

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

БАРАНОВСЬКА Тетяна Миколаївна

УДК 35.071.6:323.21

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАД В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – доктор наук з державного управління, професор **КУЦЮРІЙ Олександрів**, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, завідувач кафедри регіонального розвитку і місцевого самоврядування.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент **ДЕГТЯРЬОВА Ія Олександрівна**, Національна академія державного управління при Президентові України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом;

кандидат наук з державного управління **ПАРАМОНОВ Андрій Олександрович**, Державне підприємство “Харківський регіональний науково-виробничий центр стандартизації, метрології та сертифікації”, радник директора.

Захист відбудеться *«31» березня 2017 р. о 10-00* годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (61001, м. Харків, просп. Московський, 75).

Автореферат розісланий *«28» лютого 2017 р.*

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

А. О. Кузнецов

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розбудова соціальної, правової, демократичної держави в умовах децентралізації та проведення конституційної реформи в Україні зумовлює відповідні процеси розбудови інституту місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якого виступає територіальна громада. Природно, що територіальна громада відіграє провідну роль у системі життєзабезпечення людини і суспільства в цілому, адже переважну більшість своїх суспільних потреб людина задовольняє на рівні села, селища і міста, де вона безпосередньо народжується й живе, створює сім'ю, працює й відпочиває. Ставлення людей до влади і держави безпосередньо залежить саме від якості й рівня їхнього життя, можливості задовольнити особисті й суспільні потреби, реально впливати своїми діями на покращання життя не тільки своєї родини, а й конкретної громади і суспільства в цілому. Це означає, що визнання державою права жителів кожної територіальної громади на місцеве самоврядування повинно знаходити своє відображення в конкретній державній політиці, функціях, формах, методах та механізмах державного управління, а не бути лише декларативною нормою чинного законодавства України.

Підтримка місцевого самоврядування з боку держави і створення умов для стійкого та самостійного розвитку територіальних громад в Україні є одним із найголовніших завдань сьогодення, яке набуває подвійної актуальності під час реформування системи публічної влади в цілому. В останні роки держава прагне спрямовувати свою політику на посилення дієздатності територіальних громад, що підтверджує процес добровільного об'єднання територіальних громад, який розпочався у 2015 р. Разом з тим, як показує перший досвід функціонування об'єднаних громад, із 159 громад, які на нових засадах сформували місцеві бюджети на 2016 р., у 125 з них бюджети залишилися дотаційними, що може свідчити про недосконалість механізмів державної політики розвитку територіальних громад. Окрім того, серед причин, які обмежують розвиток територіальних громад як первинних суб'єктів системи місцевого самоврядування, є недосконалість законодавчого закріплення базових термінів, а саме відсутність взаємоузгоджених підходів до визначення таких понять, як «місцеве самоврядування» та «територіальна громада», наявність різноманітних думок стосовно визначення місця і ролі держави у розвитку системи місцевого самоврядування, завдань державної політики щодо розвитку територіальних громад тощо.

Актуальність дисертаційного дослідження також зумовлена необхідністю з'ясування сутності державної політики розвитку територіальних громад, упорядкування відповідних завдань на різних рівнях державного управління та вдосконалення конкретних механізмів, що в умовах децентралізації надасть громадам можливостей отримати більше прав щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій, підвищити ефективність надання населенню публічних послуг та ін.

У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, у тому числі з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку, присвячено праці М. Баймуратова, О. Батанова, В. Бесчастного, В. Борденюка, І. Бутка, П. Ворони,

П. Гураль, С. Газарян, Є. Глухачова, Р. Давидова, І. Дегтярьової, І. Дробота, І. Дробуш, В. Кампо, Н. Камінської, А. Коваленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Куца, І. Лопушинського, О. Лиски, В. Мамонової, Ю. Молодожен, М. Орзіха, Г. Падалка, О. Пастернак, Р. Плюща, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Слобожана, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала та інших дослідників.

Серед іноземних науковців окремі питання місцевого самоврядування досліджували М. Бондар, В. Васильєв, І. Видрін, А. Єрьомін, Ю. Казанчев, Є. Ковешніков, М. Краснов, О. Кутафін, Л. Нудненко, М. Постовий, Ю. Тихомиров, В. Фадєєв, О. Черкасов, В. Чиркін, К. Шугрина та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню питань місцевого самоврядування, належного наукового розроблення не отримали питання впливу, форм та механізмів забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. Зокрема, формування та реалізація державної політики розвитку територіальних громад майже не досліджувались вітчизняними вченими, наукові розробки присвячено переважно дослідженню механізму державного управління або механізму реалізації державної регіональної політики (О. Кравченко, Н. Нижник, В. Олуйко, А. Парамонов, О. Федорчак та ін.), а також інституційній інфраструктурі державної регіональної політики переважно зарубіжних країн (В. Волошко, І. Грицяк, В. Керецман, М. Лендєл, Н. Луцишин, І. Студенніков, В. Ткаченко та ін.). Усе це й зумовило актуальність дисертаційного дослідження, його мету і завдання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу підготовлено на кафедрі регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в межах науково-дослідної роботи (НДР) «Управління проектами регіонального розвитку» (терміни виконання: з 05.01.2012 по 30.06.2016; *номер державної реєстрації* 0112U001161) як складової комплексного наукового проекту «Державне управління та місцеве самоврядування». Роль автора у виконанні НДР полягає в узагальненні зарубіжного досвіду розвитку територіальних громад та формулюванні пропозицій щодо можливості його запровадження в Україні (підрозділ заключного звіту 2.2 «Упровадження передового зарубіжного досвіду щодо управління проектами регіонального розвитку»).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є теоретичне обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення таких *завдань*:

– здійснити аналіз і узагальнити сучасні теоретичні обґрунтування природи територіальної громади як об'єкта державної політики, розкрити історичні особливості процесу формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в незалежній Україні;

– визначити теоретичне підґрунтя державної політики розвитку територіальних громад через уточнення змісту поняття «державна політика розвитку територіальних громад», виявлення рівня співвідношення понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада»;

- з'ясувати нормативно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні, розробити практичні рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства;
- надати теоретичне обґрунтування механізму залучення громадян до участі в реалізації державної політики розвитку територіальних громад;
- проаналізувати методику оцінювання соціального капіталу територіальних громад в Україні з акцентуванням на системі показників оцінки кожного виду активів громад;

– розробити концептуальні засади механізму формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад шляхом побудови відповідної партисипативної моделі з врахуванням досвіду зарубіжних країн.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин щодо механізмів державної політики розвитку територіальних громад.

