16. Mitchell Ronald B. Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes // International Studies Quarterly 42 (1), 1998. – P. 109–130.

17. D. Peter Rosendorf, James Raymond Vreeland. Democracy and Data Dissemination: The Effect of Political Regime on Transparency // Version 7, June, 2006. – 46 p.

18. Tong Hui. Disclosure standards and market efficiency: Evidence from analysts' forecasts // Journal of International Economics, May, 2007. – P. 222–241.

19. Vishwanath Tara and Daniel Kaufmann. Towards Transparency in Finance and Governance // Washington, D.C.: World Bank Institute, 1999. – 30 p.

20. Weybright Ch. James Madison and open government // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://berrystreetbeacon.wordpress.com/2007/12/31/james-madison-and-open-government>.

21. Trasparency International. The Anti-Corruption Plain Language Guide / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tischool.it/wp-content/uploads/2011/02/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

УДК 352:332.122

В'ячеслав Шарий

СТРАТЕГІЯ САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

У статті здійснено порівняння алгоритмів муніципального стратегічного планування у США та Канаді. Проаналізовано особливості вироблення та впровадження у практику місцевого самоврядування методики стратегічного самоврядного управління розвитком територій в Україні.

Ключові слова: територіальна громада, стратегічне планування, розвиток територій, методика стратегічного управління.

☞ Стратегічне планування є обов'язковою складовою системного підходу до місцевого самоврядування. Територіальна громада (територіальне утворення) як

складна соціально-економічна система має одночасно бути стійкою до несприятливих зовнішніх впливів і спрямованою на досягнення сприятливих змін (стійкого розвитку). Самоуправління станом територіального утворення дозволяє підтримувати на досягнутому рівні всі системи його життєзабезпечення, обсяги та якість самоврядних послуг. Управління розвитком спрямоване на підвищення цього рівня та ґрунтується на стратегічній цілі муніципальної політики – підвищенні якості життя населення. За відсутності перспективного плану розвитку, управління перетворюється в реагування на зміни.

Актуальність дослідження зазначених проблем. Досягнення стійкого розвитку територіальної громади (територіального утворення) передбачає облік перспективних факторів, що можуть бути оціненими та реалізованими в межах поточного планування, а також прогнозування. Це актуалізує необхідність стратегічного планування на місцевому рівні.

✦ Слід зазначити, що дослідженням з вироблення методики стратегічного управління розвитком територіальної громади приділяли увагу канадські вчені П. Сміт та П. Мур [4], а також американський науковець Л. Піс [3], запропонувавши для систем муніципального управління своїх держав відповідні алгоритми муніципального стратегічного планування. Російські дослідники А. Н. Широков [2], а також В. В. Іванов і А. Н. Коробова [1] проаналізували можливість застосування для російської системи муніципального управління алгоритму стратегічного планування розвитку територіальної громади на прикладі міста Тольятті.

✦ Специфіка функціонування та розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування суттєво відрізняється від західних і американських моделей. В Україні досі не вирішеною залишається проблема планування стратегічного розвитку територіальних громад, а також управління його виконанням.

✦ Метою дослідження становить вироблення методики стратегічного самоврядного управління розвитком територій в Україні шляхом порівняння алгоритмів муніципального стратегічного планування США та Канади.

✦ Доцільність розроблення стратегічного плану розвитку територіальної громади виникає тоді, коли регіони, поставлені в ситуацію самовизначення, обумовлену вимогами економічної самодостатності та самозабезпечення, прагнуть сформулювати власну тактику поведінки на національному ринку для здобуття максимальної соціально-політичної стійкості. Як і будь-яка підприємницька структура, регіон усвідомлює необхідність формування власного господарського «портфеля», максимально диверсифікованого та соціально привабливого для місцевого населення. Виходячи із цього, кожний суб'єкт господарювання формує відповідну стратегію у вигляді плану на довгострокову перспективу розвитку.

Канадські вчені Ч. Сміт та П. Мур визначають сучасне планування як механізм, за допомогою якого суспільство намагається здійснювати зміни та розвиток міст відповідно до певних суспільних або колективних цілей. Отже, планування є складовою наукоємного процесу управління містом. Мета планування полягає в тому, щоб міський розвиток якнайкраще задовольняв прагнення відповідної територіальної громади або був найефективнішим у поточних умовах [4, с. 32].

У системах місцевого самоврядування західних держав застосовуються декілька алгоритмів стратегічного планування [1, с. 65–67].

