

## РОЗДІЛ 4

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ  
ШЛЯХОМ СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## 4.1. Розширення уявлень про сутність ОТГ, потенціал та його використання

Для розкриття сутнісних характеристик важливо досліджувати ОТГ як цілісну систему, але з різних позицій (рис. 4.1).



Рис. 4.1. ОТГ як об'єкт дослідження і управління розвитком

Як слідує з наведеного рисунку 4.1, ОТГ достатньо складний об'єкт щодо різних аспектів своєї діяльності і відповідності.

З виникненням в діючій системі регіону нових форм управління і саморозвитку (ОТГ) виникає досить проста за постановкою, та складна в обґрунтуванні і реалізації задача розподілу функцій, прав і обов'язків між «старою системою» та новими її елементами. Найбільш гостро ці складності проявляються в трикутнику: ОДА, РДА, ОТГ. ОТГ законодавчо наділені певним потенціалом і повноваженням, а також мають делеговані від адміністрації повноваження. ОДА в цілому значно втрачають зі своїх управлінських ресурсів і повноважень. За ОДА залишаються: стратегічне планування, нагляд, держстатистика, регуляторна (нормативно-правова) політика і регулювання,

підтримка і контроль виконання Державних програм, науково-освітня сфера, соціальний захист, міграційна політика, аналітика, звітність, оперативна реакція на завдання центральних органів влади, забезпечення розвитку громадської оборони і багато іншого, що ОДА виконує і в даний час. ОТГ має свій набір функцій, завдань, зобов'язань, ресурсного забезпечення і в цілому управління в межах своєї території [51, 72, 100, 166, 194].

Територіальні громади здійснюють такі повноваження:

1. Управляють комунальним майном.
2. Затверджують програми соціально-економічного розвитку і контролюють їх виконання.
3. Затверджують бюджети адміністративно-територіальних одиниць.
4. Встановлюють місцеві податки і збори.
5. Забезпечують проведення місцевих референдумів.
6. Утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства.
7. Вирішують інші питання.

В напрямки діяльності ОТГ також входять:

- підтримка бізнесу;
- залучення на свою територію інноваційних виробництв;
- організація урбанізаційного процесу (будівництва);
- адресне бюджетування проектів;
- розвиток інфраструктури;
- вступ в кластери і організація міжнародних відносин.

Найбільш складна проблема з РДА. Є пропозиції, що ці адміністративні структури мають бути розформовані, з чим ми не можемо погодитися. Залишити їх з сьогоднішнім набором компетенцій, функцій, прав і обов'язків – теж недоцільно, оскільки це приведе до надлишкового дублювання функцій і перевитрат ресурсів. На наш погляд, РДА слід модернізаційно перебудувати, залишив за ними: проведення державної регіональної політики на місцях; забезпечення ОДА надійною, якісною інформацією зі своєї території; організаційно-методичну підтримку створення і розвитку ОТГ; підтримку розвитку ЖКГ,

інфраструктури, екологічної безпеки, охорони здоров'я; вирішення спірних питань в правовому полі; раціональне використання землі і місцевих мінеральних ресурсів.

Пропонуємий розподіл функцій між структурами регіонального управління доцільно зробити предметом обговорення в регіонах за участю юристів, вчених економічного і фахівців управлінського профілю, держслужбовців, представників бізнесу і громад. Важливо лише:

- не діяти шаблонно, а дати можливість апробувати на практиці різні варіанти;
- сконцентрувати увагу РДА на місцевих пріоритетах, а це досить різні напрямки: поведження з ТБО, дороги, соціальне житло, інноваційні проекти, туризм, місцева промисловість та інше;
- розглядати РДА не стільки як посередника між центром і ОТГ, скільки як активатора процесів розвитку, у якого менше контролюючих функцій, а більше просвітницьких, обміну досвідом, інформаційного обміну, організаційних і стимулюючих.

Згідно концепції саморозвитку для ОТГ розроблена модель організації своєї управлінської діяльності (рис. 4.2).

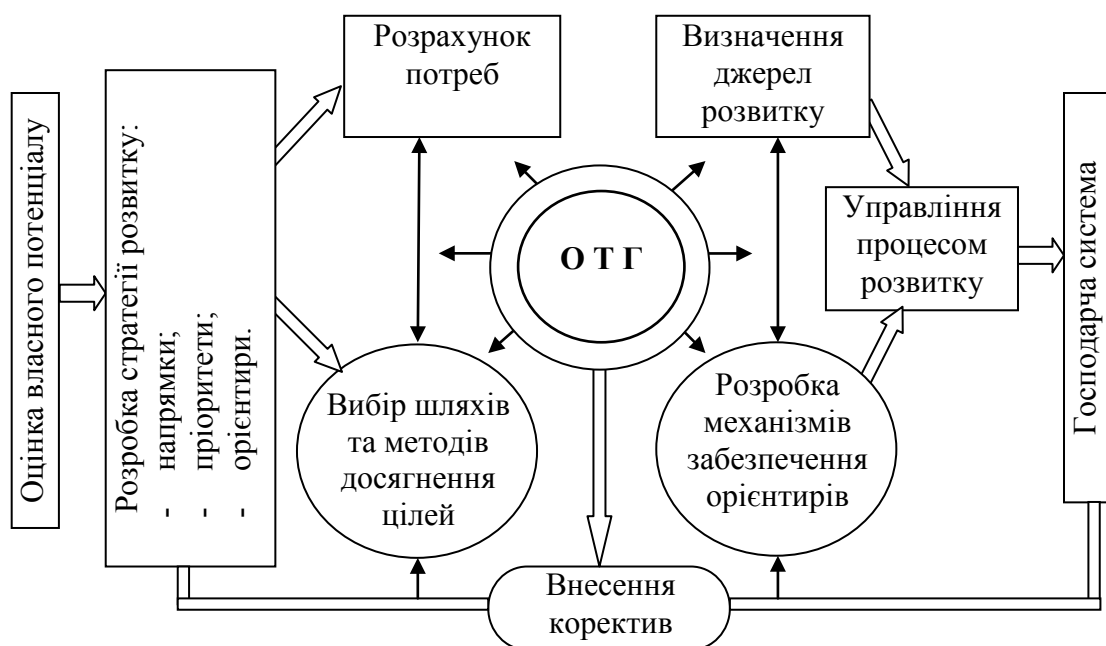


Рис. 4.2. Управлінська діяльність ОТГ

Ідея створення Об'єднаних територіальних громад за задумом значно ширше має розумітись, ніж просте укрупнення територій під деякий відокремлений механізм управління. Дійсно, один із факторів – це об'єднання, інтеграція, «колективізація»,

корпоратизація населених пунктів. Але ця інтеграція багатозмістовна і багатовекторна. В неї входить:

1. Структуризація в управлінському розумінні, коли будуються і відпрацьовуються елементи нової управлінської структури, зв'язки між ними, розподіл функцій і компетенцій, обов'язки. Визначаються нові межі (границі) цілісності. В такому разі ми маємо інтеграційну відокремленість. Виникає ієрархічна структурна замкнутість.

2. Технологізація процесу управління з високою долею самоуправління, яку слід розуміти як зменшення залежності від зовнішніх управлінських систем і організацій. Виникає нова система взаємодій, зі своїми нормами і інституційними правилами, тобто технологічна замкнутість в управлінні.

3. Економізація, в основі якої спроможність, самодостатність, корпоративність на єдиній фінансовій базі (платформі). Самозабезпечення, самогосподарювання. Виникає господарсько-економічна відокремленість ОТГ, діяльнісна відокремленість і внутрішня єдність.

4. Соціологізація – людино-взаємозалежність, встановлення партнерських відношень, соціальна корпоративність, взаємовиручка. І головне в цьому – соціальна підконтрольність і відповідальність. Громадська цілісність і прозорість.

5. Екологізація – взаємна турбота і відповідальність за землю, води, природу в цілому на своїй території. Громада опікується лісами, ставками, малими річками, відходами (ТБО, викиди). І як продовження екологізації і змикання її з соціумом і економічною діяльністю – забезпечення свого здоров'я.

Ми виділили п'ять процесів єдиної інтеграційної стратегії об'єднання громад. Визначимо і головні принципи цієї інтеграційної стратегії.

Перший – добровільність об'єднання.

Другий – зацікавленість, заінтересованість.

Третій – готовність поступитись деякими свободами заради суттєвих вигод взаємодій і синергії.

Четвертий – координація і участь в управлінні і в забезпеченні перспектив розвитку.

Окрім інтеграційного фактору в створенні ОТГ проявляються не менш важливі пріоритети і позитиви. Один з таких – ОТГ отримують право власності на землю. Це

фундаментальна, докорінна інновація, де за ОТГ закріплюється регуляторна функція земельних відношень, впливу на приватизаційні процеси та інше. Інший фактор кардинальних змін – зміцнення бюджетного потенціалу громади і механізмів його розподілу [206]. Підвищення рівня доступності до фінансів створює реальні можливості впливати на розбудову інфраструктури і покращення якості життя.

Створення і розвиток ОТГ слід розуміти і як формування на локальних територіях механізмів локальної політики, направленої на економічне зростання, розв'язання конфліктів і активне включення громад в цивілізаційний процес.