Предметом дослідження є процеси формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об'єктивності застосовувався широкий спектр загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Діалектичний метод дозволив всебічно розглянути територіальні громади, визначити їхню сутність, роль у державі та суспільстві. Формально-логічний метод дозволив вирішити питання удосконалення правового регулювання розвитку територіальних громад в Україні, а також сформулювати пропозиції щодо напрямів практичної реалізації їхнього потенціалу шляхом удосконалення чинного законодавства України в цій царині. Методи аналізу та синтезу дозволили визначити особливості формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад. Метод узагальнення дав можливість узагальнити зарубіжний досвід щодо розвитку територіальних громад. Методи індукції, дедукції, моделювання та прогнозування використано для побудови та обґрунтування партисипативної моделі розвитку територіальних громад і основних напрямів державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Теоретичною основою роботи є фундаментальні положення теорії державного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Нормативну основу дисертаційної роботи складають закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, нормативні акти органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування України тощо. Емпіричну базу дослідження становлять дані соціологічних опитувань, що проводились за участю автора.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

Наукову новизну становлять такі положення і результати дослідження:

уперше:

- обґрунтовано концептуальні засади партисипативної моделі розвитку територіальної громади як складової механізму формування та реалізації відповідної державної політики, виходячи з її конкурентних переваг та резервів для такого розвитку та здобутків зарубіжних країн, з визначенням основних

компонентів, що передбачає чітке нормативно-правове та організаційне забезпечення громад рівними можливостями, створення умов для формування в громадах (перш за все – об'єднаних) центрів зростання через встановлення й використання активів громади (людських, соціальних, фінансово-економічних, матеріально-інфраструктурних, природних та ін.), розширення міжмуніципального співробітництва, посилення впливу громад на свій розвиток (активну громадську участь) тощо;

удосконалено:

– теоретичні обґрунтування механізму залучення громадян до участі в реалізації державної політики розвитку територіальних громад; на відміну від підходів, що існують, запропоновано доповнити такий механізм технологією розвитку соціального капіталу територіальної громади, яку побудовано за сімома взаємопов'язаними етапами (визначення стейкхолдерів і створення організаційної групи; формулювання місії розвитку; збирання та аналіз інформації, розширення організаційної групи; формулювання бачення і складання стратегічного плану розвитку; створення команди з управління реалізацією плану розвитку; реалізація плану розвитку; коригування плану розвитку, оцінювання процесу і результатів);

– методику оцінювання соціального капіталу територіальних громад у частині застосування методу експертних оцінок та обґрунтування системи якісних показників оцінювання кожної з його складових (*людські активи* оцінюються за показниками: «впевненість у власних силах», «прагнення до розвитку», «ставки заробітної плати», «доступність праці», «якість робочої сили», «трудова клімат»; *соціальні активи* оцінюються за показниками: «громадська безпека», «наявність, доступність і якість житла», «доступність якісної медичної допомоги», «якість шкільної системи», «якість вищої освіти», «парки і рекреаційні зони») та ін., застосування якої має вплинути на підвищення результативності державної політики розвитку територіальних громад в Україні;

дістали подальшого розвитку:

– понятійно-категорійний апарат у галузі науки державного управління, а саме уточнення змісту поняття «державна політика розвитку територіальних громад» як системи організаційно-правових заходів, що визначають та забезпечують стабільну та ефективну діяльність суспільних та політичних інститутів, спрямованих на задоволення спільних та індивідуальних інтересів-потреб жителів громади, забезпечення самодостатності та сталого розвитку відповідної території, а також співвідношення понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада»;

– періодизація процесу формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні, в основу якої покладено такий критерій, як функціональна спрямованість державної політики розвитку територіальних громад: *I етап* (1990–1993 рр.) – випробовування різних моделей державної політики щодо місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади у зв'язку з появою нових суб'єктів впливу на упродовження державної політики на місцевому

рівні; 2 *етап* (1994–1995 рр.) – докорінна зміна цілей та завдань державної політики щодо місцевого самоврядування, яка полягала у відмові від двоїстої природи рад; 3 *етап* (1996–1999 рр.) – конституційне закріплення засад сучасного місцевого самоврядування та запровадження засад адміністративної реформи; 4 *етап* (2000–2005 рр.) – визначення напрямів і пріоритетів державної політики щодо реформування політичної системи, системи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою; 5 *етап* (2006–2010 рр.) – координація організаційної діяльності щодо проведення муніципальної та адміністративної реформ; 6 *етап* (2011–2013 рр.) – спроби оптимізації системи регіонального управління шляхом трансформації співвідношення між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням у напрямі посилення виконавчої влади; 7 *етап* (з 2014 р. по теперішній час) – децентралізація влади та створення передумов формування спроможних територіальних громад;

– шляхи удосконалення правового механізму державної політики розвитку територіальних громад через визначення основних положень проекту Закону України «Про територіальні громади».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у процесі формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні. Крім того, проведене дослідження дає можливість внести низку пропозицій з удосконалення законодавства України у сфері місцевого самоврядування.

Матеріали дисертації можуть також бути використані у навчальному процесі в системі підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, при викладенні курсів і дисциплін, пов'язаних із висвітленням питань функціонування інституту місцевого самоврядування, державної політики, територіальної організації влади тощо.

