



Місцевий розвиток за участі громади

Том 2

Інституційні та прикладні аспекти
управління місцевим розвитком,
орієнтованим на громаду



Місцевий розвиток за участі громади

Том 2

Інституційні та прикладні аспекти
управління місцевим розвитком,
орієнтованим на громаду

Монографія



Підготовку та видання матеріалів монографії здійснено за підтримки проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», який фінансується Європейським Союзом та співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні. Думки, висновки та пропозиції, які містяться у цих матеріалах, належать автору і не обов'язково відображають погляди Європейського Союзу чи ПРООН.



СУМИ
УНІВЕРСИТЕТСЬКА КНИГА
2014

УДК 316.35(477)
ББК 66.3(4Укр)12
М 65

Рекомендовано до друку вченою радою Сумського державного університету
(протокол № 2 від 26.09.2013 р.)

Рецензенти:

Н.І. Гражевська – доктор економічних наук, професор, професор кафедри економічної теорії Київського національного університету імені Тараса Шевченка;
Т.В. Іванова – доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, проректор з науково-педагогічної роботи Академії муніципального управління;
О.В. Прокопенко – доктор економічних наук, професор, декан факультету економіки та менеджменту Сумського державного університету.

Колектив авторів: канд. екон. наук Ю.М. Петрушенко (заг. ред., передмова, п. 3.3, 5.1– 5.2, 7.1), д-р держ. упр. О.М. Руденко (п. 1.1– 1.3), канд. держ. упр. С.В. Штурхельський (п. 1.1– 1.3, 3.1– 3.3, 4.1– 4.3, 6.1– 6.3), С.А. Пінчук (п. 1.1– 1.3, 3.1– 3.2, 4.1– 4.3), д-р держ. упр. Л.В. Беззубко (п. 2.1– 2.3), Б.І. Беззубко (п. 2.1– 2.3), д-р держ. упр. М.Х. Корецький (п. 3.1– 3.3), канд. екон. наук О.В. Дудкін (п. 3.3), д-р держ. упр. В.Д. Бакуменко (4.1– 4.3), д-р екон. наук Т.А. Васильєва (п. 5.1– 5.2, 7.1), канд. екон. наук Т.О. Ілляшенко (п. 5.3), канд. екон. наук К.В. Ілляшенко (п. 5.3), Н.В. Котенко (п. 5.4), канд. політ. наук. А.Л. Шинкарук (п. 6.1– 6.3), А.В. Височина (п. 7.1), д-р екон. наук О.В. Длугопольський (п. 7.2), канд. держ. упр. К.В. Плоский (п. 7.3), Л.К. Абрамов (п. 8.1– 8.4), канд. пед. наук Т.В. Азарова (п. 8.1– 8.4), канд. мед. наук В.А. Сміянов (п. 9.1), канд. екон. наук С.В. Тарасенко (п. 9.1), канд. екон. наук О.В. Калініченко (п. 9.2), канд. екон. наук О.Д. Дивнич (п. 9.2), Н.Є. Летунівська (п. 9.3), д-р екон. наук С.В. Леонов (п. 9.4), А.С. Ласукова (п. 9.4), В.А. Омеляненко (п. 10.1– 10.3), канд. екон. наук О. М. Маслак (п. 11.1– 11.3), канд. екон. наук Ю. І. Данько (п. 11.1– 11.3), О. В. Дивнич (п. 12.1– 12.3), канд. екон. наук А. Ю. Якимчук (п. 13.1– 13.3).

Місцевий розвиток за участі громади : монографія : у 2 т. – Суми :
М 65 Університетська книга, 2014.

ISBN 978-966-680-688-1

Том 2 : Інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду / [за заг. ред. Ю. М. Петрушенка]. – Суми : Університетська книга, 2014. – 368 с.

ISBN 978-966-680-705-5

У другому томі монографії викладено інституційні та прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на громаду, приділено увагу економічним та фінансовим складовим соціально-економічного розвитку територіальних громад. Для фахівців з управління соціально-економічним розвитком, державних службовців, представників органів місцевого самоврядування, громадських діячів, викладачів, аспірантів, студентів економічних, управлінських та соціально-гуманітарних спеціальностей.