На наш погляд реформатори поки що не акцентують увагу на те, що розвиток місцевого самоуправління може стати імпульсом для соціально-економічних змін «тектонічного характеру», за якими послідує масштабні і глибокі трансформації суспільних відношень і державного управління [215]. Такі припущення виникають в зв'язку з тим, що інтегровані по моделі ОТГ локальні території практично мають значну долю таких же самих функцій і завдань, що і великі регіони, чи держави в цілому: стратегічне планування, підтримка бізнесу, соц. захист, міжнародні зв'язки, протидія корупції, захист своїх свобод і прав та інше. Звідси ОТГ – це «мікроелемент» державності з аналогічними турботами і компетенціями. На місцевому рівні не відпадає необхідність постійної боротьби з «загальними» негативами, такими як корупція, втрати, крадіжки, тіньові схеми, рекет, беззаконня та інше. Можна вказати і на можливі «перебори і перекося» з укріпленням моделі ОТГ – це «містечковість» і «замкнутість». Не перебільшенням буде стверджувати про неминучість таких ситуацій і сценаріїв, але це не привід навмисно створювати бар'єри на шляху розвитку місцевого самоуправління і практики створення ОТГ. Слід розуміти, що ніщо нове не має в собі одні позитиви. Це стосується і ОТГ. Завдання лише в тому, щоб «негативну складову» нового явища передбачати і зводити до мінімуму.

Проблема становлення і розвитку ОТГ полягає і в тому, що нова система «вживлюється» в діючий механізм і правила вже існуючої системи, хоч і «існуюча» паралельно зазнає оновлення. А діюча система «насичена» негативами. І кожна ОТГ є частиною тієї ж самої «неякісної» більшої системи. І головне завдання ОТГ – самоочищення на базовому рівні. Самоочищення, самоналагодження є надзвичайно

складним процесом і досить тривалим, оскільки стосується людської природи і ментальності.

Теоретично ефект субсидіарності, відкритості і прозорості в даному разі має спрацювати, але не «автоматично», а при умовах кропіткої і повсякденної роботи, в т. ч. щодо відлагодження взаємодій. Субсидіарності і ОТГ не змінять економічне середовище докорінно, але в їх спроможі його покращити. Має працювати на цю ідею (покращення громадського суспільства) і інноваційна політика та культурологічна складова. Місцеве самоуправління – це не тільки економічна спроможність, але й інтернет-торгівля, доставка поштою, формування культури знань і поведінки, соціальна відповідальність бізнесу. Це своя місцева (локальна) політика, громадська позиція, стимули і покарання.

При умовах науково обґрунтованого і наполегливого формування ОТГ по всій країні можна розраховувати, що ця реформаційна складова здатна забезпечити «тектонічний здви́г» в соціумі з багатьма наслідками, здви́г цивілізаційний в сторону інституційного закріплення основ демократії. На наш погляд, значення ОТГ можна порівняти з потеплінням клімату на 1–2 %. Тільки потепління клімату науковці розглядають як світову катастрофу, а розвиток ОТГ – це соціальне позитивне «потепління», деякий незворотний процес покращення інституту державності та укріплення принципів громадського суспільства і самоуправління. Підкреслюючи «позитиви» формування ОТГ, слід мати на увазі, що негативи теж неминучі. Згідно теорії «маятника» в ОТГ негатив може себе проявити в «містечковості». Але для супротиву «містечковості» залишається вплив державного нагляду за ОТГ і регулювання. Разом (державний вплив і місцеве самоврядування), через систему противаг, можуть забезпечити баланс сил і відпрацювати оптимальний шлях розвитку як локальних структур, так і державної системи в цілому.

ОТГ як нова організаційно-управлінська структура першорядним своїм завданням ставить – «пізнай себе». Зазвичай це відповідає оцінюванню свого потенціалу. Науковці пропонують множини різних методів такого оцінювання, які дійсно можна використовувати з певною користю. В нашому дослідженні пропонується розширити і поглибити сутність і характеристику розуміння потенціалу. Така потреба виникла в зв'язку з тим, що існуючі підходи не дозволяють отримати результат (оцінку) для практики

управління: згодом визначається, що «дещо важливе» при оцінках не враховано і сценарій розвитку не відповідає очікуванням.

В першому наближенні, потенціал, це структура ресурсів (матеріальних, енергетичних, виробничо-технологічних та інших). Обґрунтуємо недостатність такого розуміння потенціалу. В більш широкому розумінні – потенціал, окрім власних ресурсів, слід розуміти як ресурси зовнішньої системи, які доступні до використання, потреби та інтереси – це теж ресурс (як рушійна сила активної діяльності), можливості ОТГ, що виникають при злагоджених взаємодіях учасників ОТГ, дещо «невловима» інтелектуально-інноваційна складова. При такому розгляді – потенціал не є чітко визначеним ні кількісно, ні якісно, а являє собою пару: ядро і оболонку. Розглядаємо потенціал з цих позицій.

Створена система управління ОТГ ставить перед собою різні завдання. Одне з них – що громада має в своєму розпорядженні – її потенціал. Основні структурні складові такого потенціалу ОТГ представлені на рис. 4.3.

Наступне завдання – які потреби ОТГ (кількісна і якісна сторона) – це один з елементів ядра. Потреби також мають свою структуру: фінанси (бюджет і позабюджетні кошти), кошти домогосподарств; потреби в послугах, товарах, матеріалах, лікарнях, навчальних закладах, робочих місцях та інше.



Рис. 4.3. Структурні складові базового потенціалу ОТГ (ядра)

Комплекс потреб найбільш відома складова розуміння ситуації в ОТГ. Все це разом потребує виважених оцінок і розрахунків.

Важливим завданням оцінки потенціалу системи управління ОТГ вважаємо розрахунок часу на проведення запланованих змін на створення нових виробництв, на організацію МСБ, на урбанізаційні проекти, ремонт і будівництво доріг, інженерних мереж, закладів медичного обслуговування, культури і спорту.

Виникає актуальна проблема управління ресурсами і часом. Часом як пріоритетною складовою усіх інших ресурсів. Управління часом має базуватись на виважених оцінках – чого, де і скільки треба побудувати, відремонтувати, довести до робочого стану при наявності відповідних ресурсів і своєчасності їх надходження. Раніш була розповсюджена практика намічати строки (етапи, завершення). Але сьогодні важливо ці строки не намічати, а розраховувати подетально витрати часу на різні завдання чи технологічні операції. В такому разі – це вже на «встановлення» строків, а моделювання процесу діяльності, з якого ці часові орієнтири обґрунтовано з'являються як похідні від розрахунків. А модель вже поєднує економічне проектування з організаційною технологією і ці поєднані процеси обчислюються за базовими ресурсами і часом на нормативній основі. Виникає проблема створення специфічного сегменту в банку даних.

Для економічних розрахунків, моделювання і розробки сценаріїв розвитку ОТГ найбільш зручний банк даних, що має бути сформований на питомих (відносних) показниках. Зараз такої інформації бракує, є деякі окремі показники, що практично не використовуються в практичних цілях при вирішенні управлінських завдань. Створення такої системи показників потребує нового концептуального підходу, що показано в таблиці 4.1.

Таблиця 4.1 – Складові банку даних оцінки потенціалу і розвитку в розрізі питомих показників

№ з/п	Питома доля на одиницю (об'єкт віднесення)	Параметри (характеристики) сфери діяльності
1	На 1 га площі землі	Витрати, обсяг виробництва, доход
2	На 1 людину	Потреб, витрат на мед. обслуговування; витрат на послуги ЖКГ, культуру і доходу.
3	На 1 годину життєдіяльності	Продуктів харчування, тепла, води, відходів, транспорту
4	На 1% нарощування виробництва (валового продукту)	Інвестицій, матеріальних ресурсів, енергії
5	На управління, обслуговування інфраструктури	Витрат різних ресурсів, коштів, ефективність (результативність) одиниці витрат
6	На 1 робоче місце	Витрати в залежності від спеціальності, очікуваний ефект
7	На будівництво житла (м <sup>2</sup> )	Матеріалів, трудовитрат.
8	Допустимі нормативи втрат, %	Матеріалів, труда, енергії.



Система управління ОТГ розробляє шляхом аналізу і бенчмаркінгових співставлень свій власний банк таких даних і використовує їх в управлінському обліку та для програм розвитку. За наявності цих даних створюються умови для соціально-економічного проектування, для використання в управлінні інжинірингового інструментарію для перебудови як організаційної моделі ОТГ, так і її ринково-економічної моделі.

Отже можемо створити модель потенціалу в питомих показниках. В банк даних інжинірингу (економічного проектування, управління проектами) включаються показники фондівддачі, продуктивності праці, витрат матеріалів, обсягу інвестицій. Проектування, в центрі якого «виробничі ланки», має бути доповнене блоками: економічним, організаційно-управлінським, інформаційним, соціальним. Якщо на проектній стадії одну з цих частин не розробляти, то на стадії виконання проекту і його запуску в експлуатацію з'являються «невраховані деталі», наслідком яких буде невиконання строків та перевитрати коштів: з досвіду ці «невраховані деталі» підвищують і строки, і витрати на 25–35% від базових показників.

На цих аргументах пропонуємо включити в потенціал ОТГ – якість інформаційної системи. В ОТГ має бути створена сучасна інформаційна система широкого профілю використання. Система створюється як базова модель для всіх ОТГ, а в кожній громаді за необхідністю, розробляються свої допоміжні блоки, в залежності від актуальності управлінських завдань.

Базовий блок дає можливість виконувати порівняльні оцінки свого стану, успіхів, прорахунків. Допоміжний блок підтримує зусилля з розвитку бізнесу та слугує для вирішення окремих стратегічних завдань (екологія, туризм, розробка місцевих родовищ, експертно-імпортна політика та інше).

