

9. Фонд «Ефективне управління» // Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.feg.org.ua/news/foundation_press/miscieviy-kolorit-reyting-konkurentospromojnosti-regioniv-ukrayini.html

10. Щодо вдосконалення механізмів фінансування проєктів українсько-польського транскордонного співробітництва: Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1064/>.

УДК 35.088.6:352

Р.М. Плющ, Л.П. Оленковська

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ. ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ХЕРСОНСЬКОЇ ТА МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

Анотація. У статті досліджується стан упровадження міжмуніципальної співпраці та міжсекторного партнерства територіальними громадами Херсонської області, визначаються основні проблеми та перешкоди на шляху до їх ефективного здійснення; визначаються основні механізми організації інтегративних процесів у сфері місцевого самоврядування.

Ключові слова: міжмуніципальна співпраця, міжсекторне партнерство, проблеми та перешкоди, органи місцевого самоврядування, територіальний розвиток.

Plushch R.M., Olenkovskaya L.P. Ways to improve the integration processes that use it in local government. Experience of territorial public Herson and Mykolaiv regions.

Annotation. The article examines the status of inter-municipal cooperation and sectoral partnership between local communities Kherson region, identifies the main challenges and obstacles to their effective implementation; defined the basic mechanisms of integrative processes in local government.

Key words: inter-municipal cooperation, cross-sector partnerships, challenges and obstacles, local authorities, regional development.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Природний рух до інтеграції в українському місцевому самоврядуванні спричиняється насамперед чинниками внутрішнього порядку, є породженням наявної ситуації в територіальних громадах з огляду на реальні ресурсні та управлінські можливості місцевого самоврядування. Йдеться про роздрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня місцевого самоврядування, суттєві відмінності у соціально-економічних та фінансових «профілях» територій одного статусного рівня, що не дозволяє багатьом територіальним громадам самостійно здійснювати власну політику розвитку

На сучасному етапі значущість інтегрованої співпраці у сфері місцевого самоврядування на місцевому рівні у горизонтальній площині зростає. Потреба оптимізації використання ресурсів викликає необхідність активізації ініціативи органів місцевого самоврядування в процесі спільного рішення політичних, соціальних, економічних і інших проблем.

Практичне впровадження міжмуніципальної співпраці та міжсекторного партнерства свідчить, що для успішного здійснення інституціоналізації інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні потрібні як державна підтримка так і досягнення інституціоналізації інтересів учасників інтеграційних процесів.

На сучасному етапі територіального розвитку в Україні актуальним стає пошук нових інноваційних шляхів досягнення результативного розвитку територіальних громад. Значна кількість науковців і практиків місцевого самоврядування сходяться на думці, що для вирішення цього завдання слід об'єднати зусилля як органів місцевого самоврядування, так і активних представників громадянського суспільства та місцевого бізнесу. [1. с. 38]

Як слушно зазначають В.Тихонов та В.Негода, проблема консолідації муніципального руху є нагальною як для територіальних громад, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, усіх інших суб'єктів муніципального руху, так і для держави в цілому [6, с.93], оскільки, з одного боку, вітчизняний та зарубіжний досвід свідчить, що лише скоординованими спільними зусиллями можна подолати проблеми правового, організаційного, матеріально-технічного та фінансового характеру, з якими сьогодні стикаються органи місцевого

самоврядування, а з іншого – держава також зацікавлена в організованості та консолідації муніципального руху, що сприятиме ефективності в реалізації державної регіональної та муніципальної політики [5, с. 97].

Спільна діяльність органів влади, представників громадськості та бізнесу і є проявом міжсекторного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми становлення та розвитку інтеграційних процесів у сучасному місцевому самоврядуванні України досліджуються такими науковцями та практиками, як О.Берданова, Г.Борщ, В.Вакуленко, О.Дудкіна, Н.Дутко, О.Ігнатенко, М.Камінська, Т.Маматова, А.Мельник, Г.Монастирський, В.Негода, В.Погорілко, В.Рубцов, П.Стехін, В.Тихонов, В.Толкованов, В.Удовиченко, В.Чайка та інші.

Інтеграційні процеси в місцевому самоврядуванні досліджуються і російськими науковцями, серед яких слід зазначити таких, як Є.Арумова, Е.Волкова, М.Зенков, І.Кокін, Л.Коновалов, М.Корсакова, М.Ліборакина Є.Масленникова, Н.Миронова, Л.Никовська, Л.Рагозина, А.Серебренникова, Н.Хананашвілі, В.Юрченко, В.Якимець та деякі інші.

