

УДК 352.1:338.24

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.1.19>

**Ситницька Оксана Анатоліївна,**  
аспірантка освітньо-наукової програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
Західноукраїнський національний університет  
м. Тернопіль, Україна  
ORCID ID: 0000-0001-6368-8736

## ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ КОНКУРЕНЦІЇ

### INTRODUCTION OF THE COMPLEX MECHANISM OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONDITIONS OF COMPETITION

*У статті проаналізовано міжнародний та вітчизняний досвід комплексного механізму управління територіальними громадами як системи економічних, фінансових, соціальних, правових та політичних інструментів реалізації основних завдань місцевого самоврядування. Охарактеризовано кожен складову частину такого механізму та наведено приклади їх впливу на підвищення ефективності управління громадами.*

*Доведено, що комплексний механізм управління громадами за функціональною характеристикою містить такі складові частини, як фінансово-економічну, нормативно-правову та кадрову, які, об'єднуючись в систему засобів управління адміністративно-територіальними утвореннями економічного, фінансового, соціального, правового та політичного напрямку, використовуються комплексно.*

*Зауважено, що для ефективної реалізації владних повноважень щодо управління громадами в умовах конкуренції неабиякого значення набуває проблема приведення у відповідність до сучасних умов нормативно-правової функціонування усіх учасників процесу управління. Доведено, що найбільш конкурентоздатними та спроможними є ті громади, які при формуванні своїх бюджетів виваженого підходять до їх збалансування і акцентують увагу на окремих показниках, таких як: доходи загального фонду на одного мешканця громади, видатки загального фонду на одного мешканця громади, капітальні видатки на одного мешканця громади, питома вага місцевих податків і зборів у доходах загального фонду та інші. Обґрунтовано, що запровадження механізмів стимулювання кадрового потенціалу громади, в тому числі підвищення значущості професійної діяльності, кваліфікаційних характеристик людського ресурсу неодмінно внесе якісні зміни у соціальну складову частину комплексного механізму управління і, як результат, підвищить конкурентоздатність громади.*

*Акцентовано, що одним із основних векторів інституціональних перетворень у системі публічного управління громадами в сучасних реаліях є впровадження нової моделі комплексного механізму управління, заснованої на принципах децентралізації та нових умовах адміністративно-територіального устрою з урахуванням передового досвіду зарубіжних країн.*

*У процесі аналізу та дослідження було обґрунтовано основні концептуальні положення до моделювання умов підвищення ефективності управління громадами за умов наявності конкурентного середовища. Визначено, що таке моделювання ґрунтується на стратегічних змінах в процесі публічного управління розвитком громад через підвищення ефективності прийняття управлінських рішень та врахування всіх можливих проблемних варіантів розвитку подій.*

*Доведено необхідність розробки та запровадження комплексного механізму управління розвитком територіальних громад в умовах конкуренції, сформульовано зміст його складових, обґрунтовано, що дія визначених механізмів управління розвитком територіальних громад лише в комплексному застосуванні може призвести до підвищення їх конкурентоздатності.*

**Ключові слова:** територіальна громада, комплексний механізм управління, конкуренція, розвиток.

*The article analyzes the international and domestic experience of substantiation of the complex mechanism of territorial community management as a system of economic, financial, social, legal and political tools for the implementation of the main tasks of local self-government. Each component of such a mechanism is described and examples of their impact on improving the effectiveness of community management are given.*

*It is proved that the complex mechanism of community management by functional characteristics contains such components as: financial and economic, regulatory and personnel, which in turn are combined into a system of management of administrative-territorial entities of economic, financial, social, legal and political direction.*

*It is noted that for the effective implementation of the authority to manage communities in a competitive environment is of great importance the problem of bringing into line with modern conditions of regulatory and legal functioning of all participants in the management process. It has been proved that the most competitive and prosperous are those communities that approach their balancing in the formation of their balanced budgets and focus on certain indicators, such as: income of the general fund per capita, general fund expenditures per capita, capital expenditures per capita, one resident of the community, the share of local taxes and fees in the income of the general fund and others. It is substantiated that the introduction of mechanisms to stimulate human resources of the community, including increasing the importance of professional activities, qualifications of human resources will inevitably make qualitative changes in the social component of the integrated governance mechanism and, as a result, increase community competitiveness.*