Результати дослідження, запропоновані автором, використовуються у практичній діяльності органами виконавчої влади в Україні, а саме: юридичним департаментом Харківської обласної державної адміністрації при опрацюванні законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів з питань, пов'язаних із розвитком місцевого самоврядування в Україні та територіальною організацією влади в Україні, що надходили на погодження до Харківської обласної державної адміністрації з центральних органів виконавчої влади (довідки про упродовження від 20.11.2015 р. № 02-44/1135, від 14.01.2016 р. № 02-44/49), та Харківською районною державною адміністрацією – під час виконання районною державною адміністрацією завдань та функцій, визначених Законом України «Про місцеві державні адміністрації» щодо реалізації державної політики у визначених сферах життєдіяльності (довідка про упродовження № 01-31/100 від 13.01.2016 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею, сформульовані в роботі положення та висновки обґрунтовані автором самостійно.

Апробація результатів. Основні положення й результати дисертаційного дослідження доповідались і обговорювались на науково-комунікативних заходах: V, VII, VIII міжнародних наукових конгресах «Державне управління та місцеве самоврядування» (Харків, 2005 р., 2007 р., 2008 р.); науково-практичних конференціях: «Державна кадрова політика України в умовах Європейської інтеграції» (Харків, 2005 р.); «Міське самоврядування в Україні: сучасність та перспективи» (Харків, 2007 р.); «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (Одеса, 2007 р.); «Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування» (Львів, 2008 р.); «Стратегія регіонального розвитку, формування та механізм реалізації» (Одеса, 2008 р.).

Публікації. Результати дисертаційної роботи висвітлені автором у 15 публікаціях, серед яких 9 статей у наукових фахових виданнях у галузі науки «Державне управління», затверджених ДАК МОН України, 6 тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 261 сторінку, з яких 197 сторінок основного тексту. Робота містить 9 таблиць, 27 рисунків, список використаних джерел складається з 257 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено стан її наукової розробленості, розкрито зв'язок з науковими проектами, програмами, планами, сформульовано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, а також наукову новизну та практичне значення одержаних результатів.

У **першому розділі** – *«Теоретичні основи державної політики розвитку територіальних громад»* – розглянуто особливості територіальної громади як об'єкта державної політики, визначено теоретичне підґрунтя розвитку територіальних громад, з'ясовано сутність, зміст і основні підходи державної політики розвитку територіальних громад, уточнено зміст поняття «державна політика розвитку територіальних громад», узагальнено історичні особливості процесу формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад у незалежній Україні.

У дисертації стверджується, що територіальна громада в сучасних умовах виступає однією із форм соціальної організації суспільства, своєрідним соціальним інститутом, який забезпечує реалізацію на певній території інтеграційної політики щодо спільних інтересів місцевих жителів. Публічна форма функціонування територіальної громади дозволяє розглядати її як представницьке об'єднання, що репрезентує демографічні, земляцькі, правові, політичні, майнові (економічні), професійні, мовні, релігійні (соціально-культурні) зв'язки тощо. Ми дотримуємось думки багатьох учених стосовно того, що територіальну громаду можна розглядати і як складну «кумулятивну» форму суспільної організації, сукупністю місцевих жителів, асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних ознаками системного

характеру. Це об'єднання не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля й консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату, що передбачає реалізацію приватних цілей у публічно-правовій формі. Проте тут варто і зауважити, що територіальна громада виступає складовою системи багаторівневого управління, органічно поєднуючи питання місцевого і державного значення, представляючи місцеві, регіональні і загальнодержавні інтереси.

Аналіз ключових характеристик поняття «територіальна громада» підтверджує тезу про те, що під час вирішення державою питань розвитку місцевого самоврядування територіальна громада виступає об'єктом відповідної державної політики. Узагальнення літературних джерел з даної проблематики дозволило визначити теоретичне підґрунтя державної політики розвитку територіальних громад у частині виокремлення семи основних підходів (табл. 1).

Таблиця 1

Ключові аспекти розвитку територіальних громад і пов'язані з ними теорії

№ з/п	Ключові аспекти	Теорії	Положення теорії – підґрунтя формування та реалізації державної політики
1	Спільне бачення (солідарність)	Теорія символічного інтеракціонізму	Символи можливо використовувати задля створення або збільшення потенціалу громади через розуміння того, що означає та чи інша подія або дія для різних соціальних груп
2	Влада	Теорія конфліктів	Конфлікти можливо використовувати задля розвитку громади шляхом порушення «статус-кво» з метою здійснення необхідних змін, а також задля врегулювання наявних розбіжностей у громаді
3	Взаємовідносини	Теорія соціального капіталу	Зосередження уваги на соціальному капіталі дозволяє досягти формування нових соціальних зв'язків, визначення нових лідерів зі свіжими ідеями та інноваційними підходами, а також побудови нових рівнів довіри, рівності та взаємності
4	Структура	Теорія структурного функціоналізму	Основи суспільства і громади мають взаємозалежні структури, кожна з яких виконує певні суспільні функції, які разом складають основу тієї чи іншої соціальної системи. Структури є важливими компонентами нарощування потенціалу громади
5	Комунікації	Теорія комунікативної дії	Теорія комунікативної дії, сутність якої полягає в побудові зв'язку між «раціональною» системою і життєвим світом завдяки вільному, відкритому і необмеженому спілкуванню, є дуже корисною для практичного розвитку громад

Продовження табл. 1

6	Мотивація для прийняття рішень	Теорія раціонального вибору	У контексті розвитку громади теорія раціонального вибору дозволяє віднайти відповідні стимули (винагороди) та, одночасно, звести до мінімуму ризику для осіб, які стають залученими до громадських ініціатив і рухів
7	Інтеграція різнорідних підходів	Теорія структурації	Теорія структурації у практичній діяльності з розвитку громад забезпечує можливість використання символічних норм і культурних моделей для створення нових структур для формування або посилення солідарності членів громади

Визначаючи співвідношення понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада», необхідно зазначити, що останню слід розглядати не тільки як первинний суб'єкт у системі місцевого самоврядування, але й як об'єкт державної політики, спрямованої на розвиток певної території. З урахуванням підходів до визначення державної політики, аналізу змісту понять «державна політика», «розвиток», поглядів щодо розуміння державної політики у сфері місцевого самоврядування, надаючи визначального значення ключовим ознакам «територіальної громади», під *державною політикою розвитку територіальних громад* пропонується розглядати систему організаційно-правових заходів, що визначають та забезпечують стабільну та ефективну діяльність суспільних та політичних інститутів, спрямовану на задоволення спільних та індивідуальних інтересів-потреб жителів відповідної громади, забезпечення самодостатності та сталого розвитку відповідної території.