Серед інших зарубіжних дослідників, які розв'язують проблеми взаємодії різних секторів управління й економіки, вивчають вплив партнерства на розвиток національних економік, досліджують міжсекторне соціальне партнерство, слід зазначити праці Т.Біркланда, У.Больца, С.Ваддока, Дж.Веббера, А.Вейра, М.Геррарда, Ст.Грімсея, І.Еськомбі, А.Лінхарда, А.Лоуренса, М.Люїса, А.Сміт, В.Сміта, А.Уїлсона, А.Френка, К.Чарлона та інших.

Незважаючи на значну кількість науково-практичних надбань з цієї проблематики, очевидно є потреба аналізу досвіду, набутого територіальними громадами в Україні, з метою визначення шляхів розв'язання суперечностей між потребою динамічного розвитку інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні України і недостатністю організаційно-управлінського забезпечення зазначених процесів, що і зумовило вибір теми дослідження.

Значна увага до інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування приділена в посібнику з розвитку громад [3], в якому досліджуються різні форми партнерства між суб'єктами місцевого розвитку. Зазначається, що розвиток партнерства – це розвиток громади в цілому, а відкритість до взаємодії з боку органів місцевої влади з усіма зацікавленими сторонами, налагодження тісної співпраці, розвиток партнерства, зокрема і міжсекторного, відкриває шлях до зміцнення потенціалу щодо розв'язання таких проблем [4, с. 27].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Недостатнє нормативно-правове забезпечення інтегрованої діяльності органів місцевого самоврядування спричиняє потребу в поширенні досвіду, набутого українськими територіальними громадами в сенсі напрямків, докладного аналізу механізмів здійснення міжмуніципальної співпраці та забезпечення міжсекторного партнерства.

Формулювання цілей статті. Метою статті є представлення досвіду впровадження міжмуніципальної співпраці та міжсекторного партнерства територіальними громадами Херсонської та Миколаївської областей, визначення основних складових його успішної реалізації. Для реалізації цієї мети слід вирішити такі завдання: проаналізувати основні підходи до реалізації проектів міжмуніципальної співпраці та міжсекторного партнерства на місцевому рівні, визначити умови та чинники успішного їх впровадження, дослідити та розглянути можливість інституціоналізації таких процесів і створення відповідних структур.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні прагнення до інтеграції діяльності в українському місцевому самоврядуванні є об'єктивною відповіддю на виклики як внутрішньої ситуації в територіальних громадах, так і зовнішнього середовища з огляду на реальні ресурсні та управлінські можливості місцевого самоврядування. Відомо, що актуальними проблемами сучасного місцевого самоврядування України, факторами, що стримують ефективне управління територіями, є роздрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня місцевого самоврядування, суттєві відмінності у схемах розселення в сільській місцевості (від хуторів і малих сіл до високоструктурованих великих поселень). Зазначене має наслідками значну диференціацію в кількості населення, площі, інших параметрах між поселеннями одного статусного рівня, призводить до невідповідності статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу. А це не дозволяє виробити єдину адекватну трансфертну політику в міжбюджетних відносинах на всіх рівнях

управління, має наслідком високий рівень неефективного витрачання ресурсів на їх функціонування.

Інтеграційні процеси, що сьогодні поширюються в місцевому самоврядуванні України, є важливим фактором результативного місцевого розвитку.

Територіальні громади, беручи участь у здійсненні спільної діяльності, об'єднуючи свої ресурси, реалізуючи спільні проекти і програми, вносять певні корективи у свою поведінку, у власне бачення місцевого розвитку, мають узгоджувати їх з іншими партнерами.

Маємо два типи інтегрованої діяльності – міжмуніципальну співпрацю та міжсекторне партнерство.

На практиці обидва види інтеграційної діяльності можуть здійснюватися одночасно та доповнювати одне одного, забезпечуючи залучення до участі у процесі прийняття та здійснення управлінських рішень, які впливають на розвиток області, окремих її складових, максимальну кількість зацікавлених сторін.

Політика міжмуніципального співробітництва в цілому розглядається як сукупність принципів, процедур, пріоритетів, форм, видів забезпечення і методів реалізації цілей міжмуніципальної взаємодії. Об'єктом такої політики є муніципальні утворення, зацікавлені в розвитку інтеграційних зв'язків, а суб'єктом – сукупність муніципальних і державних органів управління, зацікавлених бізнес-структур тощо.

Одним із прикладів реалізації міжмуніципальної співпраці в Херсонській області є Таврійське об'єднання територіальних громад.

