

УДК 330.14:332.14:005.95

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.01.09>

**Козак Катерина Богданівна,**  
кандидат економічних наук, доцент  
доцент кафедри менеджменту і логістики  
Одеської національної академії харчових технологій  
ORCID 0000-0002-8099-6607  
[kozakkate.coach@gmail.com](mailto:kozakkate.coach@gmail.com)

**Ніколюк Олена Володимирівна,**  
доктор економічних наук, професор  
професор кафедри менеджменту і логістики  
Одеської національної академії харчових технологій  
ORCID 0000-0002-1665-0361  
[alenvn11@gmail.com](mailto:alenvn11@gmail.com)

**Мироненко Богдан Валентинович,**  
магістр спеціальності «Публічне управління  
та адміністрування» Одеської національної  
академії харчових технологій  
[bogdan-mironenko@ukr.net](mailto:bogdan-mironenko@ukr.net)

## СТАЛИЙ РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: АДАПТИВНІ ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

### Анотація

*Однією з найвагоміших реформ, розпочатих в Україні протягом останніх років, є реформа децентралізації влади. На сьогодні об'єднані територіальні громади, розпочавши свою активну діяльність, вже відчували перші виклики перед собою. Європейський досвід децентралізації, а також реалізація функціональної концепції реформування місцевого управління в країнах ЄС впливають на вибір та адаптацію вітчизняних інструментів розвитку об'єднаних територіальних громад. Необхідно налагодити управління наявними ресурсами, забезпечити потреби та сталий розвиток громад. Саме тому важливим є сприяння процесам децентралізації, забезпечення сталості розвитку громад та процесів проведення реформи в цілому. Важливо визначити, що ефективність загального процесу децентралізації та успішність зазначеної реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від спроможності органу місцевого самоврядування здійснювати визначені законодавством повноваження та функції, а значить – від формування дієвої організаційної структури цього органу. Сьогодні стратегічним завданням об'єднаних територіальних громад є формування дієвої організаційної структури та штатного розпису, а також ефективного управління персоналом ОТГ в умовах обмежених фінансовими та людськими ресурсами.*

***Мета статті** полягає в обґрунтуванні застосування адаптивних інструментів щодо формування дієвої організаційної структури, управління персоналом ОТГ та основних елементів сталого розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.*

***Наукова новизна** полягає в дослідженні найефективніших інструментів сталого розвитку об'єднаних територіальних громад та модернізації публічної влади у таких напрямках, як: застосування сучасних і адаптивних інструментів щодо управління персоналом ОТГ та створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка може стати невід'ємним елементом механізму соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності та, як наслідок, зростання економічних показників країни.*

***Висновки.** У контексті формування бюджету на 2021 рік та з метою загальної оцінки економічної ситуації в країні органам місцевого самоврядування необхідно взяти до уваги*

та проаналізувати затверджені Урядом основні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2021–2023 рр. Подальша демократизація суспільства, децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності є на сьогодні пріоритетами серед реформ в Україні. Це пов'язано із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому. Нові тенденції у державному будівництві нашої країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи публічного управління обумовлюють нові умови реалізації децентралізації за умови збереження ідей правової держави. Модернізація публічної влади повинна відбуватися за допомогою адаптивних інструментів щодо сталого розвитку територіальних громад: у напрямі створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка може стати невід'ємним елементом механізму соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності, покращення показників якості життя та в цілому позитивних змін у виробничій, економічній, політичній та інших сферах діяльності країни.

**Ключові слова:** децентралізація, об'єднані територіальні громади (ОТГ), сталий розвиток, інструменти розвитку громад, місцеве самоврядування, людський потенціал, управління персоналом.

**Kozak Kateryna B.,**

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Management and Logistics,  
Odessa National Academy of Food Technologies  
ORCID 000-0002-8099-6607  
kozakkate.coach@gmail.com

**Nikoliuk Olena V.,**

Doctor of Economic Sciences, Professor,  
Sciences Professor of the Department of Management and Logistics,  
Odessa National Academy of Food Technologies  
ORCID 0000-0002-1665-0361  
alnavn11@gmail.com

**Myronenko Bohdan V.,**

Master's degree in Public Administration,  
Odessa National Academy of Food Technologies  
bogdan-mironenko@ukr.net

## ADAPTIVE TOOLS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

### Abstract

*One of the most important reforms launched in Ukraine in recent years is the decentralization reform. Today, the united territorial communities have already felt the first challenges before starting their active work. The European experience of decentralization, as well as the implementation of the functional concept of local government reform in the EU countries influence the choice and adaptation of domestic instruments for the development of united territorial communities. It is necessary to establish the management of available resources, ensure the needs and sustainable development of communities. That is why it is important to promote decentralization processes, ensure the sustainability of community development and reform processes in general. It is important to determine that the effectiveness of the overall decentralization process and the success of the above-mentioned*

*local government reform in Ukraine depends on the ability of local governments to exercise their statutory powers and functions, and thus on the formation of an effective organizational structure. Today, the strategic task of the united territorial communities is to form an effective organizational structure and staffing, as well as effective management of OTG staff in conditions of limited financial and human resources, which in turn form OTG staff.*