УДК 316.35(477)

ББК 66.3(4Укр)12

© Колектив авторів, 2014

© ТОВ «ВТД “Університетська книга”»,
2014

ISBN 978-966-680-688-1

ISBN 978-966-680-705-5 (Т. 2)

ПЕРЕДМОВА ІО

І. ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ РОЗВИТКУ 12

розділ 1. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні України 12

- 1.1. Застосування законодавчо закріплених форм
безпосередньої участі громадян у практиці місцевого
самоврядування 12
- 1.2. Невнормовані законодавством форми
безпосередньої участі громадян у практиці місцевого
самоврядування 18
- 1.3. Використання територіальними громадами України
європейського досвіду безпосередньої участі громадян
у муніципальному управлінні 29

розділ 2. Форми та механізми ефективної взаємодії громади і влади 38

- 2.1. Загальна характеристика взаємодії членів громади
і влади 38
- 2.2. Розвиток нових форм взаємодії членів громади
і влади 47
- 2.3. Участь громадських організацій у процесі розробки
стратегій місцевого розвитку 50

розділ 3. Соціальний капітал територіальної громади: сутність, механізм та інструменти формування і розвитку 62

- 3.1. Залучення громадян до безпосереднього самоврядування
як передумова розвитку соціального капіталу 62
- 3.2. Соціальна мобілізація як механізм формування
соціального капіталу територіальної громади 70
- 3.3. Фонд розвитку громади як дієвий інструмент
формування соціального капіталу територіальної
громади 75

розділ 4. Суспільний діалог в громаді як ефективний механізм прийняття рішень на місцевому рівні 85

- 4.1. Сутність та значення суспільного діалогу на рівні
територіальної громади 85
- 4.2. Впровадження місцевого соціального планування
громаді через механізм суспільного діалогу 90
- 4.3. Методика застосування механізму суспільного діалогу
на рівні територіальної громади 99

6	розділ 5. Фінансове забезпечення місцевого розвитку	109
	5.1. Теоретичні основи формування фінансової бази територіальних громад	109
	5.2. Міжнародні стандарти фінансування розвитку місцевих громад	118
	5.3. Просторові аспекти формування адаптивного фінансового механізму сприяння розвитку громади	127
	5.4. Альтернативні джерела фінансування екологічних ініціатив місцевих громад	143
	розділ 6. Практика місцевого електронного врядування	149
	6.1. Необхідність створення місцевих електронних ресурсів	149
	6.2. Вирішення муніципальних завдань за допомогою електронного врядування	155
	6.3. Практика створення муніципальної ІКТ-архітектури	160
	II. ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ, ОРІЄНТОВАНИМ НА УЧАСТЬ ГРОМАДИ	
	розділ 7. Оцінка ефективності залучення громади у місцевому розвитку	166
	7.1. Оцінка економічного потенціалу місцевої громади	166
	7.2. Роль громади в ефективній реалізації кластерної моделі розвитку регіонального промислового виробництва	172
	7.3. Оцінка рівня спроможності місцевої громади до абсорбції міжнародної технічної допомоги	186
	розділ 8. Центр місцевої активності як суспільний інститут розвитку громади	195
	8.1. Історія створення та функціонування Центрів місцевої активності	195
	8.2. Центр місцевої активності, його задачі та функції	203
	8.3. Центр місцевої активності і соціокультурне середовище громади	207
	8.4. Соціальне партнерство як механізм створення Центрів місцевої активності	214
	розділ 9. Стан соціальної сфери території як фактор місцевого розвитку	225
	9.1. Механізми впливу громади на розвиток системи охорони здоров'я на регіональному рівні	225
	9.2. Соціальна та економічна інфраструктура й громадська діяльність підприємства	233

II / Прикладні аспекти управління місцевим розвитком, орієнтованим на участь громади

Розділ 7. Оцінка ефективності залучення громади у місцевому розвитку

7.1. Оцінка економічного потенціалу місцевої громади

Поступальність розвитку національної економіки обумовлюється динамічністю становлення ієрархічно нижчих елементів, що входять до її складу. Саме тому на сьогоднішній день розробка та реалізація концепції регіонального розвитку є особливо актуальною та виступає одним із пріоритетних напрямків економічної політики.

Розбалансованість регіонального розвитку України призводить до формування прогресивних у своєму економічному розвитку та депресивних територій. Таким чином, виникає об'єктивна необхідність точ-

ного визначення позиції регіону в економічній системі країни та робота на її основі унікальної системи заходів, головною метою яких буде забезпечення збалансованості розвитку регіонів України. Одним із найбільш раціональних інструментів градації розвитку територій є оцінка їх економічного потенціалу.