Для співставлення об'єднання та його можливостей щодо Херсонської області, України, світу здійснено статистичний аналіз основних макроекономічних показників – таких, як обсяг торгового обороту в обласному / національному / міжнародному розрізі для визначення відносної долі об'єднання у різних галузях економіки / групі продуктів, що вже на етапі планування діяльності спонукало громади усвідомити необхідність співпраці.

На особливу увагу заслуговує такий механізм інтегрованої діяльності, як «парасолькові» проекти, що вперше були запропоновані при плануванні розвитку об'єднання територіальних громад. У процесі планування було виокремлено декілька зон управлінського впливу, які могли забезпечити суттєвий економічний та соціальний ефект для учасників об'єднання. Наприклад, такою зоною впливу було визначено загальний бізнес-клімат. Важливо, що чинне законодавство не обмежує підприємця як місцем реєстрації бізнесу, так і місцем здійснення підприємницької діяльності. Очевидно, що «рівномірне» бізнес-середовище у межах Таврійського об'єднання територіальних громад було вигідним для кожного учасника. Отже, таким «парасольковим» проектом став проект «Створення сприятливого бізнес-середовища Таврійського об'єднання територіальних громад».

Реалізація інтегрованої діяльності об'єднань територіальних громад спонукає до пошуку найбільш простих та ефективних форм юридичних осіб з функцією забезпечення місцевого економічного розвитку, максимально пристосованих до їх потреб. Такою формою є Агенція регіонального розвитку, діяльність якої в межах Таврійського об'єднання полягає в забезпеченні активної промоції інвестиційних проектів, спільного представлення інтересів усіх учасників об'єднання. Такими яскравими прикладами є щорічний Таврійський ярмарок, міжнародний інвестиційний форум тощо.

Цей приклад доводить життєздатність інтеграційних процесів, міжмуніципальної співпраці у разі, коли вони виникли на основі реально існуючих соціальних та економічних потреб до об'єднання, забезпечені інституційно, мають чітко окреслені межі співпраці, відчувають позитивний результат від співпраці. Також слід зазначити, що практичний досвід упровадження міжмуніципального співробітництва Франції за функціональною концепцією імовірно слід визнати найбільш прийнятним і для України, оскільки він забезпечуватиме гнучке реагування на виклики сьогодення.

Упровадження механізмів міжсекторного партнерства в Україні, на нашу думку, є необхідним у стратегічній перспективі, в питаннях зміцнення муніципальної влади, розвитку громадянського суспільства, а також є відповідною реакцією на сучасні виклики. Ключовим чинником є зростання різноманітності вимог суспільства до муніципальної влади.

Для місцевої влади міжсекторне партнерство є інструментом розділення відповідальності, компетенції і ресурсів між усіма суб'єктами життєдіяльності територіальної громади, що сприяє атмосфері партнерства та співпраці, оскільки відповідальність розподіляється між усіма ключовими учасниками.

У питанні розгортання інститутів на основі міжсекторного партнерства слід урахувати, що розробити єдиний інституційний комплекс, універсальний для всіх видів муніципальних утворень, практично неможливо, і пов'язано це передусім з безліччю соціальних, культурних, історичних, політичних і ресурсних відмінностей.

На нашу думку, найбільш прийнятною технологією міжсекторного партнерства для фінансування реалізації заходів соціально-економічного розвитку території, передбачених у стратегічному плані, є організація корпоративної некомерційної структури за ініціативою органів місцевого самоврядування у формі фонду або агентства. Така структура є найбільш ефективною моделлю організації – зокрема для проведення конкурсів на здобуття грантів на реалізацію проектів НДО, забезпечення прозорості розподілу ресурсів і контролю над їх ефективним використанням.

Найменш дослідженою є сфера співпраці суб'єктів адміністративно-територіального устрою – таких, як територіальні громади та представницькі органи місцевого самоврядування – районних рад, обласних рад, органів державної влади, які належать до різних гілок влади та територіально містяться у різних областях України.

Раціональною формою є субрегіони. Така форма інтегрованої діяльності є поширеною в Європі, окремих країнах пострадянського простору і доводить свою корисність.

З метою законодавчого визнання такої форми інтегрованої діяльності в Україні нами подано пропозиції щодо змін до Закону України «Про місцеве самоврядування», які зокрема стосуються внесення до ст.15 Закону норми щодо можливості органів місцевого самоврядування утворювати на договірних засадах субрегіони – укрупнені райони – з метою поєднання ресурсів для реалізації спільних проектів.

Оскільки адміністративно-територіальний поділ в Україні не завжди співпадає з межами економічних регіонів, потреба співпраці на міжобласному рівні є нагальною, особливо в умовах скорочення основного ресурсу держави – населення.