***The purpose of the article** is to substantiate the use of adaptive tools for the formation of an effective organizational structure, personnel management of OTG and the main elements of sustainable development of united territorial communities in Ukraine.*

***The scientific novelty** is to study the most effective tools for sustainable development of united territorial communities and modernization of public authorities in such areas as: the use of modern and adaptive tools for OTG personnel management and creating a customer-oriented system of public administration, which can become an integral part of social political protection of the population, a factor in increasing its social and political activity, and as a consequence of the growth of economic indicators of the country.*

***Conclusions.** In the context of budgeting for 2021 and in order to assess the overall economic situation in the country, local governments need to take into account and analyze the main macroeconomic indicators of economic and social development of Ukraine for 2021–2023 approved by the Government. Further democratization of society, decentralization of power on the basis of subsidiarity are currently priorities among reforms in Ukraine. Its emergence is associated with the formation of the concept of public administration – a single system of public administration, in which local authorities, local interests, local self-government in general are not opposed to the state, but on the contrary, are integrated into a single management mechanism. facing society as a whole. As new trends in state-building of our country, the formation of civil society institutions, the optimization of the public administration system determine the new conditions for the implementation of decentralization, while maintaining the ideas of the rule of law. Modernization of public power should take place through adaptive tools for sustainable development of territorial communities, namely in the direction of creating a customer-oriented system of public administration, which can become an integral part of the mechanism of socio-political protection, improving social and political activity, improving quality indicators life and in general positive changes in the production, economic, political and other spheres of the country.*

***Key words:** decentralization, united territorial communities (UTG), sustainable development, community development tools, local self-government, human potential, personnel management.*

**Постановка проблеми.** Однією з найвагоміших реформ, розпочатих в Україні протягом останніх років, є реформа децентралізації влади. У 2015 році відбувся справжній прорив у цьому напрямку. По всій країні почали утворюватися об'єднані територіальні громади, на місцевих виборах обрано депутатів, сільських, селищних, міських голів, проведено децентралізацію фінансів. Для завершення процесу децентралізації необхідно провести значний обсяг роботи самими об'єднаними територіальними громадами на місцях, адже органи місцевого самоврядування мають надавати весь комплекс необхідних послуг. Успішна робота громад забезпечить основу для рівномірного розвитку територій та країни в цілому. Це база, без якої країна далі не зможе рухатися. На сьогодні об'єднані територіальні громади, розпочавши свою активну діяльність, вже відчули

перші виклики перед собою. Необхідно налагодити управління наявними ресурсами, забезпечити потреби та сталий розвиток громад, що можливе за наявності людського ресурсу, передусім персоналу, який буде виконувати свої обов'язки на максимально високому якісному рівні. Саме тому важливим є сприяння процесам децентралізації, забезпечення сталості розвитку громад, вдосконалення процесів проведення реформи в цілому та використання адаптивних інструментів щодо управління персоналом громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Висвітленню питань сталого розвитку об'єднаних територіальних громад присвятили праці М. Лепський та І. Дударева [1], Н. Балдич, Н. Гринчук та Н. Ходько [2], С. Кузьмук (Жилко), О. Вінничук та І. Вінничук [3], М. Баймуратов [11; 14], О. Копиленко [14], І. Мельник [4], І. Мищак [16; 17],

С. Чернявська [4], І. Грищенко, [15], І. Гришова [11; 14] та ін. Враховуючи нагальність викликів, що постають перед новоствореними ОТГ, питання забезпечення сталого розвитку громад набувають актуальності та потребують подальшого ґрунтовного вивчення.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні застосування адаптивних інструментів щодо формування дієвої організаційної структури, управління персоналом ОТГ та основних елементів сталого розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Реформа децентралізації передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане із формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок. Це викликано, перш за все, зміною статусу те-

риторіальних громад та тих перспективних завдань, що постають перед місцевою владою [5, с. 5].

Розвиток громад передбачає активну участь суб'єктів – громадян, бізнесу, влади та партнерів у спільному визначенні способів вирішення локальних проблем і спільну діяльність із втілення ухвалених рішень. Він ґрунтується на розумінні того, що жодна особа, організація або орган влади не можуть вирішити всі місцеві проблеми лише власними зусиллями. Для цього потрібне партнерство активної громади, приватного сектору, місцевих органів влади різних рівнів, інших національних та іноземних організацій. Визначення місцевих пріоритетів, узгодження їх із місцевою владою, планування й об'єднання зусиль для їх втілення допомагають громадам також розбудувувати довіру між їхніми членами й усіма партнерами та спроможність до довгострокової діяльності, забезпечують зростання добробуту та якості життя [7].

Об'єктивне поєднання урбанізаційних та демографічних процесів дає підстави прогнозувати загострення нагальних суспільних проблем (Рис. 1).