Інформаційне господарство територій та органів місцевого самоуправління за своїм різноманіттям надзвичайно складне і розпорошене. І в такому стані як представлено в сучасних умовах в ОТГ воно не відповідає вимогам часу за такими оцінками: неповне, неточне, не об'єднане в систему. Не працює режим оновлення і обміну, відсутній режим накопичення, систематики, аналізу та контролю за достовірністю і використанням інформації. Тому в реформуванні місцевого самоврядування ключовим завданням має

бути розвиток інформаційної системи. А оскільки інформаційна система є основою якісного управління, то важливо забезпечити її адекватність управлінським функціям і проблемам ОТГ. Структурування інформаційної бази пропонується за такими складовими:

Сама територія і її характеристики.

Населення, його структура, зайнятість, рівень економічної забезпеченості здоров'я, соціальний захист.

Наявність житла, стан, потреби, житлове будівництво, ринок житла.

Житлово-комунальні послуги, платежі, борги, тарифи, облікова інформація, її достовірність.

Дані фінансово-господарської діяльності підприємств і організацій ЖКГ. Бюджет і бюджетний процес.

Бізнес-організації та їх характеристики.

Об'єкти інфраструктури.

Органи управління, їх завдання та зв'язки.

Екологія, правопорядок, соціальний стан і розвиток.

Культура, наука і освіта, спорт, охорона, здоров'я. Все це складові потенціалу ОТГ [204, 231].

Наведений, далеко не повний, перелік інтересів громади і сфер діяльності на місцевому рівні показує, що в громадах аналіз, планування, діяльність, оцінка результатів, внесення коректив, розподіл уваги управлінців і коштів громади – це досить тісно взаємопов'язані функції роботи ОТГ як цілісного організму, де взаємини, інтереси, дії потребують організації, координації, узгодження, компромісу. Функції управління – це є використання потенціалу. І в цьому інтегрованому соціально-економічному і адміністративно-територіальному просторі все замикається на двох нерозривно пов'язаних складових: людина з її інтересами в організованому цілісному комплексі та інформація з її банком даних і технологіями обробки та обміну (рис. 4.4).

Як показано на рис. 4.4 кожен член громади є її активною і повноцінною частиною, приймає участь у використанні потенціалу громади і є сам частиною цього потенціалу, діє в своїх інтересах і інтересах громади, приймає участь в управлінні і притримується інституційних норм.

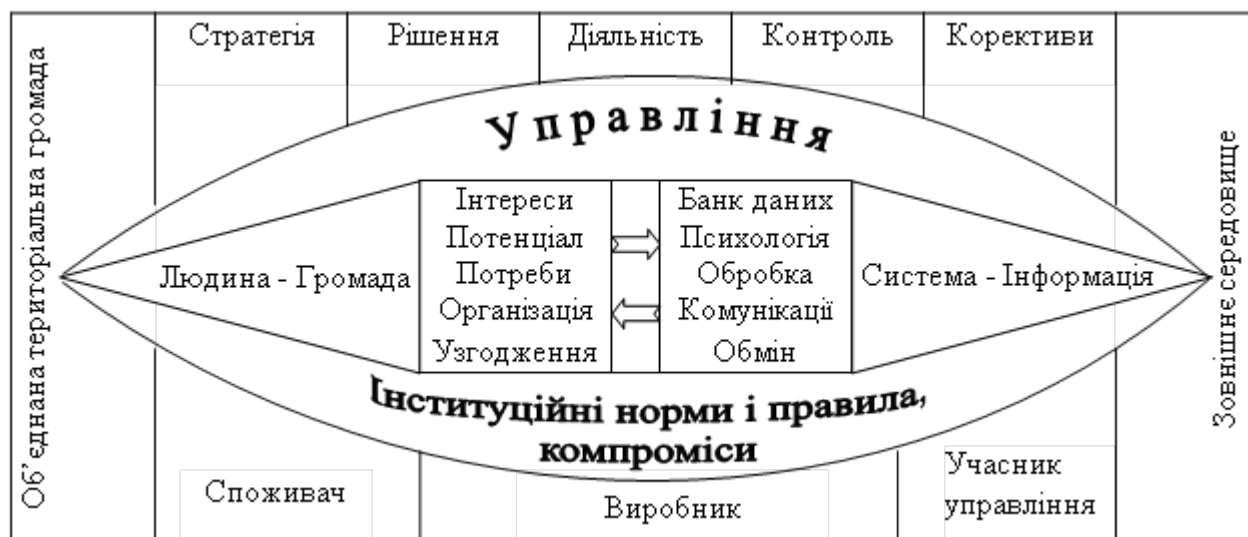


Рис. 4.4. Вписана в механізм управління лінза «людина – інформація» (лінза «Л-І»).

При цьому кожний член ОТГ має йти на поступки і компроміси, орієнтуючись на прийнятну стратегію регіонального (державного) розвитку, а також на обмежені ресурси і можливості.

З іншого боку, вся система (ОТГ і її окремих учасників) взаємодіють в єдиному інформаційному полі, включені в базу даних, об'єднані в інформаційно-комунікаційний механізм. Злагожденість взаємодій і можливість компромісів; довіра і підтримка усередині ОТГ базуються на двох характеристиках: якість людини і якість інформації, що разом забезпечує якість ОТГ, ефект її діяльності і розвитку.

Принципова особливість представленої моделі «лінза Л-І» полягає в тому, що площа лінзи ( $S$ ) відбиває собою ефект злагоженості чи розбалансу. Чим більш випукла і вгнута сторони лінзи розходяться між собою ( $S$  зростає), тим менш ефективна ОТГ як інтегрована система. Чим лінза менш випукла лінза (верх і низ наближається між собою), тим ОТГ більш цілісна і ефективна. Отже, центробіжні сили несуть в собі ефект, позитиви і синергію, розбіжні від центру – несуть в собі протипаги, розриви і втрати потенціалу.

Роль людини і організаційної моделі ОТГ, роль інформації, достовірність, повнота та якість інформаційного обміну приймаємо в нашій теоретико-концептуальній моделі рівнозначними, тобто такими, що мають однакову силу впливу на зближення чи віддалення сторін лінзи одна від другої. Теоретичний ідеал моделі «лінза Л-І» – це пряма

лінія (змикання сторін лінзи – все цілісно, з'єднано, злагоджено, узгоджено). Теоретичний колапс (крах) моделі «лінза Л-І» – це створене сторонами лінзи коло – повний хаос і перехід системи в точку біфуркації.

Інформаційна система широкого використання формується і діє на різних принципах оцінки вартості її послуг:

- безоплатні послуги (галузеві нормативи документи; інформування населення щодо змін тарифів, норм і режимів постачання; «гарячі лінії»);

- пільгові інформаційні послуги (семінари, науково-технічні розробки, реклама, учбові курси);

- комерційні інформаційні послуги (консалтинг, логістика, сервісне обслуговування, програмне забезпечення, розробка і впровадження інформаційних технологій).

В результаті розбудови нової інформаційної системи створюється упорядкований і потужний інформаційний ресурс для широкого кола зацікавлених організацій (владних структур, системи ЖКГ, громадських організацій, кредиторів та інвесторів, споживачів продукції, партнерів).

За ядром потенціалу ОТГ знаходяться доступне середовище. Воно може бути частиною потенціалу. Розвиток територій і створення ОТГ, як стратегія, має своїх учасників місцевого рівня, які в зарубіжній літературі прийнято називати «стейкхолдерами», тобто – зацікавленими сторонами. Таких реальних стейкхолдерів ми виділяємо декілька різновидів. В першу чергу, це самі громади та їх керівні органи. По-друге, це облдержадміністрація та її представництва в районах (районні державні адміністрації). По-третє, це система виборних органів регіонального і місцевого управління – ради різної ієрархії. Значну силу впливу на розвиток територій, в т. ч. в моделі «ОТГ» мають окремі бізнес-структури (крупні арендатори земель, власники підприємств, енергогосподарств, систем транспортного забезпечення, зв'язку та інші). Окрім «реальних господарів», тобто членів громади та власників бізнесу, на ситуацію і перспективи розвитку мають прямий і беззаперечний вплив різновиди багатопрофільних інспекційних комісій: правових, трудових, податкових, соціального захисту, екологічних, що мають в своєму арсеналі десятиліттями відпрацьований інструментарій: приписи, судові позови,

штрафи, регламенти та інше. Свої інтереси в регіонах також мають структури банківської системи, інвестори, будівельні корпорації.

Таким чином, маємо складноструктуровану модель залежності громади (ОТГ) від зовнішніх впливів (рис. 4.5).

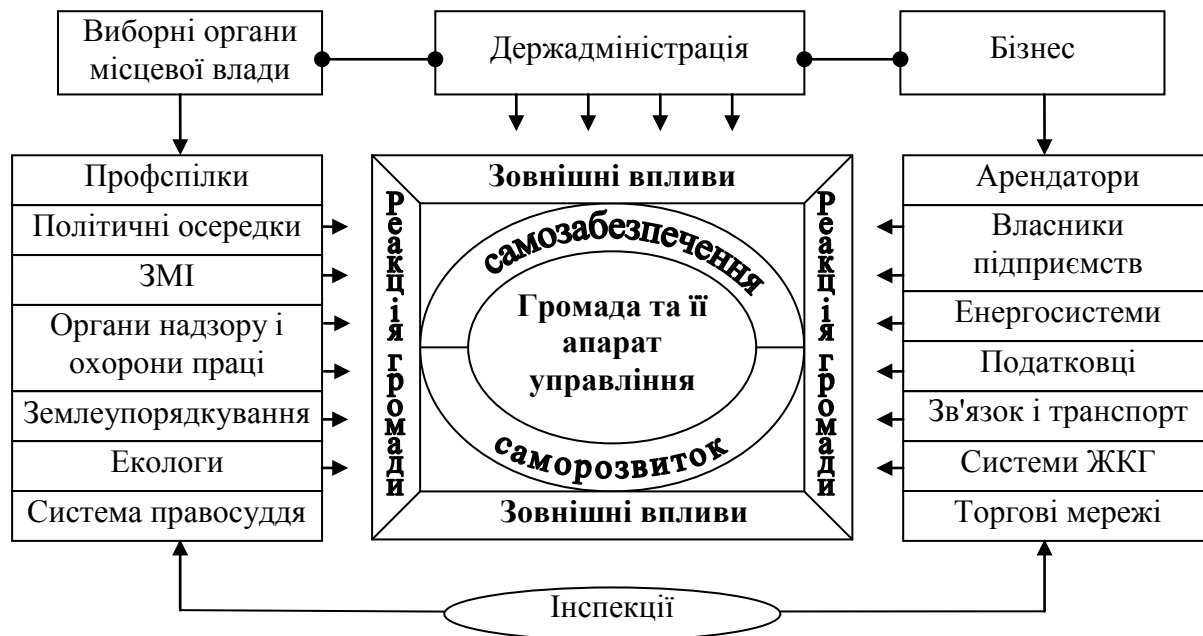


Рис. 4.5. Залежність громади від зовнішніх впливів

Надзвичайну складність механізму взаємодій в цьому конгломераті стейкхолдерів визначають такі особливості.