Так, американський дослідник Р. Бейлі виділяє шість шаблів стратегічного планування, що застосовуються як у приватних фірмах, так і в державних структурах:

- визначення цілей організації;
- опис і прогноз тенденцій динаміки чисельності населення, економічного розвитку та інших факторів, що впливають на діяльність відповідної організації. На цьому етапі у плановиків місцевих структур виникають труднощі з пошуком необхідної інформації. Їх власні можливості збору інформації досить обмежені. У зв'язку з цим, доводиться ґрунтуватися на даних Держкомстату, а також експертних оцінках. Ці дані не завжди відповідають вимогам стратегічного планування на місцях;
- оцінка внутрішніх активів відповідної організації. У цій технології слід виділити небезпеку недооцінки значення якості людських ресурсів як потенціального джерела підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування;
- адаптація структури відповідної організації до плану. Структура місцевого самоврядування відрізняється меншою гнучкістю, ніж приватних фірм, оскільки вона відображає баланс політичних сил, що склався;
- реалізація плану. Якщо місцева влада застосовує певні важелі впливу на приватні фірми, то здійснення плану перетворюється на політичний процес;
- оцінка впливу плану на економічні та соціальні процеси і внесення до нього коректувань. Якщо цілі плану не були досягнуті, то слід визначити, які ж зміни мають бути передбачені, щоб їх реалізувати.

Багатоступеневе планування застосовується у США агенціями міського розвитку [2, с. 162]:

- проведення інвентаризації ресурсів і аналіз тенденцій;
- прогноз попиту, оцінка того, що відбудеться за певних умов (метод сценаріїв, побудова імітаційних моделей);
- визначення цілей і завдань. Має враховуватися думка не лише керівництва, а й місцевих жителів, а також представників бізнесу;
- співставлення та оцінка альтернативних планів з урахуванням таких показників, як фінансові можливості, ступінь відповідності цілям територіальної громади, підтримка місцевими жителями, правові та соціальні перепони здійсненню плану, додаткове навантаження на обмежені потужності місцевої інфраструктури;
- вибір найбільш оптимального плану;
- підготовка детальних планів для реалізації складових загального плану, потужностей місцевої інфраструктури та програм;
- постійна оцінка всього процесу в цілому.

Після цього відбувається власне процес виконання плану, спостереження за результатами його виконання, а також їх оцінка; аналіз результатів та їх співставлення з цілями, які було поставлено планом розвитку.

У Канаді набула популярності методологія метрополітенського планування, запропонована Ф. Хейвудом, що складається з шести етапів: суспільна та політична дискусія про цілі; професійний аналіз цілей та можливостей; вироблення суспільного та політичного методів оцінки; вибір цілей та можливостей; прийняття обраної політики; спільне (політиками та спеціалістами з планування) виконання плану розвитку. Цю схему можна сформулювати як «огляд-аналіз-план». Наслідком прийняття такої методології є триєдиний процес діалогу,

в якому беруть участь політики, які визначають цілі та пріоритети, населення, на життя якого стратегічні плани чинять безпосередній вплив, а також фахівці-професіонали, які збирають, аналізують інформацію та роблять відповідні рекомендації.

Наприклад, на відміну від Р. Бейлі, департамент розвитку житлового будівництва та міст США застосовує таку послідовність етапів: пуск або ініціація процесу (організація ініціативної групи, початок збору даних, аналіз потреб і ресурсів, допомога в утворенні учасників); розуміння територіальної громади або навчання один-одного (аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і тенденцій); конструювання майбутнього (формування цілей, досягнення злагоди); бізнес або розроблення стратегічного плану (формування стратегії, проектів, програм, побудова структури територіальної громади, вироблення системи вимірюваних показників і результатів); спільні дії або структура для впровадження (створення організаційної структури, процес прийняття рішень, визначення стратегічних партнерів); «від плану до дії» або реалізація (план змін і поліпшень, забезпечення гнучкості, мотивація, забезпечення суспільства інформацією про намір впровадження плану) [1, с. 66].