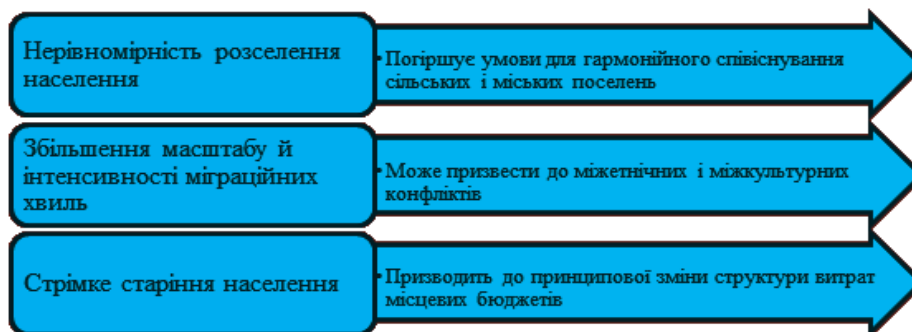


Рис. 1. Проблеми місцевого розвитку та їх наслідки [8]

До основних завдань, що лежать в основі децентралізації, варто віднести [5, с. 7]:

- передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів;

- чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;

- посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою.

Однією з характерних особливостей сталого розвитку громад є те, що це багатосто-

ронній, системний та інклюзивний процес, в якому беруть участь різноманітні групи суб'єктів на певній території, межі якої переважно збігаються з адміністративними кордонами, тобто практично вся територіальна громада. Так, основними цілями громади в контексті забезпечення її сталого розвитку є [5]:

- 1) зростання якості життя й забезпечення комфортних умов життя для всіх мешканців;

- 2) залучення громадян до стратегічного планування розвитку територій громади;

- 3) покращення іміджу та зміцнення репутації населених пунктів, що входять до складу громади.

Важливо відзначити, що перегляд та затвердження макропоказників є необхідним на етапі планування місцевих бюджетів розвитку ОТГ. В умовах макрофінансової нестабільності та наслідків пандемії COVID-19 реалістичний прогноз дасть змогу краще зрозуміти плани уряду та загальні тенденції в економіці країни. Так, Кабінет Міністрів України [12] 29 липня 2020 р. схвалив основні прогнозні макропоказники економічного й соціального розвитку України на 2021–2023 роки [6]. Серед ключових змін, які можуть прямо або опосередковано вплинути на місцеві бюджети розвитку ОТГ, варто виокремити такі [6]:

1. Прогнозний номінальний показник ВВП на 2021 рік становить 4505,9 млрд грн, що на 13,1% більше за прогноз на попередній рік. Також очікується, що у 2021 році показник реального ВВП зросте на 4,6%. Прогноз передбачає, що у 2020 р. реальний

ВВП України зменшиться на 3,5%, після чого у 2021 році очікується зростання на 3%. Падіння світової економіки у 2020 р. Світовий банк оцінює в 5,2%, зростання у 2021 р. очікується на рівні 4,2%. З початку реформи децентралізації й утворення об'єднаних територіальних громад частка доходів загального фонду місцевих бюджетів без врахування трансфертів з державного бюджету у ВВП поступово збільшувалася – із 6,15% у 2016 році до 6,92% за підсумками 2019 року (Табл. 1).

2. На кінець 2021 р. задекларований Урядом показник інфляції становитиме 7,3%, а середньорічний показник інфляції у 2021 р. прогнозується на рівні 8,1%. Слід зазначити, що на кінець 2020 р. прогнозована інфляція на рівні 11,6% [7]. Одночасно з цим НБУ очікує інфляцію на рівні 5,5% на кінець 2021 р., а середньорічний показник – 5,8%.

Таблиця 1

**Співвідношення доходів місцевих бюджетів загального фонду до ВВП України**

Рік	Доходи загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів), млн грн	ВВП, млн грн	Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП
2014	80 230,1	1 586 915	5,06%
2015	101 574,7	1 988 544	5,11%
2016	146 648,3	2 385 367	6,15%
2017	192 671,5	2 983 882	6,46%
2018	234 105,1	3 560 596	6,57%
2019	275 169,8	3 974 564	6,92%
2020	291 745,3	3 985 500	7,32%

\*Джерело: розроблено на основі [7]

3. Фонд оплати праці найманих працівників у 2021 р. очікується на рівні 1417 млрд грн, що на 14,7% більше за прогнозний обсяг у 2020 р. [6]. У структурі доходів місцевих бюджетів у 2019 р. найбільшу питому вагу займає податок на доходи фізичних осіб (60,2%) від загальної суми доходів загального фонду (або 165,5 млрд грн). Фонд оплати праці безпосередньо впливає на надходження ПДФО, тому прогноз відповідного показника є вкрай важливим для планування місцевих бюджетів.

4. Очікуваний рівень безробіття у 2021 р., за оцінками Уряду, становитиме 9,2%, МВФ прогнозує, що рівень безробіття в Україні на кінець 2021 р. досягне 12% [6].

Отже, сталий розвиток громади є результатом вдалого використання її внутрішніх і зовнішніх ресурсів, у тому числі люд-

ських. Аналіз ресурсної бази такого розвитку допомагає ідентифікувати можливості для реалізації ініціатив, визначати та прогнозувати майбутні тенденції й проблеми для реалізації планів та постановки нових завдань, а також обирати відповідні управлінські рішення. Ресурсна база сталого розвитку громад – це сукупність усіх видів ресурсів, які можна використати у процесі її розвитку. Для належного використання ресурсної бази потрібно знати їхні обсяг, структуру, динаміку, джерела надходження, тобто сформувати ресурсну карту. Практичними прикладами таких ресурсних карт можуть бути такі інструменти: профілі громад, паспорти територій, геоінформаційні системи<sup>1</sup>, карти розмі-

<sup>1</sup> Геоінформаційні системи – це інформаційні системи, призначені для збирання, зберігання, аналізу та візуалізації просторових даних.