1. У всіх учасників впливу і розвитку є принципові відмінності, тобто: різне бачення ситуації, різні інтереси, різні способи дії, різна сила впливу. Зокрема у РДА і громади (ОТГ) бачення території, людей (соціуму на цій території) і економіки частіш всього не співпадають. А тому, для відпрацювання моделі і сценарію узгоджених дій має бути проведений процес обговорення і цей процес не вкладається в рамки «круглого стола» чи окремої робочої зустрічі, а потребує «процесної діяльності», що розтягується в часі на значний період. А це концентрація уваги, витрати часу, інших ресурсів, непередбаченість конфліктних ситуацій, ризик прийняття невиважених рішень. Це також означає, що учасники мають навчитись «технології взаємодій» в нових умовах, чим акцентується увага на таких складових:

– створення якісної інформаційної бази в громадах «про самих себе» і щодо зовнішнього середовища (в даному випадку – це досконало вивчити учасників зовнішнього впливу);

– ділової практики ведення процесу «вирішення власних проблем», організації пошуку ресурсів, врахування інтересів інших учасників;

– професійного оформлення планів, узгоджень, «дорожніх карт», конфліктів, інвестиційних проектів.

Виходить, що апарат ОТГ має розвивати свій знанієвий та діловий потенціал, максимально швидко і корисно освоювати позитивний досвід кращих практик інших ОТГ, «просочуватись» наукою і культурою сучасних методів управління (рис. 4.6).

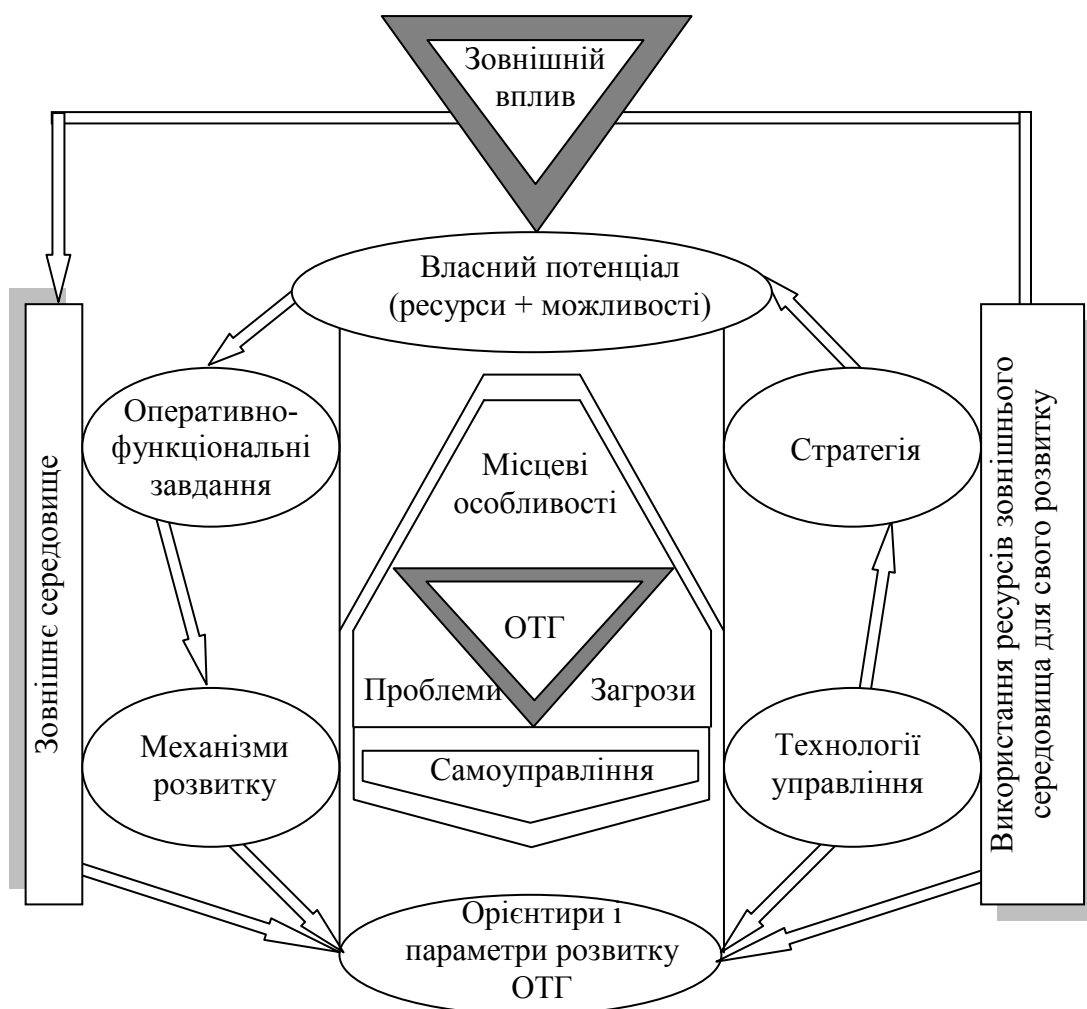


Рис. 4.6. ОТГ – власний потенціал і зовнішні впливи

Першоосновою успішної діяльності ОТГ, їх кадрового персоналу, є зміна «старого відношення до аналітичної роботи». Життєва практика «все знаю, а що не знаю – потім розберусь» надає сьогодні погану послугу. Більш раціональне відношення до інформації і роботи з нею полягає в тому, щоб отримати більш тверді і якісні знання ситуації, характеру проблем, можливостей, шляхів досягнення цілей. Логіко-структурна схема розуміння і застосування аналізу в управлінській роботі для прийняття виважених рішень наведена на рис. 4.7.

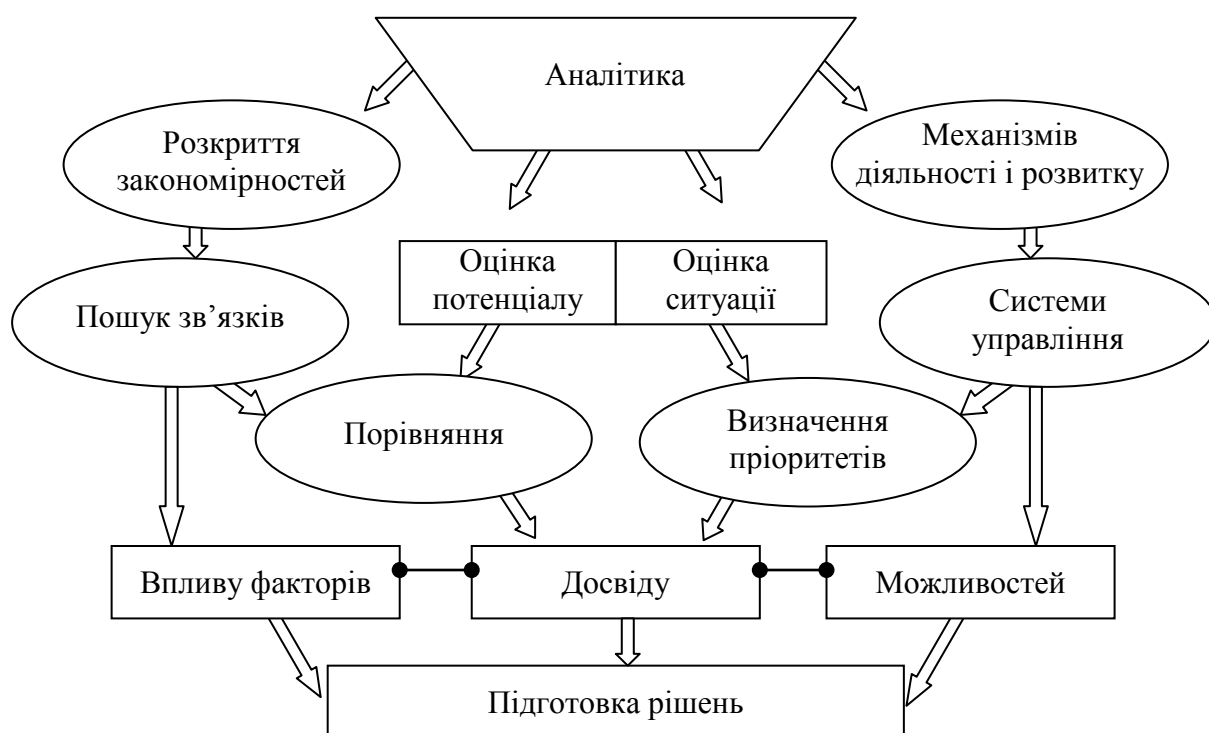


Рис. 4.7. Схема аналітичної роботи

На рис. 4.7 показано, що «аналітика» стосується не тільки економічної проблематики та динаміки техніко-економічних показників, а й має опікуватись пошуком причин виникнення проблем, оцінкою потенціалу, визначенням пріоритетів, пошуку ресурсів.