У контексті даного дослідження насамперед варто зауважити, що категорія «потенціал» є міждисциплінарною, тобто використовується не лише в межах економічної науки. Доцільно відмітити, що термінологічно поняття «потенціал» набуло активного розвитку в рамках філософської науки і є результатом генезису діалектичної пари «можливість» та «дійсність». Етимологічно категорія походить від латинського слова «*potentia*» і означає «приховані можливості, силу, здатність» (Бабина, 2011).

Варто зазначити, що активізація уваги науковців до розуміння сутності категорії «потенціал», її компонентів та співвідношення з іншими поняттями в економічній науці відбулося у 1970–80-х роках.

У загальному розумінні потенціал можна охарактеризувати як «сукупність засобів, запасів та джерел, що є у наявності та можуть бути використані для досягнення певної мети, вирішення деякого завдання, а також можливостей окремої особи, суспільства та держави у певній галузі» (Генеца, 2006).

Варто зауважити, що базисом побудови соціально-економічної формації є економічні відносини, основою яких є єдність і взаємодія суб'єктів та об'єктів, які формують систему виробництва. Таким чином, особливої значимості в контексті даного дослідження набуває дослідження змісту економічного потенціалу, виокремлення його структурних елементів, оскільки їх кількісне визначення є основою для прогнозування майбутнього соціально-економічного розвитку країни в цілому та її регіонів.

Можна відмітити, що найбільш поширеною є позиція науковців щодо ідентифікації економічного потенціалу як єдності ресурсного забезпечення, можливостей створювати та ефективно використовувати наявні ресурси, а також здатності системи засвоювати продукovanі блага й поліпшувати кількісні та якісні показники її функціонування.

Однак, більш об'єктивно та комплексно оцінити зміст поняття «економічний потенціал» можна через призму дослідження його структурних компонентів. У загальному вигляді структуру економічного потенціалу представлено на рис. 7.1.

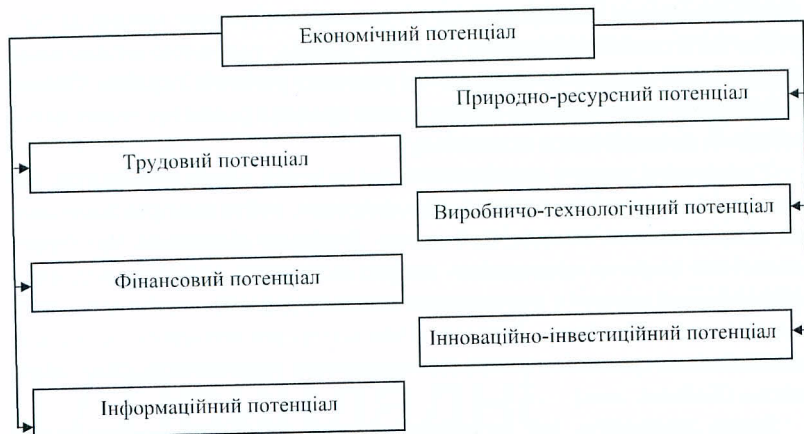


Рисунок 7.1. Структура економічного потенціалу

Необхідно відмітити, що природно-ресурсний потенціал відображає сукупність фактично наявних і таких, що можуть бути мобілізовані, природних ресурсів, які вже використовуються у процесі виробництва економічних благ чи можуть бути залучені в господарський обіг за умови досягнення певного рівня соціально-економічного розвитку.

Трудовий потенціал характеризує кількісні та якісні параметри оцінки трудових ресурсів і динаміку й тенденції їх змін із переходом до нової стадії соціально-економічного розвитку.

Виробничо-технологічний потенціал може бути визначений як сукупність залучених до економічної діяльності засобів виробництва, можливості їх розширення за умови підвищення ефективності й покращення рівня технологічного розвитку.

Інформаційний потенціал – реальні та перспективні інформаційні ресурси, рівень розвитку інформаційних технологій, а також здатність економічної системи щодо повної, своєчасної обробки інформаційного масиву та ефективного використання інформаційних потоків для задоволення потреб соціально-економічного розвитку.

Важливим структурним елементом економічного потенціалу є інноваційно-інвестиційний, оскільки визначає динамічність розвитку системи, включає досягнення прикладної та фундаментальної науки, дослідно-експериментальну базу, нові технології, науково-технічні кадри високої кваліфікації тощо.

Справедливо зауважити, що інтегруючим елементом у системі економічного потенціалу є фінансовий, оскільки фінанси виступають

забезпечувальною компонентною, що обумовлює розвиток, кількісні та якісні характеристики інших складових економічного потенціалу (Мельникова, 2011; Національна, 2011).