щення продуктивних сил, баланси ресурсів тощо.

В українській практиці фінансування розвитку громад найпоширенішими є бюджетні інструменти. Натомість інвестиційні та кредитні ресурси місцева влада використовує зрідка, передусім через несприятливий інвестиційний клімат як на державному, так і на місцевому рівнях; законодавчі обмеження, а також низьку кредитоспроможність більшості українських міст. Досить часто для фінансування масштабних економічних проектів українські міста використовують кілька інструментів фінансування та залучають кошти відразу з кількох джерел. Наприклад, міська влада може використати бюджетні та кредитні ресурси для облаштування спеціальної промислової зони, щоб згодом отримати додаткові інвестиції в економіку міста, або здійснити інвестиції в туристичну сферу й забезпечити надходження до бюджету у вигляді туристичного збору, завдяки чому місто зможе залучити додаткові ресурси у вигляді муніципальних запозичень [5].

Важливо відзначити, що для вирішення нагальних питань та покращення міжмуніципальної консолідації 25 листопада 2016 р. за ініціативи трьох ОТГ – Новоукраїнської міської ради (Кіровоградська обл.), Пирятинської міськради (Полтавська обл.) та Новоборівської селищної ради (Житомирська обл.) було створено Асоціацію об'єднаних територіальних громад [13]. Асоціація ОТГ як загальноукраїнське об'єднання місцевого самоврядування є недержавною, неполітичною та некомерційною організацією. Свою діяльність вона засновує на визнаних у Європі підходах, розвиваючись на базі методології, рекомендованої Радою Європи для асоціацій органів місцевого самоврядування та практичного досвіду Шведської асоціації місцевих влад та регіонів (SALAR).

Отже, сьогодні приділяється значна увага вивченню досвіду забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими умовами близькі до українських реалій [10]. Поряд із цим, на особливу увагу заслуговує практика європейських країн із традиційними децентралізованими сис-

темами. Аналіз досвіду країн Балтії – Естонії, Латвії, Литви і Центрально-Східної Європи – Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії засвідчує, що під час запровадження реформ децентралізації та при розробці основних інструментів розвитку територіальних громад за принципами сталості та демократичності значна увага приділялася таким компонентам, як:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів самоврядування;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація роботи місцевого самоврядування;
- управління місцевими органами влади і діючі механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації системи органів влади в країнах Центрально-Східної Європи і країн Балтії базується на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [8].

У вузькому розумінні інструменти сталого розвитку можна визначити як спеціальні заходи, яких уживають представники публічного та приватного секторів для просування розвитку громади. Навіть і без таких спеціальних заходів сталий розвиток відбуватиметься, проте, можливо, більш повільними темпами. У цьому контексті планування розвитку прискорює темпи та підвищує результативність відповідної діяльності. Найкращі світові практики свідчать, що успішний розвиток громади завжди скеровується стратегією чи планом, які було або розроблено суто для таких цілей, або визначено в інших документах. Планування дає громадам змогу бути активними, готовими до зміни середовища, а також до появи нових трендів і викликів. Планування є важливою умовою для того, щоб громада мобілізувала і використовувала обмежені місцеві ресурси для досягнення кращого результату. Без належного планування жодні зусилля ніколи не будуть успішними [7].

Планування як інструмент сталого розвитку громади – це організований процес, спрямований на вироблення основних рі-

шень та дій, які формують і спрямовують те, чим є місцева економіка громади, визначають, наскільки вона конкурентоспроможна на внутрішньому й зовнішньому ринках, якими є перспективи для її розвитку та що потрібно зробити, щоб реалізувати наявні можливості, подолати чинники стримування та досягти її сталого розвитку. Планування може покращити комунікацію й участь різних ключових гравців, узгоджуючи різноспрямовані інтереси та цінності, сприяти ухваленню обґрунтованих рішень та забезпечити успішну імплементацію, підзвітність процесу. Планування розвитку громади потребує:

- 1) збору й опрацювання інформації;
- 2) формування бачення очікуваного результату і визначення проблем, які підлягають вирішенню на цьому шляху;
- 3) розроблення й дослідження альтернатив;
- 4) оцінки майбутніх наслідків поточних рішень.

Найкращою формою планування може бути розроблення та реалізація стратегії сталого розвитку громади. Стратегічне планування у громадах передбачає взаємодію елементів (Рис. 2).



Рис. 2. Елементи стратегічного планування у громадах  
\*Джерело: систематизовано авторами на основі [8]

Отже, стратегічне планування розвитку громад потребує водночас значних ресурсів, включно з людськими й часовими. Тому дуже важливо, щоб витрачені зусилля не були марними, щоб розроблена стратегія надалі реалізовувалася та просуvalа сталий розвиток громади. Частиною аналізу здійсненності ініціативи сталого розвитку має стати визначення наявності таких передумов [5]:

- перспективності економічної зони, для якої пропонується ініціатива, і ймовірності того, що це приведе до продуманої стратегії розвитку;

- оцінки підтримки, наданої місцевими й національними органами влади та лідерами бізнесу;

- ймовірності того, що сталий розвиток дасть конкретні результати в частині приватних інвестицій, створення нових робочих місць або збереження наявних і збільшення доходів;

- ймовірності того, що сталий розвиток сприятиме створенню стабільних інституцій у муніципалітеті;

- потенціалу та прихильності до ініціативи формальних лідерів і лідерів громадської думки;

- спроможності персоналу, що впроваджуватиме стратегію;

- ступеня підтримки ініціативи структурними підрозділами місцевих органів влади.