Алгоритм стратегічного планування, розроблений експертами РНЦГМ та Інституту соціально-економічного проектування РАН і реалізований під час оформлення стратегічного плану міста Тольятті Самарської області Російської Федерації, становить таку послідовність [3, с. 178]: аналіз внутрішніх закономірностей розвитку міста (причини виникнення міського населення і традиційних функцій, які воно виконує, дослідження комплексу галузей спеціалізації, економічних зв'язків міста; виявлення та усвідомлення причинно-наслідкових зв'язків, що обумовили соціально-економічний розвиток міста); аналіз стартових умов розвитку міста, обумовлених факторами місцевого значення: якість життя населення (тривалість життя та стан суспільного здоров'я, рівень і спосіб життя); обсяг і ефективність використання накопиченого на території соціально-економічного потенціалу: базові ресурсні потенціали розвитку (природно-ресурсний, економіко-географічний, демографічний); потенціали, що забезпечують розвиток міста (трудова, виробнича, науково-інноваційна, соціально-інфраструктурна, бюджетна, інвестиційна, експортно-імпортерна); потенціали готовності до соціально-економічних перетворень (соціально-психологічний, нормативно-правовий, науково-методичний); екологічна ситуація на території міста; економічна ситуація (структура економіки, інституціональні перетворення в економічній сфері, функціонування ринкових механізмів та інфраструктурне забезпечення, формування конкурентного середовища і сприятливого господарського клімату); виявлення основних тенденцій у вказаних напрямках розвитку економічної галузі); стан системи міського самоврядування (правове забезпечення діяльності, диспропорції в організаційних структурах управління, рівень професійної підготовки персоналу, регламентованість взаємодії структурних підрозділів міської влади, а також окремих ланок апарату виконавчої влади); аналіз зовнішніх факторів, що визначають перспективний соціально-економічний розвиток міста (класифікуються за ієрархічними рівнями управління: міжмуниципальний, регіональний, міжрегіональний, федеральний); передбачає виявлення інтересів у суб'єктів управління різних рівнів до ролі конкретного міста в системі територіального розподілу праці, дослідження впливу нової геополітичної та економічної ситуації на процеси розвитку міста); роз-

роблення системи державних мінімальних соціальних стандартів та їх оцінку становлять: система мінімальних муниципальних соціальних стандартів; пропозиції щодо системи муниципальних стандартів якості життя (цілей соціального розвитку); інтегральна оцінка вихідної соціально-економічної ситуації (загальна таблиця, що включає основні внутрішні фактори, які характеризують ситуацію у відповідних галузях і сферах життєдіяльності міста; виявлення та систематизація складових перспективного розвитку міста; генерація варіантів стратегічного вибору міста; комплексна оцінка варіантів стратегічного вибору міста (експертна оцінка); визначення варіанту (варіантів) стратегічного вибору міста.

Отже, на нашу думку, порівняльний аналіз вивчених алгоритмів свідчить про те, що вони корелюють між собою і, в цілому, відображають етапи прийняття управлінських рішень. Незалежно від послідовності кроків з планування, всі дослідники вважають, що для успішного стратегічного планування необхідне залучення громадськості. Проте, слід зауважити, що для планування розвитку необхідні спеціальні знання та навички.

Водночас, розробити стратегічний план ще не означає, що його можна реалізувати. У зв'язку з цим, доцільно проаналізувати процедури та інструменти стратегічного управління.

Пропонуємо застосовувати для цього таку методику стратегічного управління: моніторинг соціально-економічного стану територіальної громади, що є системою спостереження, оцінки, аналізу та прогнозу, підготовки проектів управлінських рішень, спрямованих на підтримку позитивних тенденцій та послаблення негативних. Завданнями соціально-економічного моніторингу є: організація отримання об'єктивної та достовірної інформації про соціально-економічний стан територіальної громади; оцінка та системний аналіз інформації, виявлення причин, що викликають соціально-економічні зміни; інформування органів державного управління, підприємств, установ і організацій, а також громадян про одержані результати; розроблення прогнозів соціально-економічного розвитку та рекомендацій з подолання негативних і підтримки позитивних тенденцій.

Під час проведення соціально-економічного моніторингу слід керуватися такими принципами: цілеспрямованість інформації (система моніторингу має бути спрямованою на вирішення конкретних управлінських завдань); системність (орієнтація на сприйняття територіальної громади як підсистеми більшої суспільної системи, та дослідження зв'язків з іншими відповідними об'єднаннями громадян); комплексність (передбачає моніторинг окремих сфер соціально-економічного розвитку територіальної громади з їх взаємозв'язками). При цьому, моніторинг має бути спрямованим на послідовні рішення всієї сукупності завдань, закінчуючи рекомендаціями; безперервність аналізу; періодичність моніторингу та інформування; співставність застосовуваних показників моніторингу в часі; розвиток моніторингу шляхом удосконалення методології, технічного оснащення, розширення досліджуваних процесів і збільшення кількості об'єктів.

У процесі соціально-економічного моніторингу слід проводити кількісну оцінку: економічного потенціалу територіальної громади (відповідного регіону, виробничої спеціалізації); стану ринку праці (рівень безробіття та його характеристика, навантаження на працездатне населення); інвестиційного клімату (стан банківської та парабанківської інфраструктури, діяльність потужних кредитних ліній, в тому числі міжнародних і бюджетних,

структура інвестицій, бюджетна самостійність територіальної громади); стану інфраструктури (транспортна мережа, проблеми житлово-комунального господарства); рівня життя (динаміка чисельності населення, співвідношення доходу та прожиткового мінімуму на душу населення, індекс концентрації доходів, індекс споживчих цін для досліджуваної територіальної громади).