На нашу думку, фінансовий потенціал територіальної громади є важливим критерієм визначення мінімально ефективного розміру територіальної спільноти у адміністративному устрої держави.

Таким критерієм, на мій погляд, має бути фінансова самодостатність громад – тобто можливість громади забезпечити певну якість життя своїх мешканців на основі власних фінансових ресурсів.

В США, наприклад, громада утворювалась на основі її можливості фінансувати заклади шкільної освіти для своїх мешканців.

Фінансовий потенціал територіальної громади залежить як від характеристик території, так і від характеристик самої громади: наявності фінансових ресурсів у її членів та готовності їх використовувати для розвитку громади. Крім того фінансовий потенціал залежить від розподілу фінансових ресурсів і повноважень між місцевою і державною владою.

Без вирішення цього основного питання – створення самодостатніх громад на низовому рівні адміністративно-територіального управління не можливо щось суттєво змінити в тенденціях соціально-економічному розвитку сучасних територіальних громад в Україні.

У контексті даного дослідження необхідно відмітити, що попри узагальнений підхід до розумінні сутності та структури економічного потенціалу його оцінка з позиції територіальної громади має свою специфіку, що обумовлено особливостями її ідентифікації.

Так, у відповідності до чинного законодавства, територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (Про місце). Таким чином, можна зробити висновок, що територіальна громада може одночасно виступати як об'єктом, так і суб'єктом управління. Якщо розглядати територіальну громаду як суб'єкт управління, то їй буде притаманний такий елемент економічного потенціалу як трудовий, оскільки трудовий потенціал безпосередньо і передбачає кількісну та якісну оцінку жителів певної території з позиції їх участі у трудових відносинах. У свою чергу, територіальна громада як керуюча система прямо або через виборчі органів місцевого самоврядування може розпоряджатися природними ресурсами, які зосереджені на певній території, а також фінансовими ресурсами, зокрема в частині доходної та видаткової частини місцевих бюджетів, а тому доцільно виділяти її

природно-ресурсний та фінансовий потенціал. Варто зауважити, що виробничо-технологічний потенціал також частково можна розглядати як елемент економічного потенціалу територіальної громади, зокрема у сфері комунальної власності.

Отже, можна підсумувати, що економічний потенціал територіальної громади передбачає оцінку її трудового, природно-ресурсного, фінансового та виробничого потенціалів.

Необхідно відмітити, що у результаті оцінки економічного потенціалу території буде отримано показник, який ілюструватиме рівень використання територіальною громадою свого потенціалу. Основою для розрахунку інтегрального показника економічного потенціалу територіальної громади будуть статистичні показники, за допомогою яких можна охарактеризувати кожен зі структурних елементів потенціалу (табл. 7.1).

Так, у загальному вигляді формулу (Сыров, 2008) для розрахунку економічного потенціалу територіальної громади можна представити наступним чином:

$$F(T)_j = \sqrt[m]{\prod_{i=1}^m \left(\frac{1}{a} \sum_{i=1}^a t_{ij} \right)} \quad (1)$$

де $F(T)_j$ – інтегральне значення економічного потенціалу j -ї територіальної громади;

m – кількість структурних компонентів у складі економічного потенціалу;

a – кількість показників, що використовуються при розрахунку значення потенціалу структурних елементів економічного потенціалу;

t_{ij} – значення i -го індикатора наявності економічного потенціалу j -ї території, що приведені до єдиної розмірності.

Представлені в таб. 7.1 статистичні показники дозволяють нівелювати недоліки, притаманні іншим методикам оцінки економічного потенціалу. По-перше, відібрані показники знайшли своє відображення у вітчизняних статистичних базах та збірниках, тому їх акумуляція буде порівняно простою, а по-друге, приведені індикатори є формалізованими, тому не потрібно застосовувати методіку експертних оцінок, що суттєво підвищує точність отриманих результатів.