Так, асоціація об'єднаних територіальних громад ініціювала розроблення професійного стандарту «Начальник служби персоналу (завідувач відділу персоналу)» апарату місцевої ради. Асоціація ОТГ, відповідно до Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів та згідно з Методикою розроблення професійних стандартів, подала до Науково-дослідного інституту праці і за-

йнятості населення Мінсоцполітики та НАН України заявку на підготовку зазначеного професійного стандарту. Наразі проєкт на-працьований робочою групою і виноситься на широке громадське обговорення. У Табл. 2 наведено загальні компетентності та функції

начальника служби персоналу (завідувача відділу персоналу), що винесено для обгово-рення у проєкті «Професійні стандарти «На-чальник служби персоналу (завідувач відділу персоналу)» [13].

Таблиця 2

**Загальні компетентності і трудові функції професійного стандарту начальника служби персоналу (завідувача відділу персоналу)**

Загальні компетентності	Загальні трудові функції
Здатність застосовувати професійні знання у практичних ситуаціях	Організація діяльності Служби, виконання функцій керівника структурного підрозділу
Здатність виконувати професійну діяльність на основі етичних міркувань (мотивів), доброчесності, принципів служіння суспільству та інтересам територіальної громади	Організація підготовки проєктів розпоряджень голови ради (сільського, селищного, міського), голови районної, районної в місті, обласної ради) та проєктів рішень місцевої ради, інших документів
Здатність використовувати сучасні інформаційні та комунікаційні технології; спілкуватися державною мовою як усно, так і письмово, протидіяти її дискримінації	Забезпечення ведення кадрової роботи в Службі, органі місцевого самоврядування
Здатність до професійного розвитку та навчання	Планування професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевої ради
Здатність ухвалювати обґрунтовані рішення, мотивувати людей та працювати у команді	Взаємодія з іншими структурними підрозділами апарату місцевої ради, іншими виконавчими органами місцевої ради

\* Джерело: проаналізовано та систематизовано авторами [13]

Отже, на концептуальному рівні стратегічне планування сталого розвитку громади передбачає залучення ключових професійних гравців, адекватне розуміння й оцінку контексту місцевого розвитку, установлення актуальних і реалістичних цілей та завдань, а також досягнення змін. На операційному рівні це означає результативно управляти темпом і характером зростання або його відсутністю, розвиваючи важливі місцеві конкурентні переваги та зменшуючи або пом'якшуючи бар'єри для сталого розвитку. Оскільки планування менше стосується майбутніх рішень, а більше – майбутніх наслідків і впливу поточних рішень, усі ці зусилля потрібно здійснювати так, щоб не обмежувати або не заважати руху громади вперед та щоб не поставити під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти їхні потреби [4].

Результативний процес планування сталого розвитку громади враховує особливості громади як цілісного утворення, оскільки

саме з них складається потенційний персонал громади. Вважаємо, що сталого розвитку можна досягти за допомогою забезпечення оптимальних пропорцій між такими сферами, як: реальні потреби бізнесу, конкурентні переваги, системи цінностей та поглядів мешканців, види підприємницької діяльності, розвиток земель, безпека природного середовища і культурна спадщина, освітній та трудовий потенціали громадян, використання сучасних адаптивних інструментів залучення персоналу, управління, мотивації та його розвитку. У сукупності всі ці сфери мають вирішальне значення у процесі місцевого розвитку.

Децентралізація як основний рушій запровадження принципів сталого розвитку, здійснення місцевих реформ та фактичних змін на місцях має низку як переваг, так і ризиків, що вимагає її належної реалізації в кожній новоствореній ОТГ (Табл. 3).



## Можливості та ризики сталого розвитку ОТГ

№ з/п	Можливості розвитку ОТГ	Ризики розвитку ОТГ
1	Вища спроможність для локальних стратегій стимулювання інноваційного розвитку	Уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ незалежно від їх категорії, кількості населення та матеріального забезпечення
2	Ефективніше надання місцевих державних послуг	Нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях
3	Стимули для підходів активного місцевого розвитку	Недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування ОТГ
4	Мобілізація місцевих громадських ресурсів	Недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів
5	Простір для втілення нових ідей	Нестача людської/технічної спроможності
6	Підвищення прозорості та підзвітності управління	Посилення ролі місцевих політиків та недосконале місцеве управління
7	Активніша участь громадян у розвитку ОТГ	Підвищення витрат на координацію структури управління ОТГ
8	Краще відображає потреби громадян	Корупція

\* Джерело: розроблено авторами на основі: [5], [11].

Так, головними чинниками, що впливають на економічний розвиток громад, сьогодні є:

- скорочення значущості сировини в собівартості продукції;
- збільшення мобільності капіталу;
- скорочення частки зайнятих у сировинній і виробничій сферах;
- відсутність національних кордонів у системах зв'язку;
- удосконалення в системі логістики;
- удосконалення в механізмі управління персоналом громад.