Системний аналіз організаційних та правових засад розвитку місцевого самоврядування в незалежній Україні, узагальнення наукових оглядів цього процесу дозволило скласти періодизацію процесів формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад, що являє собою сім етапів: *перший етап* – 1990–1993 рр.; *другий етап* – 1994–1995 рр.; *третій етап* – 1996–1999 рр.; *четвертий етап* – 2000–2005 рр.; *п'ятий етап* – 2006–2010 рр.; *шостий етап* – 2011–2013 рр.; *сьомий етап* – з 2014 р. по теперішній час.

У **другому розділі** – «*Практичні аспекти формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад*» – проаналізовано організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад у незалежній Україні, зарубіжний досвід у сфері розвитку територіальних громад і особливості реалізації державної політики України щодо розвитку територіальних громад на підставі даних проведеного власного соціологічного дослідження.

У результаті аналізу перших кроків із реалізації державної політики об'єднання територіальних громад в Україні можна стверджувати, що правовий механізм такого об'єднання, як одну з найважливіших складових процесу утворення спроможних територіальних громад, на жаль, не було визначено в законодавчому полі України майже два десятиліття після закріплення такого права жителів сіл, селищ, міст, громад на конституційному рівні. Досвід першого

року практичної реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з одного боку, довів його актуальність і корисність для розвитку територіальних громад, а з іншого – виявив недосконалість, прогалини та колізії у правовому регулюванні окремих питань, пов'язаних з об'єднання територіальних громад, до яких можна віднести: неможливість своєчасного та оперативного проведення перших виборів до органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад; відсутність законодавчої бази щодо приєднання інших населених пунктів до уже чинних об'єднаних територіальних громад, а також невирішеність долі тих районів, чії межі повністю збігаються з їхніми межами; на практиці виникають проблемні питання щодо обрання старости та територіальних аспектів його діяльності, кола повноважень старости та гарантій його діяльності; невирішеним залишається питання повсюдності повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад на територію не тільки населених пунктів, а також і на ту, що розташована за межами населених пунктів, що увійшли до неї, та ін.

Аналіз світового досвіду свідчить про те, що в останні двадцять років розвиток громад став одним з основних трендів у публічному управлінні в Європейському Союзі, причому це стосується не лише країн з усталеними демократичними традиціями, але і країн колишнього соціалістичного табору, таких як Болгарія, Румунія, Чеська Республіка, Угорщина та ін., де тривалий час переважало сильне централізоване авторитарне управління. Це пов'язано з тим, що органи публічної влади упроваджують у своїй діяльності елементи інтерактивного і партисипативного управління, за якого громадяни залучаються до публічного управління на ранніх стадіях ухвалення рішень. Ключовими аспектами успішного розвитку територіальних громад, що забезпечуються засобами реалізації державної політики в країнах – членах ЄС, виступають: державне визнання й підтримка, професіоналізація цієї діяльності, фокусування на підвищенні спроможності територіальних громад, виділення пріоритетних завдань, забезпечення розвитку територіальних громад на різних рівнях.

З метою отримання інформації про стан і перспективи розвитку державної політики розвитку територіальних громад автором було проведено соціологічне дослідження, що відбувалось кількома етапами (*перший етап* – з 18 жовтня по 18 грудня 2014 р., опитано 216 осіб; *другий етап* – з 21 березня по 1 квітня 2016 р., 134 особи), експертами виступили слухачі факультету підготовки магістрів державного управління, а також представники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Харківської, Полтавської, Сумської та Луганської областей, а також деяких інших регіонів України.

Соціологічне опитування показало відсутність системної взаємодії між керівниками місцевих органів виконавчої влади та представниками органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, негативно впливає на розвиток територіальних громад. Такий стан справ викликаний надмірною політизованістю діяльності керівників місцевих державних адміністрацій, що часто стає причиною протистоянь, отже і відсутності в керівників бажання налагоджувати контакти з органами місцевого самоврядування, враховувати потреби та інтереси відповідних

територіальних громад під час прийняття та реалізації управлінських рішень. На думку опитаних, діяльність органів місцевого самоврядування більше збігається з інтересами населення тих міст (районів), у яких мешкають громадяни (табл. 2).

Таблиця 2

Оцінка рівня співпадіння з інтересами населення діяльності... (у % до всіх)

	Суб'єкт	Не співпадає		Завагались, не відповіли		Співпадає	
		2014	2016	2014	2016	2014	2016
1	Міських голів	21,8	23,2	34,2	34,4	44,0	42,4
2	Міських рад	25,9	32,1	37,9	35,8	36,2	32,1
3	Селищних (сільських) голів вашої області	19,0	19,5	52,8	49,2	28,2	31,3
4	Селищних (сільських) рад	18,1	21,7	55,1	49,0	26,8	29,3
5	Голів обласних державних адміністрацій	34,7	35,8	47,7	40,3	17,6	23,9
6	Обласної ради	30,5	34,3	47,7	47,7	21,8	18,0
7	Районних рад	26,0	30,0	55,5	53,5	18,5	16,5
8	Голів районних рад	31,0	33,6	51,9	51,5	17,1	14,9
9	Голів обласних рад	32,9	38,1	50,4	48,4	16,7	13,5
10	Голів районних державних адміністрацій	31,5	40,4	50,5	47,4	18,0	12,2
11	Кабінету Міністрів України	42,6	60,3	45,4	33,0	12,0	6,7
12	Прем'єр-міністра України	42,1	61,4	41,7	33,4	16,2	5,2
13	Верховної Ради України	53,7	62,7	38,4	32,8	7,9	4,5

Цікаво, що саме представників місцевого самоврядування – міських голів – опитані назвали найбільш авторитетними суб'єктами впливу на громадську думку в тих областях, у яких вони мешкають (33 % опитаних вказали на це). Між тим головними носіями влади в областях, у яких мешкають опитані, є голови обласних державних адміністрацій (35,7 %). Серед причин, які заважають сьогодні ефективній взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, опитані виділяють насамперед такі, як відсутність ефективної державної політики розвитку місцевого самоврядування (36,0 %) та бажання керівників органів виконавчої влади сконцентрувати всі важелі влади у своїх руках (33 %). Також значущими респонденти назвали такі чинники, як бізнес-інтереси керівників місцевих державних адміністрацій та керівників органів місцевого самоврядування (21,8 %) і відсутність чіткого розмежування повноважень (19,5 %).