Аналітика формує знання через оцінку впливу факторів на певні процеси, через порівняння «себе» з іншими (кращими), через проникнення в структуру зв'язків. Не маючи зайвих коштів в ОТГ, щоб передати, хоч частково, аналітику «на сторону»,

управлінський персонал повинен сам виконувати цю роботу. Воно й на краще: здійснюється освоєння нового напрямку діяльності.

2. Друга особливість взаємодії стейкхолдерів та їх впливу на ОТГ полягає в тому, що значна частина учасників такого впливу діють відокремлено один від одного і діють в нормативно-правовому полі, де закладені суперечності. Виникає неузгодженість положень. Кожна окрема система (податкова, трудова, екологічна) бачить тільки свої відомчі чи професійні інтереси, що наносить збиток іншим учасникам. А історичний досвід показує, що дорога до збалансованості інтересів займає складний і довгий час.

3. Третя особливість «зовнішнього впливу», що слід розуміти як «зовнішнього управління» полягає в тому, що з двох обов'язкових регуляторів (стимули за позитив і санкції (штрафи) за негатив) використовується один – санкції (приписи, штрафи, блокування рахунків і т. ін.). А в умовах, коли тільки одна інституція має право вирішувати питання правопорушення (судова), справедливість для більшості є недосяжною, бо коштує дорого, забирає час і не користується довірою.

Зараз місцеве самоуправління і його першопрохідник ОТГ ще тільки на початку в своєму реформаційному процесі, де як всередині так і зовні – нерівновага, невпорядкованість, невизначеність і незабезпеченість (чотири «Н»), а тому надії тільки на власну активність громади і порозуміння між стейкхолдерами [215].

Реальний потенціал ОТГ (виробничий, економічний, кадровий, споживчий) зазвичай вимірюють кількісними характеристиками, що недостатньо для проектування стратегії розвитку. В нових умовах динамічності факторів впливу, в ранг пріоритетів виходять якісні характеристики системи. При прямій залежності категорій «кількість» і «якість» між собою, сутність і особливості характеристик якості ОТГ як цілісної системи мають свої ознаки виділення (відокремлення) з загальних параметрів оцінювання. Якісну специфіку ОТГ представимо такою моделлю (рис. 4.8).

На рис. 4.8 показано, що якісна сторона становлення і розвитку ОТГ в своїй основі має людські потреби і здібності, які власна система управління ОТГ організує і забезпечує через бізнес і соціальну підтримку членів громади.





Рис. 4.8. Проблематика якості ОТГ

Феномен якісного зростання всієї системи (адміністративно-територіальної одиниці) розкривається в підвищенні КПД діяльності і бережливості, соціальній стабільності і надійності, в збалансуванні потреб і пропозиції при розширенні свобод та зменшенні перешкод і бар'єрних факторів впливу.

4.2. Оцінювання стану ОТГ і проблем їх розвитку керівниками ОТГ та фахівцями з питань територіального самоуправління

Дослідження трансформаційних процесів і якісних змін в управлінні на регіональному рівні однаково важливі як по методології оцінювання кінцевих результатів економіки і соціуму, так і по методології аналізу думок самих учасників цих змін. Їх бачення, розуміння, оцінювання і настрої мають суттєву цінність, а їх пропозиції необхідно враховувати реформаторам в своїх програмах розвитку. Особливо значимі оцінки і

судження на перших кроках перебудови та освоєння соціально-економічних, організаційних та управлінських інновацій. На даний час такою інновацією є створення ОТГ та організація їх діяльності.

На сьогодні у Харкові реалізується планове завдання переведу на «модель ОТГ» всієї обласної території. Для зменшення ризику, спрощення процедур організації нових ОТГ та підняття діючих на новий рівень ефективності. Запропоновано провести соціологічне (анкетне) опитування. Розроблені два типи анкет для різних цільових аудиторій. Одна для керівників створених ОТГ, друга для фахівців і науковців з питань управління, децентралізації і місцевого саморозвитку.

Анкети включали 8 – 11 питань, що за змістом відносяться до таких питань як роль ОТГ як нової моделі управління на місцевому рівні, фактори успіху нової форми, проблеми з якими вони зустрілись, зміна відношень з районними держадміністраціями, допомога науки, чого бракує для успіху та інше. Анкети розміщені в додатку . . . .

Логіка дослідження представлена на рис. 4.9. Опитано 14 голів ОТГ (з 18 діючих ОТГ) та 23 представників науково-фахового сектору.

В постановку завдань дослідження входило генерування гіпотез в проблемі створення і розвитку ОТГ та їх перевірка. На даний період протиріччя і невизначеність на шляху цієї реформи визначились в таких сферах: в чому проблеми та які перші успіхи, на що є головна надія (на державу чи свої сили), в яких сферах вже конкретно визначились позитивні зміни в ОТГ, чи підвищиться приток інвестицій, чи є досконалою і надійною управлінська система ОТГ, чи достатньо для ОТГ наявного наукового забезпечення та інші.

Гіпотези сформульовані таким чином:

Перша – наявні проблеми в ОТГ на сьогоднішній день значно переважають досягнуті успіхи.

Друга – надія на державну допомогу переважає над вірою в свої сили.

Третя – перші успіхи досягнуті в сфері розвитку інфраструктури та соцзахисту.

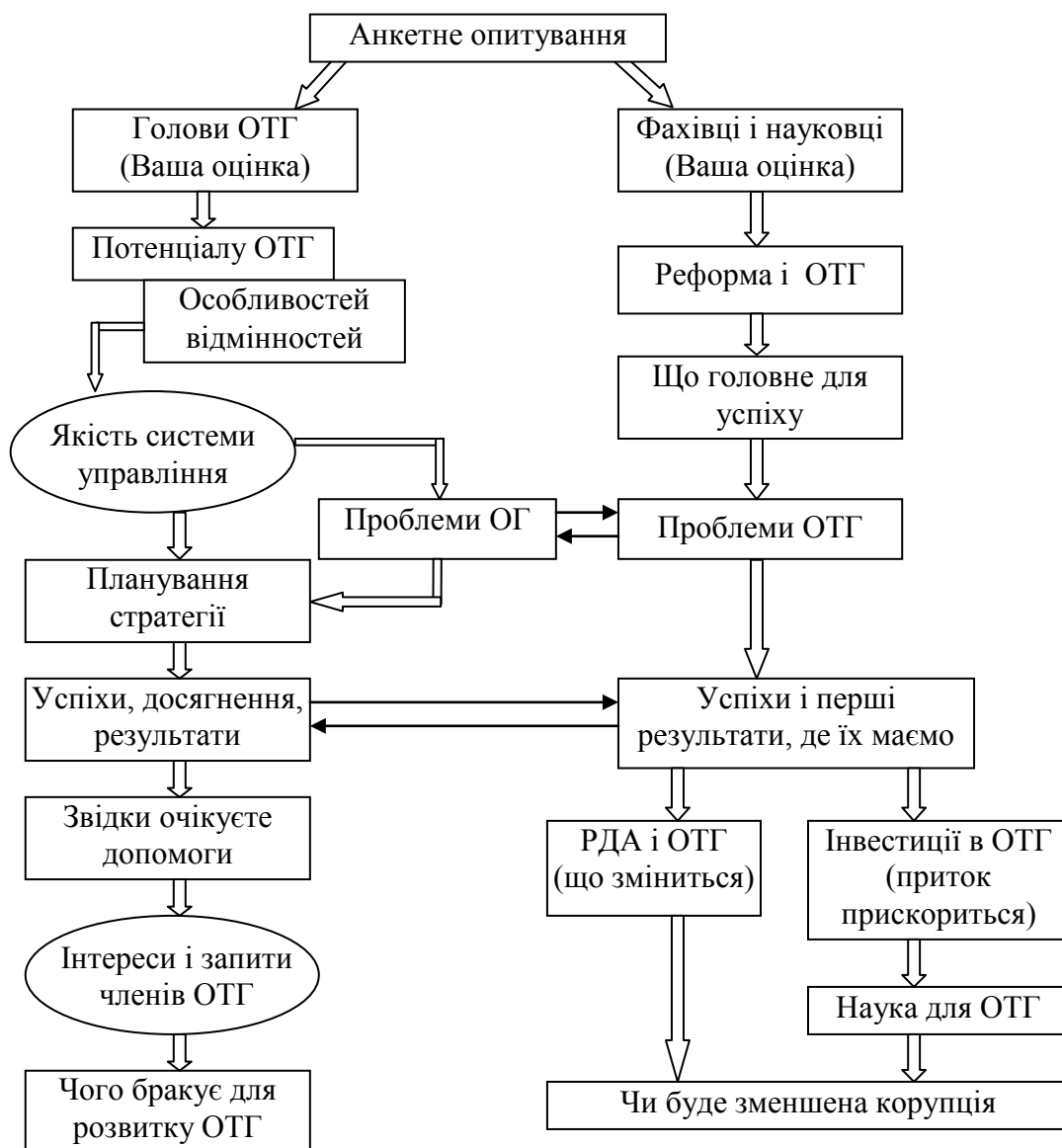


Рис. 4.9. Логіка дослідження і сутність питань.

Четверта – керівники ОТГ вірять, що від них залежить приток інвестицій в найбільшій мірі.

П'ята – наукове забезпечення на сьогодні достатньо для успішного розвитку.