За наслідками впливу на розвиток міст згадані чинники можуть бути стабілізаційними, дестабілізаційними, кризовими та з

невизначеними наслідками. Одночасна дія певного набору цих чинників може призводити до асиметричних трансформацій у розвитку ОТГ [2].

Діяльність інституцій сталого розвитку є одним з інструментів та ключовою передумовою інтенсивного розвитку територій у сучасному світі. Вони є інституційною основою для реалізації стратегій сталого розвитку громад. Сутність їх діяльності безпосередньо залежна від цілей, завдань і особливостей розвитку громади. Обов'язковими характеристиками таких інституцій є урахування місцевого контексту, економічна спрямованість та орієнтація на розвиток (Рис. 3).

Урахування місцевого контексту - діяльність інституцій спрямована на максимальне залучення внутрішнього потенціалу територій для оптимального використання місцевих ресурсів і з урахуванням пріоритетів загальнонаціональної політики розвитку

Економічна спрямованість - інституції покликані сприяти економічному розвитку через підтримку підприємницької ініціативи та полегшення доступу підприємців до ринків

Орієнтація на розвиток - метою діяльності інституцій є з-поміж іншого покращення якості життя мешканців відповідної території через сприяння створенню нових робочих місць, збільшенню обсягів виробництва й доходів, зміцненню соціального капіталу

Рис. 3. Характеристики інституцій сталого розвитку

\* Джерело: систематизовано авторами на основі [5], [11]

Отже, створювати інституції можуть різні суб'єкти та в різних організаційно-правових формах, а свою діяльність вони можуть поширювати на різні території. Однак, попри такі відмінності, вони завжди мають достатній рівень правової та операційної самостійності, орієнтовані на мобілізацію різних гравців розвитку громади (передусім об'єднання зусиль представників приватного й публічного секторів), а в їхній діяльності домінують неприбуткові цілі (хоча і використовуються переважно бізнес-підходи та моделі). У багатьох європейських країнах (Німеччина, Франція, Італія, Польща тощо) відмінні за структурою інституції вирішують різні питання місцевого розвитку – від реалізації бізнес-проектів (наприклад, приватні інвестиційні або венчурні фонди), супроводу інвестиційних та інших проектів (наприклад, структурні підрозділи центральних, регіональних і місцевих органів влади, державні інвестиційні агентства й агентства економічного розвитку) до вирішення соціальних проблем (наприклад, приватні благодійні фонди, державні або муніципальні соціальні служби) [6].

Отже, інституції є своєрідним локальним форумом, що дає можливість представникам публічного та приватного секторів вести рівноправний діалог, визначати та просувати спільні інтереси в процесі сталого розвитку громади, спільно координувати розробку та реалізацію стратегій, програм і планів. Зазначені особливості безпосередньо зумовлені цілями їхньої діяльності та методами досягнення цих цілей. Принцип правової й операційної самостійності дає таким інституціям змогу фокусуватися у своїй діяльності на забезпеченні довгострокової конкурентоспроможності економіки території.

В Україні подібні інституції у вигляді громадських об'єднань та організацій почали формуватися ще в другій половині 90-х років ХХ століття, але найбільше їх з'явилося у 2000-х роках [4; 15]. Завдяки діяльності в Україні різноманітних міжнародних проектів, а також власним місцевим ініціативам практично в усіх областях України виникли та діють інституції, що є аналогами агенцій місцевого розвитку за кордоном. Передумовою їхньої ефективної участі у процесах роз-

витку територій є активна співпраця з місцевими та центральними органами влади. Своєю чергою, як справедливо відзначають сучасні дослідники, ефективна діяльність місцевих органів влади та інституцій неможлива без належного контролю з боку громади [16; 17].

Інституції фактично першими в Україні почали використовувати підходи стратегічного планування розвитку територій, реалізуючи при цьому величезну кількість успішних проектів з розвитку села, місцевого туризму, залучення людей до участі в розвитку громад і транскордонної співпраці в найрізноманітніших напрямках.

Основні завдання, які ставлять перед собою інституції сьогодні в Україні, це [4]:

- покращення якості стратегічного управління розвитком територій;
- сталий економічний розвиток територій;
- управління реалізацією окремих проектів;
- соціальні та маркетингові дослідження;
- популяризація та брендинг територій;
- сприяння залученню інвестицій;
- підтримка розвитку місцевого бізнесу;
- вирішення соціальних проблем територій.

Водночас наявні сьогодні інституції ще не досягли того якісного рівня, щоб стати вагомими суб'єктами організаційної структури управління сталим розвитком громад.

Сталий розвиток ОТГ містить у собі дві ключові концепції: концепцію потреб найбільш вразливої частини населення, яким потрібно надати пріоритетного характеру, та ідею накладення державних обмежень на діяльність технологічних і соціальних організацій, які використовують ресурсний потенціал громади і водночас мають забезпечити його збереження. Разом із тим сталий розвиток розглядають як тривалий економічний розвиток, що ґрунтується на певних умовах та індикаторах [9].

З огляду на зазначені концепції для оцінки відповідності розвитку громади принципам сталого розвитку було розроблено систему елементів за кожною сферою середовища ОТГ – екологічною, економічною, правовою та соціальною (Табл. 4).