До речі, саме відсутність чіткого розподілу повноважень з органами виконавчої влади респонденти визначили одним із головних чинників, що заважають ефективній роботі органів місцевого самоврядування. Говорячи про коло обов'язків, які повинні мати місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, опитані вказали на істотні розбіжності між наявними та реальними повноваженнями. Результати соціологічного опитування свідчать про незадовільну оцінку респондентами стану змін у сферах розвитку правової системи, соціального, економічного і регіонального розвитку, децентралізації влади. Певні успіхи спостерігаються лише у сфері розвитку громадянського суспільства. Потребує суттєвого покращання і якість комунікацій між органами виконавчої влади та громадськими організаціями і населенням у цілому, через що рівень довіри до центральних і місцевих органів виконавчої влади є низьким.

У третьому розділі – «Основні напрями удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні» – визначено концептуальні засади моделі розвитку громади в системі державної політики, організаційно-правові шляхи, необхідні для розвитку територіальних громад, розроблено практичні рекомендації щодо впорядкування завдань забезпечення розвитку територіальних громад на різних рівнях державного управління, запропоновано підходи до розвитку соціального капіталу територіальних громад, його моніторингу й оцінювання.

Спираючись на підхід до розвитку громади на основі активів, обґрунтовано концептуальні засади *партисипативної моделі розвитку територіальної громади як складової механізму формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад* (рисунок), виходячи з її конкурентних переваг та резервів для такого розвитку, з визначенням основних компонентів, що передбачає чітке організаційно-правове забезпечення громад рівними можливостями, створення умов для формування в громадах (перш за все – об'єднаних) центрів зростання через встановлення й використання активів громади (людських, соціальних, фінансово-економічних, матеріально-інфраструктурних, природних), розширення міжмуніципального співробітництва, посилення впливу громад на свій розвиток (активну громадську участь).

У даній моделі розвиток громади як процес складається з шести основних етапів: розвиток соціального капіталу, організація громади, формування бачення, визначення активів, планування, реалізація й оцінювання. А розвиток громади як результат виражається у покращанні умов існування громади через колективні дії різних стейкхолдерів, насамперед через *участь громадськості*, яка має відігравати головну роль у цьому.

Розвиток соціального капіталу. Розвиток соціального капіталу як «властивостей індивідумів у соціальному контексті» є, з одного боку, передумовою (першим етапом), що забезпечує розвиток у «ланцюгу розвитку громади», а з іншого – результатом розвитку громади.

Організація громади. Даний етап зосереджено на мобілізації людей у межах певної території або громади. Організацію громади слід розглядати як спосіб мобілізації невеликих груп людей для виконання конкретних завдань. І хоча ми розглядаємо підхід до розвитку громади на основі активів, однак на першому етапі для організації громади тут часто використовують засоби проблемно-орієнтованого підходу, оскільки членів громади легше мобілізувати для вирішення тієї чи іншої проблеми, яка стосується їх безпосередньо.

Формування бачення є одним із методів серед багатьох, таких як визначення майбутнього, що показує, якою стане громада в середньостроковій перспективі. Основна ідея полягає в тому, щоб широким колом осіб, асоціацій та організацій у рамках громади прийняти, часто за допомогою досягнення певної форми консенсусу, бачення того, якою має стати громада за певний період, і підготувати план дій для досягнення цього бачення.

Визначення активів – цей етап має включати збирання та аналіз інформації, зокрема через опитування членів громади, і складання на підставі отриманої інформації карти активів. Збирання та аналіз інформації є важливим для розуміння обставин, що існують, змін, що мають місце всередині громади з часом, та

можливості застосування зібраних даних. Складання карти активів є постійним процесом. Його метою є визначити вміння, знання та ресурси, які має громада, і саме воно є першим кроком на шляху розуміння того, чим володіє громада.



Рисунок. Партисипативна модель розвитку територіальної громади як складова механізму формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад

Планування. Після отримання й аналізу всієї необхідної інформації та складання карти активів можна вдаватися до складання плану дій із розвитку громади, що базуватиметься на максимальному використанні наявних активів, з урахуванням думок членів громади. План дій визначає конкретні програми і проекти, набір конкретних заходів, які необхідно здійснити, граничні терміни, відповідальних осіб, механізми фінансування та інші важливі моменти, які забезпечують досягнення поставлених цілей.

Реалізація та оцінювання. Прогрес у процесі розвитку громади є тоді, коли відбуваються зміни і коли люди можуть бачити конкретні результати. Цей етап є таким, коли окремі особи, групи та організації є активними, а не пасивними учасниками життя громади. До етапу реалізації процесу розвитку громади особи та організації роблять великі зусилля, для того щоб зрозуміти, чим вони володіють, які в них є думки та прихильності, прийти до спільного бачення власного майбутнього, домовитись про першочергові майбутні заходи та стратегії, але на

етапі реалізації все це втілюється в життя.

Громадська участь. Визначення майбутнього громади і те, яким чином вона дістанеться від «точки А» до «точки Б», є важливим завданням. Якщо члени громади не хочуть, щоб хтось інший визначав їхнє майбутнє замість них (а таке відбувається все частіше), то вони повинні активно діяти та бути залученими до визначення напрямів розвитку своєї громади.