Шоста – створення і розвиток ОТГ зменшать рівень недоліків та корупції в Україні.

*Результати опитування та їх аналіз представлені нижче. Перший блок – інформація від голів ОТГ.*

На поставлене питання оцінити свій потенціал (по 5-бальній системі), відповіді можна охарактеризувати таким чином.

Згідно загальної суми (в балах) самооцінки потенціалу (6 складових) визначено ранговий ряд розміщення ОТГ (частина ОТГ не визначилась з окремими складовими свого

потенціалу і в рангову шкалу не розміщувались). На нашу думку, яка аргументована переглядом паспортів ОТГ та річних звітів щодо діяльності, Роганська і Мерефянська ОТГ значно занизили свої потенціальні можливості, тоді як Малоданилівська і Коломацька громади (їх керівники) зробили дещо завищені оцінки.

За оцінюванням внутрішньої структури потенціалу ОТГ можна зробити такі висновки. Економіко-виробничий потенціал низькі оцінки визначили собі такі ОТГ як Золочівська, Мерефянська, Старовірівська, Старосалтівська, Чкалівська, Оскільська. Сумнів викликає тільки Чкалівська ОТГ, оскільки її економічні показники достатньо значимі. Природнім потенціалом громади практично всі задоволені, за винятком Мерефянської та Роганської. Оцінка інфраструктурної складової потенціалу досить висока, що скоріш всього не відповідає дійсності, оскільки серед проблемних питань якраз розвиток інфраструктури є одним із пріоритетних «претендентів» на вирішення.

З оцінки потенціалу в розрізі окремих громад можна зробити висновки, що більшість з них щодо поглибленого аналізу своїх стартових можливостей та завдань стратегічного розвитку активну і фахову роботу ще не виконали і в оцінках ми спостерігаємо нечіткість.

Серед особливостей ОТГ відмітимо, що 5 громад з 14-ти вказали «корисні копалини», а 3 громади – свої експортні можливості та промислове виробництво.

Щодо бачення свого потенціалу в перспективі (на 5 років), то найбільше зростання бажане щодо розвитку інфраструктури і більш ефективного використання природних ресурсів. Більш стримане відношення до зростання кадрового потенціалу. І це закономірно, оскільки сільське господарство (а воно домінує в ОТГ) прямо залежить від якості земель, клімату, агротехнологій і техніки, де не передбачається швидких революційних змін. З іншого боку – поки що не проявляє тенденція притоку кадрів в село, і, скоріш всього, щоб змінити цю тенденцію на зворотню (забезпечити приток), слід значно покращити інфраструктуру (житло, дороги, культурне середовище, торгівлю), вирішити проблеми субурбанізації.

Питання з оцінкою потенціалу пов'язана з баченням і вмінням керівників використовувати свої особливості і переваги, тобто особливості не керівника персонально, а системи (господарства), яким він керує. Безумовно, це питання індивідуальне для кожної

ОТГ (вони різні в своїх особливостях), але узагальнені характеристики, інтегровані теж дають важливу інформацію (рис. 4.10).

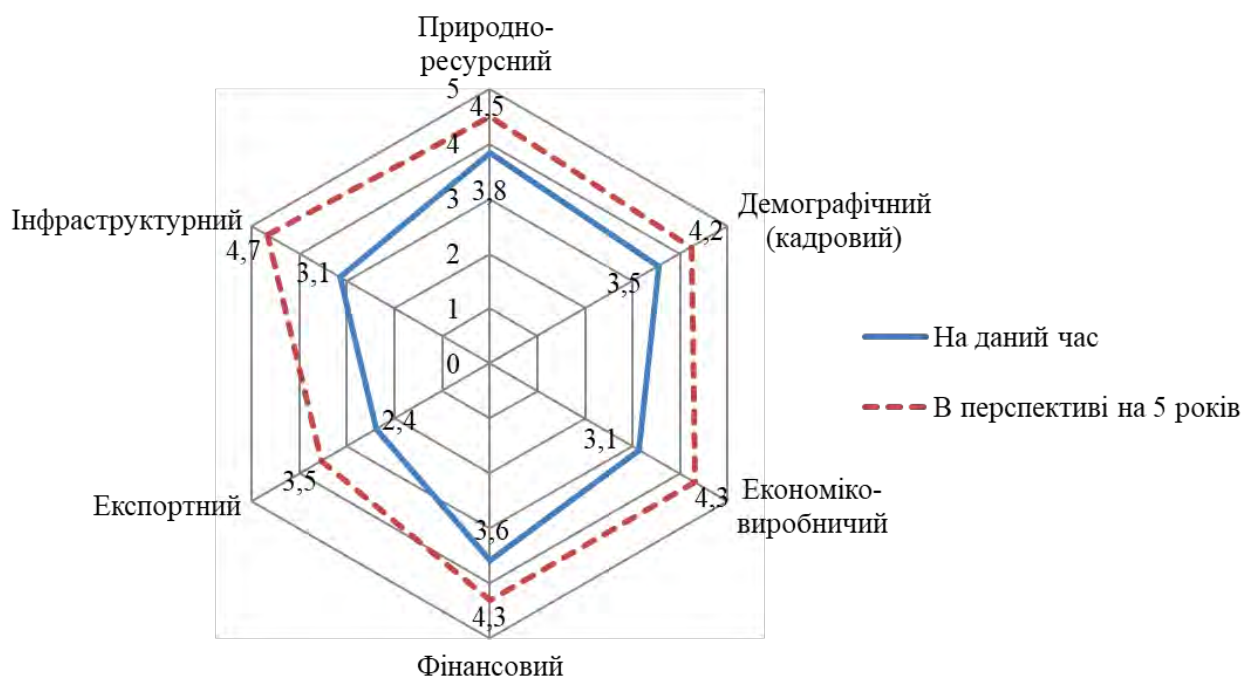


Рис. 4.10. Структура потенціалу ОТГ

Щодо напрямків використання потенціалу в цьому аспекті отримана дещо неочікувана інформація. Більшість керівників ОТГ зі своїх особливостей на переш місце поставили «туристсько-рекреаційну привабливість», на друге – розвиток фермерства. Експортні можливості і розвиток промислової сфери – в пріоритети не вийшли. Позитивний настрій і на те, що бачиться можливість більш активно використати корисні копалини на своїй території (кожний третій із складу керівників (рис. 4.11)).

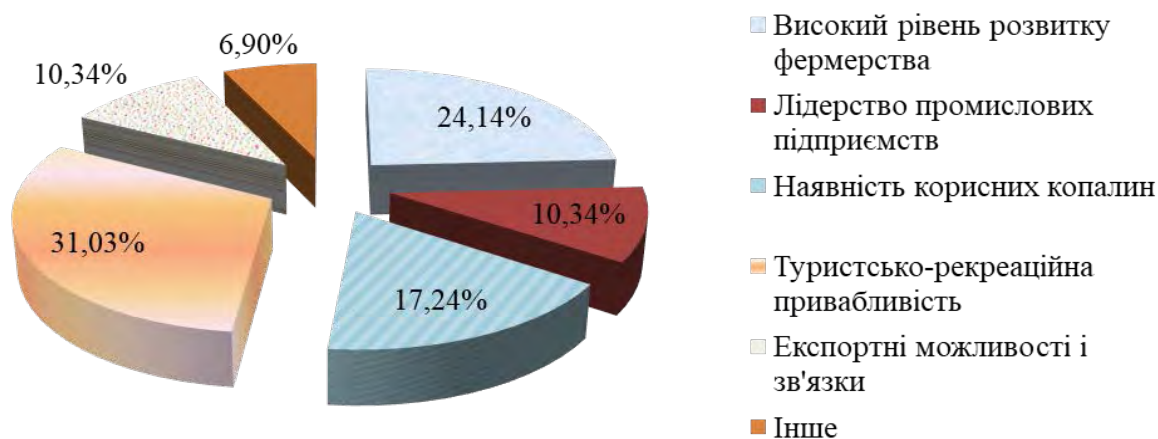


Рис. 4.11. Значимість напрямків використання потенціалу

Новим для створення ОТГ є в цілому проблема організації управління і поставлене їм питання «як ви оцінюєте свою систему управління?» – досить гостре і цікаве. Тим більш, що відповіді структуровано виділені (кадри, інформація, організація, довіра громади) (рис. 4.12).

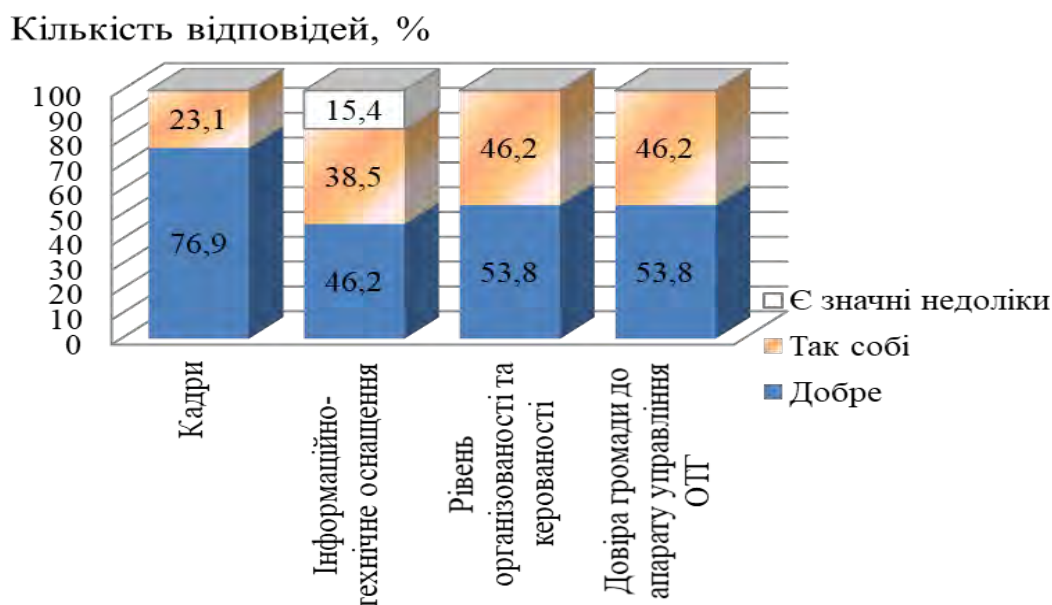


Рис. 4.12. Оцінка системи управління

В результаті оцінки маємо:

- кадри оцінені на достатньому рівні;
- організація і довіра громади – посередньо;
- інформаційно-технологічна база – з недоліками.