2011 року було започатковано за участі проекту «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» створення з суб'єктів – представників двох областей – Херсонської та Миколаївської. Основні складові їх економіки є дуже подібними, що спричиняє до галузевої конкуренції. Разом із тим поєднання зусиль і ресурсів, міжрегіональний поділ праці могли б забезпечити значне зростання економіки обох областей. У процесі дослідження було визначено найбільш природних партнерів – шість районів двох областей та власне обласні центри, сумарний основний ресурс яких – населення – складав 1200 тис осіб. Інструментом об'єднання для них було запропоновано спільну діяльність над Стратегією розвитку субрегіону всіх планованих до об'єднання суб'єктів адміністративно-територіального устрою.

Усі учасники процесу 10 червня 2011 р. підписали Меморандум про створення спільного Стратегічного плану підвищення конкурентоспроможності та економічного розвитку Дніпро-Бузького субрегіону, який охоплює загальну географічну територію Миколаївської та Херсонської міських рад, Білозерського, Голопристанського, Цюрупинського районів Херсонської області та Баштанського, Жовтневого, Миколаївського районів Миколаївської області.

Прогресивним шляхом до формування інституцій, які забезпечують розвиток складних організаційних утворень у системі міжсекторного, міжмуніципального партнерства, є проектний підхід, у межах якого реалізуються проекти, які можна ідентифікувати як інституційні [7, с. 6]. На тлі об'єктивних тенденцій розвитку сусідніх територій у напрямках формування агломерацій населених пунктів первинний досвід реалізації таких проектів, які інституційно підтримують міжмуніципальне співробітництво й міжсекторне партнерство, отримано під час створення Дніпро-Бузького субрегіону «Золота дельта», об'єднання територіальних громад «Скадовщина курортно-туристична», Таврійського об'єднання територіальних громад тощо. Завдяки цьому територіальні громади – учасники інтегрованої діяльності – забезпечують координацію взаємодії, створюють умови для залучення ресурсів на розвиток із різних джерел,

опрацьовують нові механізми управління процесами виконання стратегічних планів і вирішення спільних інфраструктурних проблем територіальних громад.

Інституційний проект можна ідентифікувати як такий, що має на меті інституціоналізацію взаємовідносин декількох учасників спільної постійної або тимчасової діяльності, завдяки якій реалізуються спільні та індивідуальні інтереси учасників, а продуктом реалізації такого проекту, як правило, є певна інституція спільно з механізмом її функціонування.

До ключових особливостей інституційних проектів слід віднести насамперед те, що критичними процесами в них є процеси комунікацій для координації зусиль багатьох учасників, які мають різний юридичний статус, різний рівень ресурсних можливостей та потреб, а найголовніше – різнопланові, а часто й суперечливі інтереси.

Одним із таких інституційних проектів у рамках формування Дніпро-Бузького субрегіону, наприклад, є створення Ради розвитку Дніпро-Бузького субрегіону «Золота дельта». Робочою групою було розроблено та прийнято Положення Про Раду Розвитку суб'єктів адміністративно-територіального устрою частин Херсонської та Миколаївської області, визначено порядок її створення, функціонування та припинення діяльності.

На сьогодні Стратегія розвитку субрегіону погоджена усіма суб'єктами учасниками субрегіону, відбувається процес інституціоналізації реалізації Стратегії розвитку. Отже, у процесі формування Субрегіону, планування його подальшого розвитку, пошуку шляхів подолання складних і важливих для всіх учасників проблем поступово виокремився механізм організаційно-інституційного забезпечення функціонування субрегіону як економічного явища, який складається з Ради розвитку (неформального органу прийняття спільних управлінських рішень) і діє на підставі Положення, виконавчої структури, яка виконуватиме управлінські, координаційні функції та є підзвітною, підконтрольною Раді розвитку, і власне суб'єктив-учасників субрегіону, які через Раду розвитку впливатимуть на прийняття управлінських рішень. Неодмінною умовою подальшого розвитку міжмуніципального співробітництва та міжсекторного партнерства є законодавче визнання цих явищ і формування необхідних умов для реалізації.