Наголошується, що важливою складовою розвитку територіальних громад є *моніторинг і оцінювання*, причому, на наш погляд, вони мають здійснюватися не лише всередині громади самою громадою і місцевими органами влади, а і ззовні (наприклад, відповідним центральним органом виконавчої влади, що здійснює реалізацію державної політики у сфері місцевого самоврядування). Це зумовлене двома основними причинами. По-перше, здійснення моніторингу й оцінювання «з єдиного центру» дозволяє використовувати єдиний підхід до моніторингу і єдині показники оцінювання розвитку територіальних громад, що, у свою чергу, дає можливість здійснювати порівняння схожих громад (великих міст, міст, селищ, сіл) між собою для визначення лідерів і їхнього позитивного досвіду. По-друге, це надасть можливість визначити більш чітко можливі напрями допомоги з боку центральних органів влади і центрального бюджету для різних територіальних громад і побудови більш виваженої та обґрунтованої стратегії регіонального розвитку України. Таким чином, моніторинг та оцінювання розвитку територіальних громад має бути одним з основних напрямів державної політики в цій сфері.

Системний аналіз існуючих законопроектних напрацювань, а також визначення недоліків, колізій й прогалин у правовому регулюванні відповідної сфери, які на сьогодні гальмують процеси розвитку громад, дозволили у якості одного з напрямів удосконалення правового механізму державної політики розвитку територіальних громад запропонувати прийняття Закону України «Про територіальні громади» та визначити основні (ключові аспекти структури) проекту вказаного Закону: розділ 1. Загальні положення; розділ 2. Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування територіальних громад, добровільне об'єднання територіальних громад; розділ 3. Порядок та форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування населенням територіальної громади та проведення консультацій з громадськістю з найважливіших питань місцевого значення; розділ 4. Порядок співробітництва територіальних громад; розділ 5. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування територіальної громади; розділ 6. Порядок утворення та повноваження представницьких та виконавчих органів територіальних громад; розділ 7. Акти представницьких та виконавчих органів територіальної громади; розділ 8. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб територіальної громади; розділ 9. Відповідальність представницьких та виконавчих органів територіальної громади, їх посадових; розділ 10. Прикінцеві та перехідні положення.

Багато в чому успішний розвиток територіальних громад перебуває під впливом якісних чинників, і хоча ці чинники є в певному сенсі суб'єктивними, це зовсім не означає, що вони не можуть бути вимірними. Якісні чинники включають у себе основні відносини у громаді, те, як громадяни ставляться до себе і до своєї громади і як ці відносини і ставлення інтерпретуються в різних формах виразу, таких як

дружелюбність, ділова атмосфера, здатність діяти тощо. І досить часто саме якісні показники є такими, що впливають на вибір місця, куди вкладатимуться ресурси, коли йдеться про території з однаковими кількісними показниками. Виходячи з цього, було запропоновано методику оцінювання активів територіальних громад, що впливають на їхній розвиток, яка ґрунтується на якісних показниках. Було визначено п'ять видів активів громади: людські, соціальні, економічні, інфраструктурні, природні. Кожний з цих активів пропонується оцінювати як середнє значення від низки показників, які, у свою чергу, пропонується оцінювати за шкалою від 1 до 5 шляхом експертного оцінювання.

ВИСНОВКИ

Отримані в дисертаційному дослідженні результати в сукупності дозволили вирішити конкретне науково-прикладне завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробленні практичних рекомендацій з удосконалення державної політики розвитку територіальних громад в Україні в сучасних умовах, що дозволило сформулювати такі основні положення, висновки і рекомендації:

1. Ефективність здійснення місцевого самоврядування в Україні сьогодні певною мірою зумовлена належним здійсненням процесу децентралізації влади, підвищенням активності територіальних громад у його здійсненні, збільшенням довіри населення до органів влади та місцевого самоврядування, а також створенням спроможних громад. Сьогодні посилюється значущість ролі саме територіальної громади, тому визначаючи співвідношення понять «держава», «місцеве самоврядування» та «територіальна громада», необхідно зазначити, що останню слід розглядати не тільки як первинний суб'єкт у системі місцевого самоврядування, але й як об'єкт державної політики, розвитку якого держава має всіляко сприяти, що у свою чергу, має привести до розвитку місцевої демократії та становлення дієздатних і самодостатніх територіальних громад.

2. З'ясовано, що існує два основних підходи у формуванні та реалізації державної політики розвитку територіальних громад. Звичайний, або традиційний, підхід полягає у визначенні питань, проблем і потреб громад (needs-based community development). Але зосередження уваги лише на проблемах призводить до упущення або ігнорування причин виникнення цих проблем. До того ж багато з виявлених проблем є занадто великими для вирішення в рамках однієї громади. Альтернативний підхід полягає в розвитку спільноти на основі активів (asset-based community development). Цей підхід є зворотною стороною традиційного підходу, його головна ідея полягає у збільшенні потенціалу громади для створення і зміцнення її активів, і, на відміну від концентрації уваги на проблемах і потребах, цей альтернативний підхід орієнтований на сильні сторони й активи спільноти, тобто він зосереджений на спроможності громади, а не дефіциті чогось. При цьому концентрація уваги на активах громади створює ефект «снігової кулі» у контексті розвитку громади, який впливатиме потім на забезпечення її потреб і вирішення проблем. Визначено, що теоретичну базу підходу, оснований на активах, складають сім основних теорій: соціального капіталу, структурного функціоналізму, конфліктів, символічного інтеракціонізму, комунікативної дії,

раціонального вибору, структуралізму. Дані теорії пов'язано з головними аспектами розвитку територіальних громад, до яких було віднесено спільне бачення (солідарність), можливості, відносини, структуру, комунікації, мотивацію для прийняття рішень, інтеграцію різнорідних підходів.

З урахуванням підходів до визначення державної політики, аналізу змісту понять «державна політика», «розвиток», надаючи визначального значення ключовим ознакам «територіальної громади», під державною політикою розвитку територіальних громад пропонується розглядати систему організаційно-правових заходів, що визначають та забезпечують стабільну та ефективну діяльність суспільних та політичних інститутів, спрямовану на задоволення спільних та індивідуальних інтересів-потреб жителів відповідної громади, забезпечення самодостатності та сталого розвитку відповідної території.