## Елементи сталого розвитку ОТГ

Екологічна сфера	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Задоволення людських потреб у чистому повітрі та якісній прісній воді, а також екологічно чистих харчових продуктах.</li> <li>2. Охорона наявних та відтворення перспективних екосистем і біологічного різноманіття.</li> <li>3. Збереження водних, земельних, енергетичних ресурсів.</li> <li>4. Скорочення, повторне використання та утилізація відходів.</li> <li>5. Заощадливе використання відновлюваних ресурсів.</li> </ol>
Економічна сфера	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Створення широкої стратегічної економічної бази.</li> <li>2. Реінвестування коштів в економіку громади.</li> <li>3. Сприяння та підтримка розвитку місцевого бізнесу.</li> <li>4. Реальні можливості працевлаштування для громадян громади.</li> <li>5. Досконала організація навчання та освіти, що дає змогу здійснювати підготовку кадрів з урахуванням майбутніх потреб.</li> </ol>
Правова сфера	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Рівні можливості участі громадян у прийнятті рішень, що стосуються громади.</li> <li>2. Вільний доступ до інформації стосовно діяльності громади.</li> <li>3. Загальна атмосфера поваги й толерантності до різних переконань та цінностей.</li> <li>4. Мотивація громадян до належного виконання громадських доручень.</li> <li>5. Дотримання політичної стабільності.</li> <li>6. Неможливість нашкодити сталому розвитку інших громад.</li> </ol>
Трудова сфера	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Організація підготовки проектів та їх реалізації.</li> <li>2. Забезпечення ведення кадрової роботи.</li> <li>3. Планування професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевої ради.</li> <li>4. Взаємодія з іншими структурними підрозділами апарату місцевої ради, іншими виконавчими органами місцевої ради.</li> <li>5. Підготовка стратегічних кадрових та загальних документів.</li> <li>6. Управління людськими ресурсами в органі місцевого самоврядування (персонал).</li> </ol>
Соціальна сфера	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Надійне забезпечення якісними й доступними харчовими продуктами.</li> <li>2. Якісне медичне обслуговування, безпечне житло та освіта для всіх мешканців громади.</li> <li>3. Підтримка громадської безпеки та правопорядку.</li> <li>4. Формування та зміцнення загального духу громади.</li> <li>5. Збереження та реставрація громадських місць.</li> <li>6. Забезпечення дотримання роботодавцями законодавчих вимог до умов праці.</li> </ol>

\* Джерело: розроблено авторами на основі: [14], [15].

**Висновки.** У контексті формування бюджету на 2021 рік та з метою загальної оцінки економічної ситуації в країні органам місцевого самоврядування необхідно взяти до уваги та проаналізувати затверджені Урядом основні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2021–2023 рр. Подальша демократизація суспільства, децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності є на сьогодні пріоритетами серед реформ в Україні. Це пов'язано із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед

суспільством у цілому. Нові тенденції у державному будівництві нашої країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи публічного управління обумовлюють нові умови реалізації децентралізації за умови збереження ідей правової держави. Модернізація публічної влади повинна відбуватися за допомогою адаптивних інструментів щодо сталого розвитку територіальних громад: у напрямі створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка може стати невід'ємним елементом механізму соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності, покращення показників якості життя та в цілому позитивних змін у виробничій, економічній, політичній та інших сферах діяльності країни.

**Список використаних джерел:**

1. Сталий людський розвиток місцевих громад: *Наукові праці ВНЗ-партнерів Проєкту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»* / [укладачі: М. А. Лепський, І. В. Дударева]; за заг. ред. М. А. Лепського. 2015. 464 с.

2. Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування / Н. Балдич, Н. Гринчук, Н. Ходько та ін. Київ, 2020. 102 с.

3. Сталий розвиток місцевих громад: роль економічної освіти та науки: Матеріали науково-практичної конференції (9–10 листопада 2017 р.). Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2017. 160 с.

4. Мельник І. О., Чернявська С. С. Роль органів місцевого самоврядування у сталому розвитку муніципальних утворень. *Економіка та управління національним господарством*. 2017. № 20. С. 190–193. URL: <http://global-national.in.ua/archive/20-2017/38.pdf> (Дата звернення: 28.10.2020).

5. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень. К., 2017. 110 с.

6. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021–2023 роки: Постанова Кабінету міністрів України від 29 липня 2020 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-п#Text> (Дата звернення: 28.10.2020).

7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15 травня 2019 р. № 555: Постанова Кабінету міністрів України від 29 березня 2020 р. № 253. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253-2020-п#Text> (Дата звернення: 28.10.2020).

8. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe «Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития»: сравнительный анализ. ПРООН, Мировой Банк. 2002. С. 7.

9. Глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року (відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний розвитку у галузі сталого розвитку на період до 2030 року», схваленої 25 вересня 2015 року, A/RES/70/1). URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/>

[uk/home/sustainable-development-goals.html](http://uk/home/sustainable-development-goals.html) (Дата звернення: 28.10.2020).

10. Козак К. Б., Мироненко Б. В. Політика розвитку людського потенціалу територіальних громад в умовах децентралізації. *Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ: збірник тез доповідей IV Всеукраїнської науково-практичної конференції* (25 березня 2020 р.). Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2020. С. 73–74.