Серед проблем, які є в ОТГ (табл. 4.2), керівники найбільш гостро визначили: житлово-комунальні і господарчі (на одному рівні).

Дещо менший ранг проблемності бачиться в законодавстві. Задоволені – соц. захистом та рівнем фінансової забезпеченості (рис. 4.13). На наш погляд, в цілому аспекті ситуація дещо нова і показова: нестача фінансів не зайняла, як раніш траплялось, перше місце. І це надзвичайно важливо – міняється мислення керівництва, формується позиція, що розвиток бізнесу та успішне управління здатні забезпечити зростання фінансових ресурсів.

Таблиця 4.2 – Найбільш важливі проблеми

	Фінансова незабезпеченість	Організаційно- управлінські	Житлово- комунальні	Господарчі та розвиток бізнесу	Законодавчі	Соціального захисту
Середнє по ОТГ	4	1	6	6	5	3
Зачепилівка	1			1		
Золочівська			1			1
Коломацька	1				1	
Малиновська			1			1
Малоданилівська			1	1		
Мереф'янська					1	1
Наталинська			1	1		
Нововодолазька			1		1	
Оскільська	1			1	1	
Роганська		1	1			
Старовірівська				1		
Старосалтівська	1					

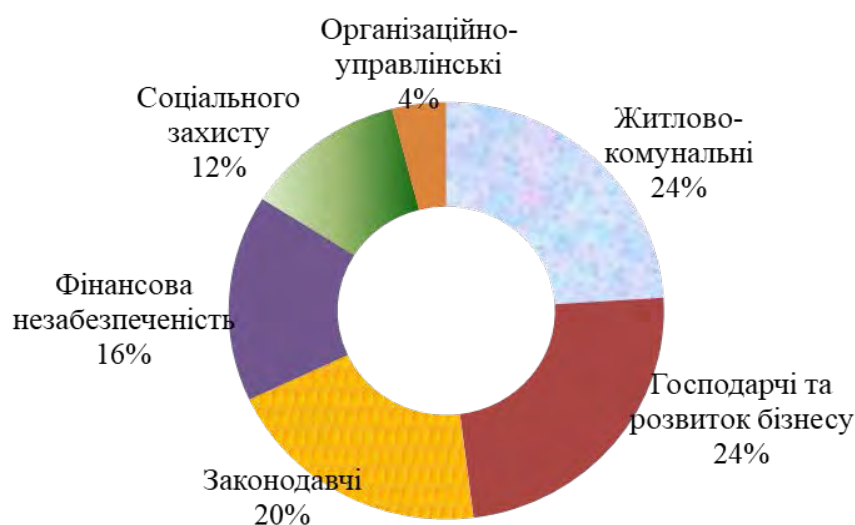


Рис. 4.13 – Структура проблемних питань ОТГ

Для того, щоб управляти процесом розвитку необхідні плани і програми. З відповідей на це питання (наявність планів, стратегій, програм) маємо досить обнадійливу ситуацію (рис. 4.14). Більше 70% опитаних мають такі розробки або їх розробляють. Отже, перспективи – це не задум, а робочі розробки, що особливо слід підтримувати, оскільки виконуючи такі розробки громада разом з керівництвом аналізує ситуацію, визначає ресурси на розвиток, розставляє пріоритети.

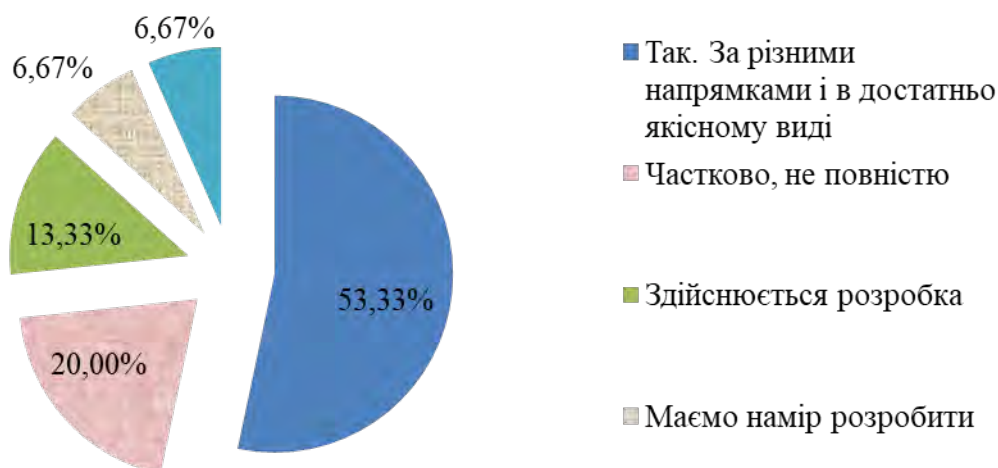


Рис. 4.14 – Планування майбутнього

Потенціал, проблеми та бачення майбутнього визначається двома базовими характеристиками: розумінням себе та ситуації та оцінками вже досягнутого на практиці. І хоча практика досить коротка за часом (1 – 2 роки), але ціна її надзвичайно висока.

Результатами своєї діяльності задоволені повністю 42,8 %, а 35,7 % вважають, що «результати скромні, але перспективи обнадійливі. 21,4 % відповіли, що «рано робити висновки», що теж слід підтримати, бо в сільському господарстві рік роботи дійсно малопоказовий (рис. 4.15).

Кількість відповідей, %



Рис. 4.15. Задоволеність діяльністю ОТГ



ОТГ створились і розвиваються за умов всебічної і різновидової підтримки з боку держави та інших інституцій. І така підтримка потрібна їм ще значний час. Що ми маємо з відповідей на питання «підтримки» (рис. 4.16)?

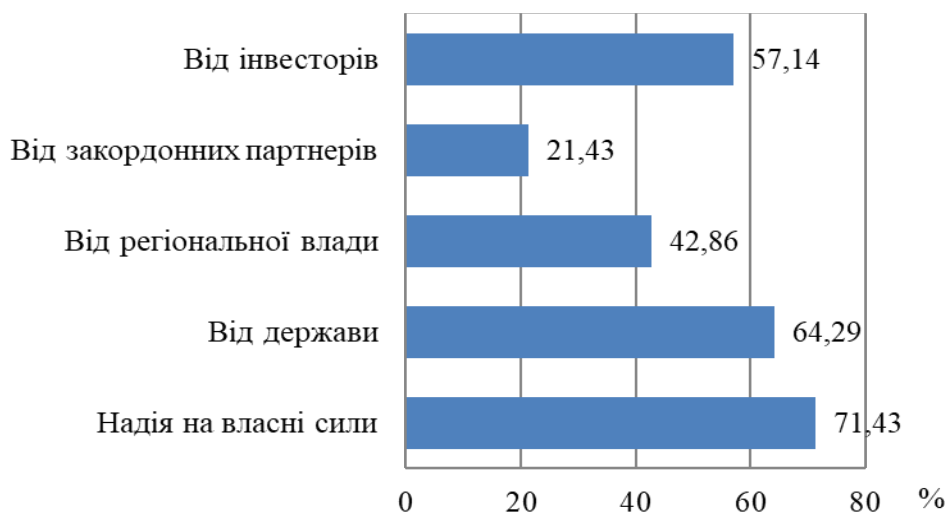


Рис. 4.16. Джерела підтримки розвитку ОТГ

Середня оцінка (скільки разів пункт був відмічений у 14 анкетах) – Очікування щодо допомоги.

Питання було поставлене з 5 різновидів підтримки (п'яти джерел). І не ставилось обмеження перед респондентом щодо кількості цих джерел: вибирай хоч усі. Усі п'ять джерел не вибрав жоден, кого опитували. Головне, що «надію на власні сили» вибрали 71,4 % керівників ОТГ. Підтримку від держави – очікують 64 %. Половина опитаних мають надію на інвесторів. На закордонних інвесторів надії значно менші (21,4%).

Керівники ОТГ, звісно, самостійні менеджери, але окрім стратегічних завдань діяльності і розвитку на них покладена така надзвичайно важлива функція (а також і обов'язок) як задоволення потреб громади і кожної особи індивідуально. Тому в анкеті було поставлено питання «Які питання найбільш ставлять перед Вами члени ОТГ» (рис. 4.17). Виявилось, що громадяни ставлять, в першу чергу, соціокультурні та правові питання. На другому місці – трудові.