*It is emphasized that one of the main vectors of institutional transformations in the system of public community management in modern realities is the introduction of a new model of integrated governance mechanism based on decentralization and new conditions of administrative – territorial organization taking into account best practices of foreign countries.*

*In the process of analysis and research, the main conceptual provisions for modeling the conditions for improving the effectiveness of community management in a competitive environment were substantiated. It is determined that such modeling is based on strategic changes in the process of public management of community development through improving the efficiency of management decisions and taking into account all possible problematic options.*

*The necessity of developing and implementing a comprehensive mechanism for managing the development of territorial communities in conditions of competition is proved, the content of its components is formulated, it is substantiated that the action of certain mechanisms for managing the development of territorial communities can increase their competitiveness.*

**Key words:** territorial community, complex management mechanism, competition, development.

В умовах динамічних змін розвитку територіальних громад у процесі реформ однією з фундаментальних вимог ефективного управління ними є розроблення такого комплексного механізму управління, який дозволив би зберігати і посилювати стійку позицію громади в умовах постійної конкуренції, оперативно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища змін задовольнити потреби мешканців та стабільно розвиватися.

Зміни середовища, нові методи управління, наявне конкурентне середовище стимулюють управлінців громад перебудовувати та підвищувати рівень механізмів управління таким чином, щоб забезпечити своїй адміністративно-територіальній одиниці збалансований розвиток. На цьому етапі стає зрозумілим, що найбільш ефективним для забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах конкуренції є саме комплексний механізм управління.

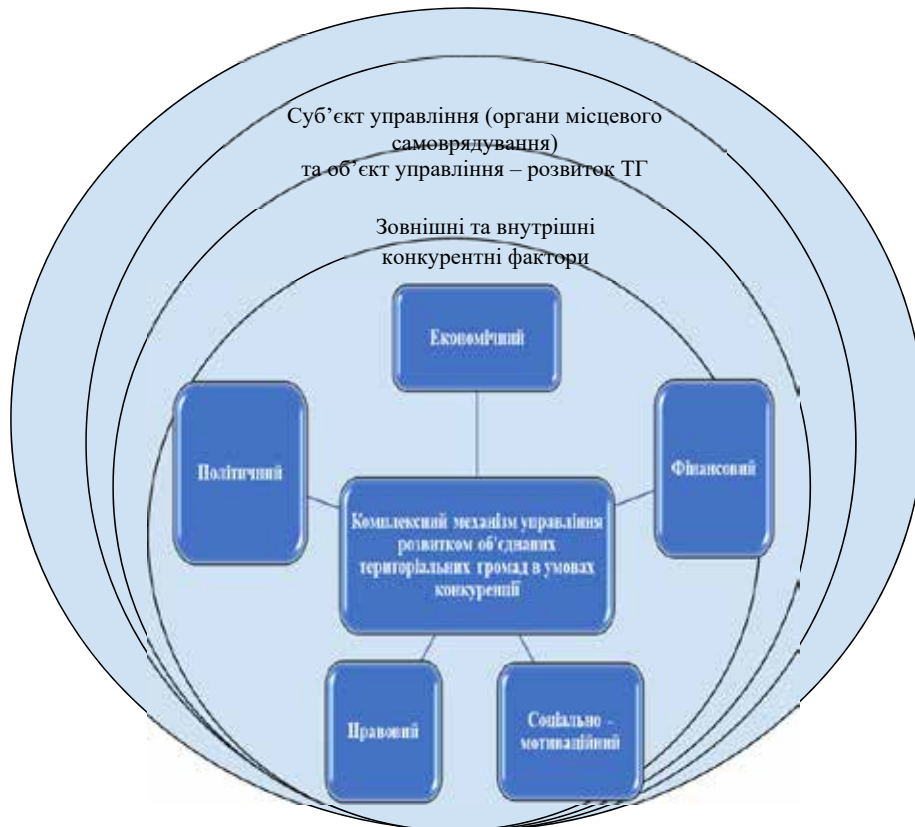
Аналізуючи підняту проблематику, бачимо, що в умовах глобальних реформ, які відбуваються в Україні, актуальним є вивчення теоретичних та методологічних основ управління громадами як особливим видом управлінської діяльності, яка покликана забезпечити їм ефективний розвиток. Як результат, з'являються публікації, в яких досліджуються саме механізми публічного управління та визначаються місце органів місцевого самоврядування в цьому процесі.