11. Baimuratov M., Gryshova I., Akhmetova I. Leadership of Territorial Communities: Local and Global Factors. In: *Strielkowski W., Chigisheva O. (eds) Leadership for the Future Sustainable Development of Business and Education. Springer Proceedings in Business and Economics*. Springer, Cham, 2018. P. 179–188.

12. Кабінет Міністрів України. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua> (Дата звернення: 28.10.2020).

13. Асоціація ОТГ України. URL: <https://hromady.org> (Дата звернення: 28.10.2020).

14. Kopylenko O., Baimuratov M. and Gryshova I. The Phenomenon of Leadership in the Municipal Authority in Ukraine. In: *Strielkowski W. Sustainable Leadership for Entrepreneurs and Academics. Springer Proceedings in Business and Economics*. Springer, Cham, 2018. P. 151–162.

15. Грищенко І. М. Аналіз державної політики у сфері розвитку сільських територій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 1. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.1.2

16. Мищак І. М. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні та перспективи його удосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 1. С. 54–57.

17. Мищак І. М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 56–61.

**References:**

1. Lepskyi, M. A., Dudareva, I. V. (2015). *Stalyi liudskyi rozvytok mistsevykh hromad. Mistsevyi rozvytok, oriientovanyi na hromadu* [in Ukrainian].

2. Baldych, N., Hrynychuk, N., Khodko, N. (2020). *Mistsevyi ekonomichnyi rozvytok: modeli,*

*resursy ta instrumenty finansuvannia*. Kyiv [in Ukrainian].

3. *Stalyi rozvytok mistsevykh hromad: rol ekonomichnoi osvity ta nauky* (2017) / Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii (9–10 lystopada 2017 r.) [in Ukrainian].

4. Melnyk, I. O., Cherniavska, S. S. (2017). Rol orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u stalomu rozvytku munitsypalnykh utvoren. *Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom*, 20, 190–193. URL: <http://global-national.in.ua/archive/20-2017/38.pdf> (Last accessed: 28.10.2020) [in Ukrainian].

5. Lelechenko, A. P., Vasylieva, O. I., Kuibida, V. S., Tkachuk, A. F. (2017). *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen. K.* [in Ukrainian].

6. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2020). *Pro skhvalennia Prohnozu ekonomichnogo i sotsialnogo rozvytku Ukrainy na 2021–2023 roky*: Postanova № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2020-p#Text> (Last accessed: 28.10.2020) [in Ukrainian].

7. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2020). *Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 travnia 2019 r. № 555*: Postanova № 253. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253-2020-p#Text> (Last accessed: 28.10.2020) [in Ukrainian].

8. PROON, Myrovoi Bank. (2002). *The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe «Razdelenye polnomochiy mezhdru otdelnyimy stupeniamy upravleniya stran Tsentralnoi Azyy: perspektyvy dalneisheho razvytyia»*: sravnytelnyi analiz [in Russian].

9. OON. (2015). *Hlobalni tsili staloho rozvytku do 2030 roku* (vidpovidno do rezoliutsii Heneralnoi Asamblei OON «Peretvorennia nashoho svitu: Poriadok denniy rozvytku u haluzi staloho rozvytku na period do 2030 roku», skhvalenoi 25 veresnia 2015 roku, A/RES/70/1). URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html> (Last accessed: 28.10.2020)[in Ukrainian].

10. Kozak, K. B., Myronenko, B. V. (2020). Polityka rozvytku liudskoho potentsialu terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii *Publichne upravlinnia ta administruvannia u protsesakh ekonomichnykh reform: zbirnyk tez dopovidei IV Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii*, Kherson [in Ukrainian].

11. Baimuratov, M., Gryshova, I., Akhmetova, I. (2018) Leadership of Territorial Communities: Local and Global Factors. In: *Strielkowski W., Chigisheva O. (eds) Leadership for the Future Sustainable Development of Business and Education. Springer Proceedings in Business and Economics*. Springer, Cham 179–188.

12. Kabinet Ministriv Ukrainy. *Uryadoviy portal*. URL: <https://www.kmu.gov.ua> (Last accessed: 28.10.2020) [in Ukrainian].

13. *Asociaciya OTG Ukrainy*. URL: <https://hromady.org> (Last accessed: 28.10.2020) [in Ukrainian].

14. Kopylenko, O., Baimuratov, M. and Gryshova, I. (2018) The Phenomenon of Leadership in the Municipal Authority in Ukraine. In: *Strielkowski W. Sustainable Leadership for Entrepreneurs and Academics*. Springer Proceedings in Business and Economics. Springer, Cham 151–162.

15. Hryshchenko, I. M. (2019). Analiz derzhavnoi polityky u sferi rozvytku silskykh terytorii. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 1. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.1.2 [in Ukrainian].

16. Myshchak, I. M. (2013). Zakonodavche zabezpechennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini ta perspektyvy yoho udoskonalennia. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 54–57 [in Ukrainian].

17. Myshchak, I. M. (2016). Mekhanizmy kontroliu hromady za diialnistiu deputativ mistsevykh rad v Ukraini ta Polshchi (porivnialno-pravovyi analiz). *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 56–61 [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 5 січня 2021 р.*