З метою аналізу привабливості муніципального утворення для інвестицій, на цьому етапі слід оцінювати його конкурентний статус, що є функцією від двох похідних – конкурентоздатності та конкурентного потенціалу. Конкурентоздатність передбачає наявність доступних земельних ресурсів, стан інфраструктури, рівень життя тощо. Конкурентний потенціал вимірюється величиною «вхідного бар'єру на територію муніципального утворення», що виражається через рівень орендної плати, оподаткування, пільг тощо.

На наступному етапі доцільно здійснити ресурсний аналіз територіальної громади. При цьому слід зібрати інформацію про ресурси та їх рух (власники, балансоутримувачі тощо); вибудувати організаційні моделі управління муніципальним господарством. Як свідчить досвід, житлово-комунальне господарство є основною статтею витрат місцевих бюджетів, а також джерелом резервів для економії. У зв'язку з цим, слід приділити особливу увагу аналізу, організації, руху фінансових потоків у цій галузі господарства територіальної громади.

На третьому етапі необхідно визначити проблеми та поставити цілі. Наприклад, спільною проблемою місцевих бюджетів є обмеженість ресурсів та їх слабка диверсифікованість і, як наслідок, обернена кореляція доходів з макроекономічною ситуацією на території муніципалітету. Структурно концепція соціально-економічного розвитку територіальної громади має включати такі розділи: стартові умови та оцінка вихідної соціально-економічної ситуації; стратегічний вибір та цілі стратегічного розвитку; стратегічні цілі економічного розвитку територіальної громади; стратегічні цілі містобудівельного розвитку; основні напрями місцевої соціально-економічної політики; ресурси для реалізації концепції та механізм їх використання.

На четвертому етапі слід виділити центри фінансової відповідальності за ознаками спрямованості та обсягом витрат. На п'ятому етапі необхідно проаналізувати можливі напрями застосування спеціальних фінансово-економічних засобів для досягнення вироблених цілей. На шостому етапі доцільно скласти консолідований бюджет територіального утворення. На сьомому етапі буде відбуватися реалізація стратегічного плану: оперативне управління проектами; бюджетування; управління за відхиленнями тощо. На наступних етапах здійснюється автоматизація методів вирішення управлінських проблем, що класифікуються за функціями управління, функціональними підсистемами, а також за етапами та стадіями прийняття управлінських рішень. Для цього необхідна інтегрована поліфункціональна автоматизована система стратегічного та оперативного управління бюджетом територіальної громади, підрозділами органу місцевого самоврядування.

⇒ Завдання стратегічного управління на муніципальному рівні можуть бути вирішені лише спільно зі стратегічними завданнями держави. Важливою складовою стратегічного управління є цілеспрямована діяльність щодо узгодження інтересів територіальних громад з інтересами державної влади, а також господарюючих суб'єктів.

Стратегічний підхід до муніципального управління означає скоординоване управління станом і змінами на

підвідомчих територіях. Стратегічний підхід є антиподом існуючому в багатьох органах місцевого самоврядування пріоритету вирішення поточних щоденних завдань.

Застосування запропонованої методики під час прийняття рішень в умовах нестабільності дасть можливість органам місцевого самоврядування управляти залученням ресурсів, а також формувати поліваріантну систему ресурсного забезпечення виконання покладених на них функцій.

Перспективи подальших досліджень доцільно зосередити на виробленні стратегії залучення інвестицій до розвитку відповідних територіальних громад.

Література.

1. Иванов В. В. Муниципальное управление: Справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – 2-е изд., доп. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 718 с.
2. Широков А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление) / А. Н. Широков. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. – 358 с.
3. Reese L. A. The use of planning methodologies in local economic development decisionmaking // Environment a. Planning. C. Government a. Police / L. A. Reese. – L, 1997. – Vol. 15, № 3. – P. 14.
4. Smit P. Cities as social responsibility: Planning and urban form // The changing social geography of Canadian cities / P.Smit, P. Morre. – Montreal, 1993. – P. 32.

УДК 352:323.29

Лілія Гиренко

РЕАЛІЗАЦІЯ ЕЛІТОГЕНЕЗНОЇ МІСЬОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано здобутки та прорахунки державної ювенальної політики та молодіжної політики органів місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення в Україні. Виявлена одностороння зосередженість на проблемах соціального захисту вразливої частини молоді від витискування на периферію суспільної стратифікації і недостатня увага щодо сприяння піднесенню її найбільш перспективних представників на рівень регіональної та національної еліти.

Ключові слова: молодіжна політика, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, молодь, еліта, елітогенез.

⇒ Молодіжна політика у загальній структурі державної політики останніми десятиліттями стала відігравати надзвичайно важливу роль, про що постійно декларується у виступах державних діячів. Нагальні проблеми розвитку молоді, аналіз їх причин та пошук шляхів подолання привертають також увагу і всього суспільства.