3. З'ясовано нормативно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні; розроблено практичні рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства за п'ятьма напрямками: 1 – створення міцної законодавчої основи для децентралізації влади на базі Основного закону України; 2 – створення нового покоління законодавства з питань здійснення місцевого самоврядування (запропоновано основні положення проекту Закону України «Про територіальні громади»); 3 – створення законодавчої основи для забезпечення чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 4 – створення законодавчої основи для вирішення питань територіального устрою; 5 – удосконалення виборчого законодавства.

4. Процеси з децентралізації мають завершитись визначенням нового формату територіальної організації державної влади на місцях, чітким розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадженням законодавчих основ для дієвої місцевої демократії, створенням дієвих механізмів для активної громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, запровадженням інститутів політичної відповідальності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні. Виходячи з цього, визначено, що розвиток громади – це, водночас, і процес підвищення здатності діяти колективно, і результат спільних дій, виражений у покращанні умов існування громади (економічних, соціальних, політичних, фізичних, культурних, екологічних та ін.).

5. Визначено, що ще одним важливим напрямом удосконалення державної політики розвитку територіальних громад є запровадження на загальнодержавному рівні системи моніторингу й оцінювання розвитку територіальних громад. Це дасть можливість: використовувати єдиний підхід до моніторингу і єдині показники оцінювання розвитку територіальних громад; здійснювати порівняння схожих громад (великих міст, міст, селищ, сіл) між собою; визначити необхідні напрями допомоги з боку центральних органів влади і центрального бюджету для різних територіальних громад; розробляти більш виважену й обґрунтовану стратегію регіонального розвитку України. У роботі удосконалено методіку оцінювання активів територіальних громад, які, відповідно до розробленої моделі, впливають на їхній розвиток. Усі активи було поділено на п'ять видів, кожний із

них пропонується оцінювати за відповідними показниками, а саме: людські активи (показники – впевненість у власних силах, прагнення до розвитку, ставки заробітної плати, доступність праці, якість робочої сили, трудовий клімат), соціальні активи громади (показники – громадська безпека, наявність, доступність і якість житла, доступність якісної медичної допомоги, якість шкільної системи, якість вищої освіти, парки і рекреаційні зони), економічні активи громади (показники – вартість життя, вартість ведення бізнесу, рівень бюрократичної «тяганини», місцеві підприємства, якість і конкурентоспроможність комунальних послуг, доступні комерційні будівлі й земельні ділянки, наукоємність місцевої економіки), інфраструктурні активи громади (показники – телекомунікації, транспортна система, системи водопостачання та каналізації, системи утилізації твердих побутових відходів), природні активи громади (показники – географічне розміщення, природні умови). Користуючись запропонованою методикою, можна оцінювати і розвиток територіальних громад у цілому через спостереження зміни їхніх активів у часі.

6. Розроблено партисипативну модель як складову механізму формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад, у якій підґрунтям розвитку є створення необхідного нормативно-правового і організаційного забезпечення, а результатом – покращання умов існування громади. Відповідно до даної моделі розвиток громади як процес складається з шести основних етапів, замкнених у цикл: розвиток соціального капіталу (результат – підвищення спроможності громади), організація громади (результат – мобілізація громади і визначення стейкхолдерів), формування бачення (результат – формування спільного бачення), визначення активів (результат – створення «карти активів»), планування (результат – розроблення плану дій із розвитку громади), реалізація та оцінювання (результат – реалізація програм, проектів, заходів із розвитку, а також визначення оцінних критеріїв та індикаторів). Проте хоча в моделі передбачено послідовний перехід від одного етапу до іншого, але на практиці розвиток громади може бути складнішим і нелінійним, через що деякі із зазначених етапів можуть тривати протягом усього процесу. До того ж кожна громада відрізняється від інших, і тому фактичний час, потрібний конкретній громаді для проходження кожного етапу, буде різним.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у фахових виданнях

1. Барановська Т. М. Підвищення довіри населення до органів влади / Т. М. Барановська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – №1 (10) – С. 219–223.
2. Барановська Т. М. Природа місцевого самоврядування: історико-теоретичний аспект / Т. М. Барановська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – № 1 (31) – С. 379–386.
3. Барановська Т. М. Правові аспекти розвитку територіальної громади / Т. М. Барановська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – Вип. 1 (24) – С. 163–169.

4. Барановська Т. М. Децентралізація влади як основний напрям вдосконалення державної політики розвитку територіальної громади / Т. М. Барановська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2015. – Вип. 2 (48). – С. 145–152.

5. Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики / Т. М. Барановська, О. Г. Остапенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – К., 2015. – № 10. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=909>.

Особистий внесок: визначено правові основи діяльності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

6. Барановська Т. М. Функції сучасної держави у сфері розвитку місцевого самоврядування / Т. М. Барановська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – К., 2015. – № 11. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=924>.

7. Барановська Т. М. Конституційно-правові засади формування та реалізації державної політики розвитку територіальної громади в Україні / Т. М. Барановська, О. Г. Остапенко // Інвестиції: практика та досвід. – К., 2015. – № 22. – С. 153–158.

Особистий внесок: окреслено подальші шляхи розвитку конституційно-правового поля щодо державної політики розвитку територіальних громад в Україні.

8. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад: зміст і основні підходи / Т. М. Барановська // Інвестиції: практика та досвід. – К., 2016. – № 16. – С. 71–74.

Статті у закордонних виданнях:

9. Барановська Т. М. Вплив держави на розвиток адміністративно-територіальних одиниць базового рівня: зарубіжний досвід / Т. М. Барановська, О. Г. Остапенко // Evropský politický a právní diskurz – 2015, Svazek 2. – 6. vydání. – S. 119–130.

Особистий внесок: узагальнено досвід зарубіжних країн з питань ролі та місця держави в розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Апробація результатів дослідження:

10. Барановська Т. М. Створення життєздатних територіальних громад як необхідна умова соціально-економічних перетворень в державі / Т. М. Барановська // Державна кадрова політика України в умовах європейської інтеграції : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (за підсумками стажування слухачів у 2005 р.), м. Харків, 21 верес. 2005 р. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – С. 114–115.