Не дивлячись на значну увагу дослідників щодо визначення дефініції механізму публічного управління, розкриття поняття комплексного механізму управління, а особливо комплексного механізму управління територіальними громадами є досить перспективним для наукової діяльності.

Можна з упевненістю констатувати, що більшість науковців, серед яких В. Бакуменко, Д. Безносенко, Л. Грень, В. Дзюндзюк, В. Медвідь, М. Мельник, Г. Одінцева О. Тимошенко, Ю. Ульяновченко, Н. Яркіна та ін., визначають комплексний механізм управління як систему: систему засобів, заходів, інструментів, впливу [2, с. 421; 3, с. 116].

Проаналізувавши роботи вищезгаданих авторів, спробуємо визначити комплексний механізм управління громадами в умовах конкуренції як сукупність (систему) конкретно визначених механізмів публічного управління громадами, через використання яких реалізуються управлінські впливи на розвиток територіальних громад із застосуванням основних принципів, функціоналу кожного суб'єкта управління, а також форм і методів управління та з урахуванням зовнішніх та внутрішніх конкурентних переваг громади. Схематично зміст моделі комплексного механізму управління громадами продемонстровано на рис. 1.

Варто зауважити, що розробка комплексного механізму управління розвитком територіальних громад в умовах конкуренції переслідує основну мету: застосувати увесь комплекс інструментів та засобів для досягнення стратегічної мети розвитку окремо взятої громади, яка визначена на державному рівні у відповідному документі – у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки – та є «основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та



**Рис. 1. Модель комплексного механізму управління розвитком територіальних громад в умовах конкуренції (складено автором)**

збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців» [5].

Отже, з вищенаведеного аналізу зробимо попередній висновок, що комплексний механізм управління розвитком територіальних громад в умовах конкуренції складається з таких видів механізмів:

1) економічного – управління проектно-інвестиційною діяльністю громад, що неодмінно призведе до залучення додаткових ресурсів для розвитку громади із зовнішніх джерел; сприяння розвитку малого і середнього підприємництва, що сприятиме наповненню дохідної частини бюджету та соціально-економічному розвитку громади; обґрунтоване встановлення величини місцевих податків та зборів та виважена регуляторна політика, що дасть змогу залучити до взаємовигідної співпраці підприємців, що не є членами громади тощо;

2) фінансового – управління бюджетним процесом громади, яке має на меті підвищення результативності управління доходами та витратами громад – виважене планування дохідної частини бюджету громади з урахуванням усіх можливих

ризиків, які притаманні конкурентному середовищу, та усіх джерел наповнення; досконалий аналіз витратної частини бюджету з урахуванням середніх показників сусідніх конкурентних громад, зокрема це стосується адміністративних видатків, видатків «бюджету споживання» та бюджету розвитку;

3) соціально-мотиваційного – управління, що регулює міжособистісні відносини (формує соціальні зв'язки) та має на меті: підвищення ефективності діяльності людського ресурсу засобами мотиваційного та стимулюючого характеру; організацію системи соціального захисту; створення належних умов для ефективного використання кадрового потенціалу громади. Тож соціальний вид комплексного управління розвитком територіальних громад спрямований на: забезпечення усіх ланок адміністративного апарату управління громадами високоефективним кадровим складом. Оскільки якісне надання послуг можуть організувати лише фахівці, піднявши таким чином громаду на вищий конкурентний рівень; постійне підвищення кваліфікації працівників, підготовку та перепідготовку кадрів, формування кадрового резерву; мотиваційне та стимулююче забезпечення; формування стійких цінностей та переконань;