Система показників оцінки економічного потенціалу територіальної громади

№ п/п	Структурний елемент економічного потенціалу	Показники, що характеризують складові економічного потенціалу
1	Природно-ресурсний потенціал	сільськогосподарські угіддя, га; заготівля ліквідної деревини, тис. куб. м; залишок балансових запасів твердих корисних копалин, тис. куб. м.; запаси підземних прісних і мінеральних вод, тис. куб. м / добу
2	Трудовий потенціал	чисельність зайнятого населення, тис. осіб; чисельність населення з вищою освітою, тис. осіб; кількість аспірантів та докторантів, осіб; попит на робочу силу, тис. осіб
3	Фінансовий потенціал	обсяг податкових надходжень місцевого бюджету, тис. грн; обсяг неподаткових надходжень місцевого бюджету, тис. грн; видатки місцевого бюджету, тис. грн; обсяг боргових зобов'язань органів місцевого самоврядування, тис. грн
4	Виробничий потенціал	вартість основних засобів комунальних підприємств, тис. грн; рентабельність комунальних підприємств, %

Однак необхідно відмітити, що представлена вище методика дозволяє оцінити лише ресурсну складову економічного потенціалу територіальної громади, саме тому існує необхідність корегування оцінки ресурсної складової на оцінку іматеріальної компоненти. Таким чином, на наступному етапі доцільно з'ясувати, які територіальна громада має можливості та передумови для розширення його ресурсної бази. Для реалізації зазначеного етапу необхідно оцінити якість прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування, стан та розвиток інфраструктурних об'єктів тощо. Тобто фактично, необхідно дослідити усі ті фактори, зміна яких може призвести до розширення чи скорочення рівня забезпеченості фінансовими ресурсами. У процесі дослідження іматеріальної складової кожен із факторів має бути охарактеризований за наступним алгоритмом: сучасний стан – проблеми – шляхи вирі-

шення проблем та перспективи розвитку. Крім того, експертним шляхом необхідно ідентифікувати ті фактори, які мають найбільш важливе значення, тобто здійснити ранжування компонентів іматеріальної складової за пріоритетністю і на основі отриманої інформації передбачати у стратегічних програмах соціально-економічного розвитку території першочергове вирішення проблем пріоритетних складових іматеріальної частини економічного потенціалу територіальної громади.

Варто зазначити, що кінцевим етапом оцінки економічного потенціалу територіально громади має стати формування документу, в якому будуть чітко визначені обсяги ресурсного забезпечення за кожною складовою потенціалу, наведено характеристику кожного з факторів, виділених у рамках іматеріальної складової, та здійснено математично обґрунтований прогноз того, як волатильність цих факторів відобразиться на динаміці обсягу фінансових ресурсів, а також розроблено практичні рекомендації та заходи, реалізація яких дозволить максимально повно використати можливості територіальної громади для збільшення рівня акумуляції ресурсів та підвищити (як наслідок) самодостатності території.

Таким чином, підсумовуючи усе наведене вище, доцільно відмітити, що оцінка економічного потенціалу територіальної громади є актуальним питанням сучасної економічної політики, оскільки імплементація такої практики дозволить контролювати ефективність використання наявних на певній території фінансових ресурсів, а також дозволить у перспективі реалізувати концепцію сталого та збалансованого розвитку регіонів.

7.2. Роль громади в ефективній реалізації кластерної моделі розвитку регіонального промислового виробництва

Цільова трансформація структури промисловості в напрямі випереджального розвитку науково-технічних виробництв та галузей, що працюють на задоволення споживчого попиту населення, підвищення ефективності стратегічного розвитку регіону, динамічного функціонування господарських одиниць, що продукують високоякісну та конкурентоспроможну промислову продукцію, вимагають формування цілісної концепції зазначених змін. Прогресивною в цьому плані є модель кластерного розвитку промислового виробництва, що позитивно апробована в багатьох високо-розвинутих країнах світу (США, Німеччині, Японії) та реалізується за активної участі

Наукове видання

Васильєва Тетяна Анатоліївна
Леонов Сергій В'ячеславович
Петрушенко Юрій Миколайович та ін.

МІСЦЕВИЙ РОЗВИТОК ЗА УЧАСТІ ГРОМАДИ

Монографія

Том другий

**Інституційні та прикладні аспекти управління
місцевим розвитком, орієнтованим на громаду**

Головний редактор В.І. Кочубей
Дизайн обкладинки і макет Д. Растворцев
Технолог Грищенко Є.В.

Підписано до друку 14.05.2014
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Ньютон.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 21,5. Обл.-вид. арк. 23,4.
Тираж 500 прим. Замовлення № Д14-06/01

Відділ реалізації
Тел./факс: (0542) 65-75-85
E-mail: info@book.sumy.ua

ТОВ «ВТД «Університетська книга»
40009, м. Суми, вул. Комсомольська, 27
E-mail: publish@book.sumy.ua
www.book.sumy.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 489 від 18.06.2001

Надруковано на обладнанні ВТД «Університетська книга»
вул. Комсомольська, 27, м. Суми, 40009, Україна
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 489 від 18.06.2001