11. Барановська Т. М. Сучасні погляди на природу місцевого самоврядування / Т. М. Барановська // Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи : матеріали наук.-практ. конф., організованої і проведеної Харк. обл. та Харк. міськ. радами спільно з НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з нагоди 10-річчя прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, м. Харків, 26 черв. 2007 р. / [ред. кол. : Ю. Битяк,

М. І. Тітов, С. Г. Серьогіна, П. М. Любченко, І. В. Яковюк]. – Харків : Стиль-Издат, 2007. – С. 211–214.

12. Барановська Т. М. Організаційно-правові аспекти розвитку територіальних громад: проблеми та шляхи їх подолання / Т. М. Барановська // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VIII Міжнар. наук. конгресу, м. Харків, 27–28 бер. 2008 р. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – С. 65–66.

13. Барановська Т. М. Окремі аспекти фінансово-економічного розвитку територіальних громад / Т. М. Барановська // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Львів, 4 квіт. 2008 р. : у 2 ч. / за наук. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 1. – С. 24–26.

14. Барановська Т. М. Вдосконалення системи гарантії місцевого самоврядування як засіб забезпечення розвитку територіальних громад / Т. М. Барановська // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсум. міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 31 жовт. 2008 р. : у 2-х т. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Т. 2. – С. 28–29.

15. Барановська Т. М. Шляхи вдосконалення організаційних засад державної політики підтримки і розвитку територіальних громад / Т. М. Барановська // Державне управління та місцеве самоврядування : тези IX Міжнар. наук. конгресу, м. Харків, 26–27 бер. 2009 р. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – С. 85–86.

АНОТАЦІЯ

Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Харків, 2017.

У дисертації розглядаються теоретичні засади та практичні аспекти удосконалення державної політики розвитку територіальних громад.

Запропоновано методику оцінювання активів територіальних громад, що впливають на їхній розвиток, яка ґрунтується на експертних оцінках і передбачає (відповідно до запропонованої партисипативної моделі розвитку територіальних громад) оцінювання за низкою якісних показників п'яти видів активів: людських, соціальних, економічних, інфраструктурних, природних.

Обґрунтовано партисипативну модель розвитку територіальної громади, що передбачає створення необхідного організаційно-правового забезпечення, визначення й використання активів громади (людських, соціальних, економічних, інфраструктурних, природних) через активну громадську участь і розвиток соціального капіталу громади.

Ключові слова: державне управління, державна політика, формування та реалізація, територіальні громади, розвиток, органи влади.

АННОТАЦИЯ

Барановская Т. Н. Государственная политика развития территориальных общин в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук по государственному управлению по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. – Харьков, 2017.

В диссертации рассматриваются теоретические основы и практические аспекты совершенствования государственной политики развития территориальных общин.

Выяснено, что существует два основных подхода в формировании и реализации государственной политики развития территориальных общин. Обычный, или традиционный, подход заключается в определении вопросов, проблем и потребностей общин (needs-based community development). Но сосредоточение внимания лишь на проблемах приводит к упущению или игнорированию причин этих проблем. К тому же многие из выявленных проблем являются слишком серьезными для решения в рамках одной общины. Альтернативный подход заключается в развитии общины на основе активов (asset-based community development). Этот подход является обратной стороной традиционного подхода, и его главная идея заключается в увеличении потенциала общины для создания и укрепления ее активов. В отличие от концентрации внимания на проблемах и потребностях, этот альтернативный подход ориентирован на сильные стороны и активы общины, т. е. он сосредоточен на возможностях общины, а не дефиците чего-либо.

Предложена методика оценивания активов территориальных общин, влияющих на их развитие, которая основывается на экспертных оценках и предусматривает (в соответствии с предложенной партисипативной моделью развития территориальных общин) оценивание по ряду качественных показателей пяти видов активов: человеческих, социальных, экономических, инфраструктурных, естественных.

Обобщен зарубежный опыт относительно определения ключевых аспектов успешного развития территориальных общин, которые обеспечиваются средствами государственной политики; к ним было отнесено такие: государственное признание и поддержка, профессионализация деятельности по развитию территориальных общин, фокусировка на повышении возможностей территориальных общин, выделение приоритетных задач, обеспечение развития территориальных общин на разных уровнях.

Разработана партисипативная модель развития территориальной общины, предусматривающая создание необходимого организационно-правового обеспечения, определение и использование активов общины (человеческих, социальных, экономических, инфраструктурных, естественных) посредством

активного общественного участия и развития социального капитала общины.

Определено, что важным направлением усовершенствования государственной политики развития территориальных общин является внедрение на общегосударственном уровне системы мониторинга и оценивания развития территориальных общин. Это даст возможность: использовать единый подход к мониторингу и единые показатели оценивания развития территориальных общин; осуществлять сравнение похожих общин (городов, поселков, сел) между собой; определять необходимые направления помощи со стороны центральных органов власти и центрального бюджета для разных территориальных общин; разрабатывать более взвешенную и обоснованную стратегию регионального развития Украины.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, формирование и реализация, территориальные общины, развитие, органы власти.

ANNOTATION

Baranovska T. M. Public Policy of Territorial Communities Development in Ukraine. – Manuscript.

Dissertation for getting a scientific degree of Candidate of Science in Public Administration following the specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Kharkiv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. – Kharkiv, 2017.

The thesis deals with theoretical principles and practical aspects of improving public policy communities.

The method of evaluating the assets of communities that affect their development, based on expert assessments and provides (according to the proposed model of participatory local communities) evaluating a number of quality indicators of the five types of assets: human, social, economic, infrastructural, natural.

Grounded participatory model of local community, which involves the creation of the necessary organizational and legal support, determination and use of community assets (human, social, economic, infrastructure, natural) through active public participation and the development of social capital community.

Keywords: public administration, public policy, formation and realization, territorial communities, development, authority bodies.

Відповідальний за випуск *Куц Юрій Олексійович*

Підписано до друку 21.11.2016. Формат 60x84 ^{1/16}.
Папір офсетний. Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 0,9. Наклад 100 прим.
Зам. № 141/5.

Віддруковано з оригінал-макета в Харківському регіональному інституті
державного управління НАДУ при Президентіві України.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55

Свідоцтво про державну реєстрацію ДК № 1654 від 19.01.2004 р.