Таблиця 1

**Аналіз окремих видів комплексного механізму управління розвитком територіальних громад в умовах конкуренції на основі окремих показників бюджетів громад Рівненського району Рівненської області за I квартал 2021 року**

№ з/п	Громада	Доходи загального фонду на 1-го мешканця (грн)	Видатки загального фонду на 1-го мешканця (грн)	Рівень дотаційності бюджетів (%)	Співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду (%)	Видатки на загальну середню освіту на 1-го учня (грн)	Капітальні видатки на 1-го мешканця (грн)	Питома вага місцевих податків і зборів у доходах загального фонду (%)	Види комплексного механізму управління розвитком громад в умовах конкуренції
									фінансовий
1	Бабинська ТГ	939,2	1931,4	21,9	37,4	8974,4	56	30,3	
2	Березнівська ТГ	707,7	1961	29,5	17,2	6827,1	8,4	29,8	
3	Білокриницька ТГ	529,9	1824	39,4	36,6	9899,9	26,2	45,1	
4	Бугринська ТГ	1060,7	1545,7	21	20,9	7249,9	11	30,7	
5	Великомежиріцька ТГ	530,8	1007,3	41,8	37,7	6398,3	0	36,8	
6	Великоомелянська ТГ	1507,3	2396,9	0	36,6	8381	303,9	39,6	
7	Головинська ТГ	559,1	2142,4	38,5	32,8	8688,3	0	36,1	
8	Городоцька ТГ	1720,2	1855,2	10,2	23,8	7349,4	72,4	63,4	
9	Гошанська ТГ	984,6	1538,6	12	22,3	8610,4	9,3	32,7	
10	Деражненська ТГ	620,3	1824,9	39,2	36,8	8160	63,3	28,8	
11	Дядьковицька ТГ	826	1883,7	17,1	30,8	11123	22,5	43,7	
12	Здовбицька ТГ	473,2	1422,5	44,5	41,8	8936,2	0	36,6	
13	Здолбунівська ТГ	1459	1884	0	9,5	7273,4	7,7	28,3	
14	Зорянська ТГ	1056,7	1493,9	4,3	22,5	8171	11,8	26,7	
15	Клеванська ТГ	1767,2	2444,7	-9,6	14	8649,1	38,4	15,7	
16	Корецька ТГ	737,1	1793,9	27,2	25	8782	21,1	28,8	
17	Корнинська ТГ	983,1	1796,6	26,5	34,9	7335	157,1	42,8	
18	Костопільська ТГ	1067,4	1476	10	11,2	6581	117,1	27,8	
19	Малинська ТГ	659,5	2002,9	36,5	28,9	6883	14,4	25,4	
20	Малолобашанська ТГ	1108,3	2037,6	13,1	28,5	8273,8	284	28,9	
21	Мізоцька ТГ	433,9	1290	46,4	36,8	10924	3,7	33,6	
22	Олександрійська ТГ	858,2	2235,9	17,6	40,9	8374,8	1,7	30,5	
23	Острозька ТГ	695,7	1496,5	28,1	28,7	8038,2	3,9	31,7	
24	Рівненська ТГ	1788,9	1775,2	-3,5	7,5	5517,3	5,8	25,3	
25	Соснівська ТГ	869,2	1345	20,3	23,4	7766,1	0	18,8	
26	Шпанівська ТГ	1211,1	1880,9	20,5	23,2	8900,7	27,3	38,5	
	Середній показник по Україні	1145,13	1750,82	15,57	28,37	9364,05	74,89	36,55	

Складено автором на основі [6].