Висновки з даного дослідження. Сучасний етап становлення й розвитку інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні України потребує вирішення питань їх інституційного забезпечення. Пропонується, урахувавши міжнародний досвід, надати такі рекомендації щодо порядку дій з інституціоналізації міжмуніципального співробітництва в Україні: провести аналіз сучасного стану інтеграційних процесів з метою визначення стратегічних пріоритетів розвитку; розробити та прийняти стратегію розвитку міжмуніципального співробітництва; створити належну законодавчу та нормативно-правову базу формування та функціонування відповідних органів і структур; на державному рівні створити механізми стимулювання співпраці територіальних громад через підтримку спільних проектів органів місцевого самоврядування; створити структуру, що опікувалася б питаннями міжмуніципального співробітництва (державна Агенція із завданнями реалізації та моніторингу виконання проектів міжмуніципального співробітництва, надання методичної та інформаційно-консультативної підтримки органам місцевого самоврядування, виконання інших завдань згідно з Рекомендаціями 221 (2007) Ради Європи); на місцевому та регіональному рівнях передбачити можливість створення органами місцевого самоврядування структур міжмуніципального співробітництва у вигляді Агенцій регіонального (місцевого) розвитку або Координаційних рад, що забезпечують координацію та контроль виконання завдань міжмуніципального співробітництва; залучити громадськість для активізації запровадження інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні України.

Перспективи подальших розвідок. У перспективі – аналогічні дослідження можливості утворення та розвитку інших субрегіонів на території України.

Список використаних джерел

1. Звонар В. П. Міжсекторне партнерство як механізм реалізації соціальної політики (на матеріалах Волинської області) : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук / Віктор Павлович Звонар. – Київ, 2008 – 20 с.

2. Ловкова А. А. Социальное партнерство органов местного самоуправления, общественных организаций и бизнеса: теория, принципы, технологии / А. А. Ловкова. – Самара-Тольятти : ООО ПК "Типография", 2011. – 240 с.
3. Посібник з розвитку громад: Практичний poradnik для небайдужих / [Дуда А., Сльчева Л., Ібрагімова І, Підлуська І., Светіков О.]. – 2-ге вид. - К.: Комітет виборців України, Вид-во «ЛІАТ і К», 2008. – 458 с.
4. Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні : науково-практичний посібник / за ред. В. В. Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – С. 288 с.
5. Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : [матеріали наук.-практ. конференції], м. Київ, 31 травн. 2007 р.: [у 4-т.] / за заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна. – К.: НАДУ, 2007. – Т. 3. – 364 с.
6. Тихонов В. Н. Проблеми консолідації асоціацій органів місцевого самоврядування України / В. Н. Тихонов, В. А. Негода // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні : науково-практичний посібник / за ред. В.В.Кравченка. – К.: Атіка, 2003. – С. 96-100.
7. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Шаров Ю. П. // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип.1. – С. 5–9.
8. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы / В. Н. Якимец. – М.: Букинист, 2004. – 384 с.

УДК 35.078.008.1

О.В. Половцев, В.Г. Баранова

УПРАВЛІННЯ РОЗПОДІЛОМ РЕСУРСІВ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОЦЕДУРИ

Анотація. Запропоновано методикку розподілу ресурсів у державному управлінні, що надає можливість обробки кількісної статистичної та якісної експертної інформації на основі теорії нечітких множин і використання процедури аналізу якості оцінювання.

Ключові слова: державне управління, прийняття рішень, якість прийняття рішень, якість управління, контроль.

Polovtcev O.V., Baranova V.G. Manage the distribution of resources in the public sector: the theoretical and methodological approaches and practical procedures.

Annotation. The methods of allocation of resources in public administration, which enables statistical processing of quantitative and qualitative expert information on the basis of fuzzy set theory and the use of procedures for analyzing the quality of estimation.

Key words: state administration, making decision, quality of making decision, quality of justices.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Важливим завданням у державному управлінні (ДУ) є спрямування наявних ресурсів за призначенням. Ресурси держави складаються з матеріальних, до яких належать природні ресурси, наявні активи, запаси, фінанси, підприємства, устаткування тощо; та з інших ресурсів (час, професійний рівень службовців, досвід керівництва, соціально-економічний стан у державі). До них можна додати імідж держави на світовій арені та її позиції в різних галузях світового виробництва.

Завдання розподілу ресурсів постійно виникають у всіх сферах державного управління. Особливо гострими та актуальними вони є в умовах суттєвої обмеженості ресурсів. Зокрема завдання розподілу ресурсів потребують оптимального свого розв'язання для регіонів, певних територій, окремих галузей економіки, державних підприємств, а також для оптимізації розподілу бюджету в цілому. Завдання розподілу ресурсів виникає за наявності множини альтернативних статей, програм чи проектів – кандидатів на одержання ресурсів, з яких слід вибрати для реалізації та забезпечення ресурсами найбільш важливі та результативні.

Процес розв'язання завдань розподілу ресурсів у сучасних умовах України стикається з наявністю низки чинників, що вимагають розробки нових підходів до такого класу проблем. Так, для України характерні нестійкість, мінливість і глобальні перетворення. Тут можна виділити такі особливості:

1. Висока динаміка протікання процесів.