4) правового – управління, яке являє собою систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється управління розвитком громад в конкурентному середовищі. Простіше кажучи, даний вид комплексного механізму управління розвитком громад забезпечує функціонування адміністративно-територіальної одиниці в законній площині. Насамперед це дотримання норм Конституції

України, законів, інших законодавчих актів, а також інструкцій, положень, рішень, розпоряджень у повсякденному процесі управління. Проаналізувавши законодавчу та нормативну базу, яка забезпечує ефективне функціонування розвитку громад в Україні, вдалося з'ясувати, що в державі для цього створено якісне правове підґрунтя, насамперед завершено дві найважливіші реформи: фінансової

децентралізації та адміністративно-територіальна. Проте під реальні умови цих реформ не адаптовані основні закони, які мають забезпечувати функціонування громад, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

5) політичного. Саме завдяки цьому виду комплексного механізму управління громад формують економічну, фінансову, промислову політику громади, які і будуть визначати її «особливе» місце серед інших подібних громад. Від якості прийнятих політичних рішень залежить успішний розвиток громади, а відповідно, і її конкурентоздатність.

Спробуємо проаналізувати стан конкурентоздатності громад залежно від окремих видів комплексного механізму управління ними. Даний аналіз представлений у табл. 1 на прикладі громад Рівненського району Рівненської області.

Отже, фінансовий вид комплексного механізму управління територіальних громад засвідчує, що ефективне збалансування доходів і видатків загального фонду бюджетів на 1 мешканця дає можливість громадам бути незалежними від дотаційних ресурсів, а це підвищує їх конкурентоспроможність.

Соціально-мотиваційний вид механізму демонструє цікаву тенденцію: у міських територіальних громадах показник «видатки на загальну середню освіту на 1-го учня» є нижчим ніж у сільських. На нашу думку, це пов'язано з тим, що у містах наповнюваність класів є значно вищою, а також управління швидше відреагували на сучасні виклики і прийняли ефективні рішення щодо оптимізації освітньої мережі, а отже, освітня субвенція «покрила» витрати на оплату праці педагогічного персоналу в повному обсязі, і потреби залучати додаткові кошти з місцевих бюджетів для цього не виникло. Вони могли спрямувати їх на інші потреби, вигідно виділяючись при цьому серед конкурентів. Так, зокрема, економічний вид комплексного механізму засвідчує, що це могли бути, зокрема, капітальні видатки. Про що, зокрема, свідчить відповідний показник.

Крім того, інший економічний показник – питома вага місцевих податків і зборів у доходах загального фонду – демонструє, що достойну конкуренцію серед громад складають ті, що мають значні надходження місцевих податків, оскільки це означає, що управлінці для ефективного розвитку залучають інвестиції у виробництво, створюють нові робочі місця, удосконалюють інфраструктуру.

**Висновки.** Провівши аналіз теоретичної суті та практичного значення комплексного механізму управління розвитком територіальних громад в умовах конкуренції можна стверджувати, що даний механізм є найбільш дієвим, оскільки охоплює всі сфери життєдіяльності громади в процесі її функціонування для досягнення цілей, визначених у стратегії розвитку задля підвищення рівня її конкурентоздатності.

Усі складові частини комплексного механізму взаємопов'язані, оскільки вплив кожного окремого – економічного, фінансового, соціально-мотиваційного, політичного чи правового – не має чітких меж. Адже досконала законодавча основа дасть можливість прийняти ефективно діючі програми життєдіяльності громади, які будуть забезпечувати її сталий соціально-економічний розвиток та задоволення потреб кожного мешканця, а значить – підвищить її конкурентоздатність.

Дана модель комплексного механізму управління територіальних громад звичайно потребує подальшого удосконалення та вивчення. Проте можна також стверджувати, що в умовах завершення децентралізаційних процесів (нових для територіальних громад умовах адміністративно-територіального устрою такий механізм управління є найбільш ефективним та дієвим, оскільки завдяки його впровадженню є можливість переходу громади на інший, більш високий рівень спроможності та конкурентності.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. Москва : Омега-Л, 2014. 525 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна ; уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
3. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка ; уклад. В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
4. Конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» денної та заочної форм навчання / уклад. А. С. Зеніна-Біліченко. Кам'янське : ДДТУ, 2017. 127 с.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.02.2022).
6. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 02.02.2022).