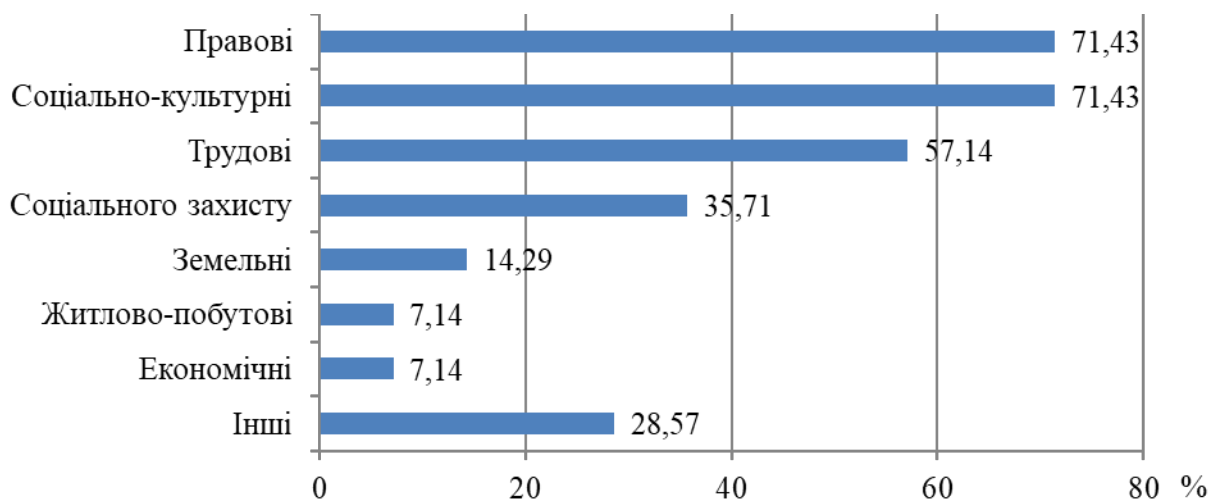


Рис. 4.17. Питання, які ставить громада перед керівництвом

Неочікувано мало питань по земельному законодавству і практиці та щодо «житлово-побутових» проблем. Останній феномен (мала увага до житлово-побутових проблем), на наш погляд, роз'яснюється тим, що на селі люди здавна привикли розв'язувати ці проблеми самостійно, не сподіваючись на ЖЕКи (яких там немає). І останнє питання у блоці «керівники ОТГ» – чого бракує для розвитку? (рис. 4.18). З розподілених часток цього питання всі виявились досить важливими. Бракує однаково цивілізованих «правил гри» і техніки та технологій. Деяко менша залежність в розвитку (але теж значна) від знань, досвіду, робочих кадрів (рис. 4.18).

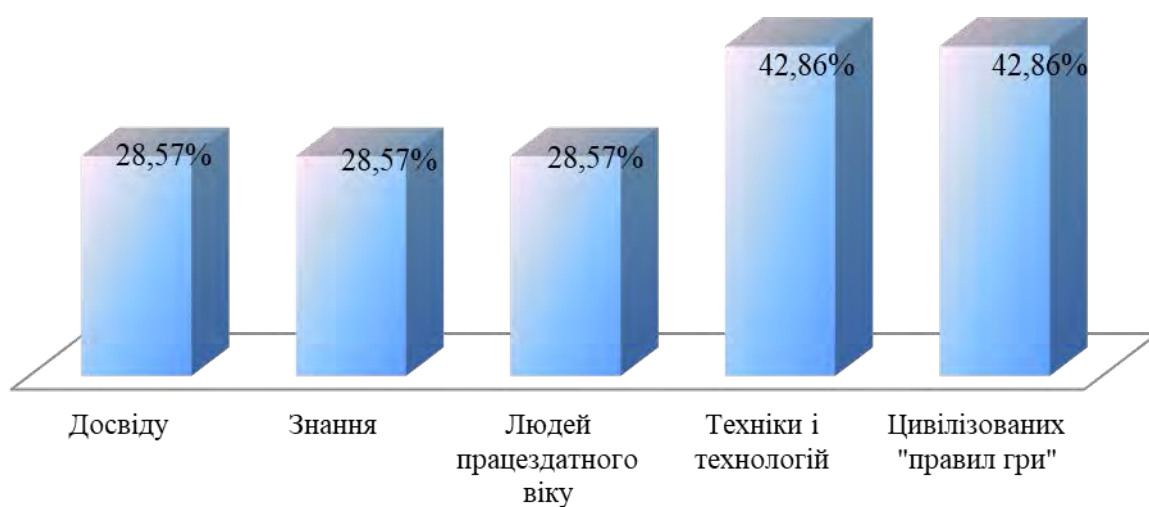


Рис. 4.18 – Частка керівників ОТГ, які зазначили певний пункт (можна було обирати декілька)

Загальний підсумок оцінювання керівниками своїх ОТГ, їх стану і проблем розвитку надамо в такому варіанті.

1. Реформа місцевого самоврядування по моделі створення ОТГ проявляє себе з позитивної сторони, її можна вважати результативною. Перспективи цього кроку, цих змін обнадійливі.

2. Управлінський апарат нових структур (керівництва) оцінює ресурсу ОТГ, саму ідею їх створення і свої можливості розвитку на достатньо високому рівні.

3. На майбутнє ОТГ працюють, є плани, вивчаються проблеми і негативи, накопичується досвід, але бачення перспектив, а головне – шляхів досягнення цілей не визначається чіткістю.

4. Визнано значний вплив держави і її бюджетної підтримки. Разом з тим, керівники ОТГ більші надії покладають «на свої сили».

5. Прямого питання щодо «підвищення конкурентоспроможності» не передбачувалось в анкеті, але загальний контакт відповідей свідчить, що ця проблема не ввійшла в пріоритети.

6. Керівництво активно реагує на інтереси і запити населення, тримає це питання в полі уваги, а це означає, що принцип субсидіарності реалізується і інститут демократії набуває розвитку.

*Результати анкетування науковців та фахівців.* Анкети заповнили 32 респонденти, серед яких 6 докторів наук, 11 кандидатів, 15 фахівців з питань управління і місцевого самоврядування. В анкету включено 8 питань.

Перше питання визначало роль і значення створення ОТГ в реформаційному процесі перебудови влади і організації управління на місцевому рівні (рис. 4.19).

З отриманих відповідей слідує, що думка фахівців розділилась 50:50. Одні вважають, що це головна складова реформи, інші – що це лише частково вирішує питання реформування місцевої влади. Є і частина таких, які вважають, о «ОТГ з часом самі зазнають реформування (9,0% з опитаних) (рис. 4.20).

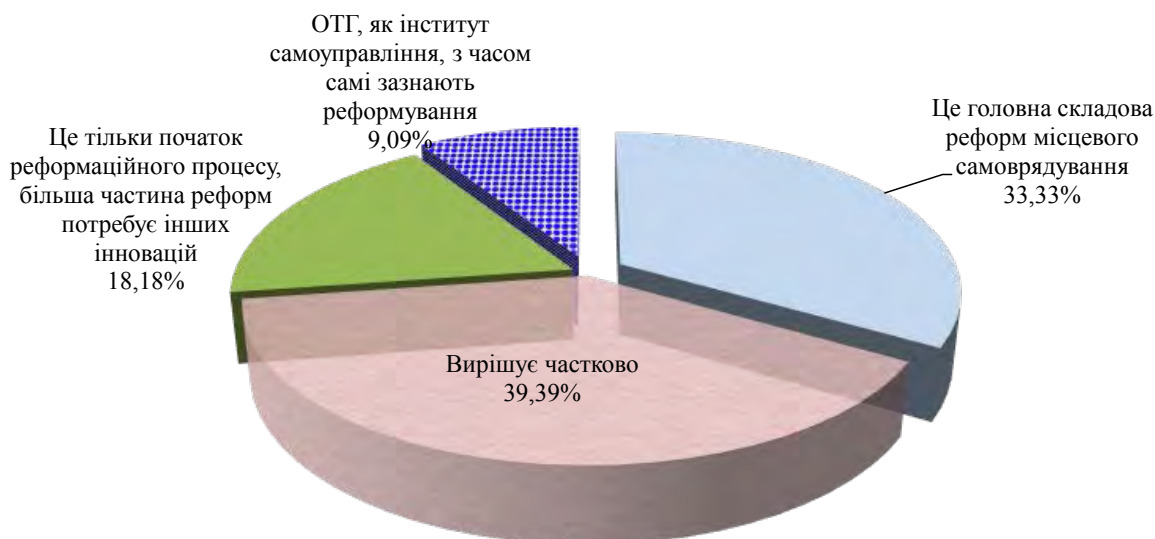


Рис. 4.19. Якою мірою ОТГ вирішує проблеми реформування

Але, на нашу думку, «в основі чи частково» не відмінняє того факту, що респонденти вважають напрямок цієї реформи і її перші кроки (та результати) значним досягненням реформаційної діяльності держави. Отже, маючи підтримку і перші значні успіхи, важливо визначати «що головне для успіху ОТГ?», які фактори здійснюють найбільший вплив (рис. 4.20).

Частка керівників ОТГ, які зазначили певний пункт (можна було обирати декілька), визначилась таким чином.



Рис.

4.20. Головні позиції успіху ОТГ.

На першому місці – кадри і якісна система управління (64,52 %), на другому – зацікавленість населення в змінах (54,8 % опитаних зазначили цей фактор важливим), на третьому – організаційна робота (38,7 %). Неочікуваним виявилось, що фактори «державної допомоги (12,9 %) та «законодавство» (19,3%) зайняли нижні рангові позиції. Причина в тому, що науковці відбивають «погляд зовні» і законодавство та фінанси для них мають зовсім іншу (абстрактну) цінність, ніж для самих ОТГ і їх керівників.

За нашими очікуваними, досить несподівано науковці та фахівці прореагували на пункт «діло нове, потрібно більше свобод і ініціатив»: нижній ранг серед усіх факторів. Але їх можна зрозуміти – науковці завжди мають справу з «діло нове», а отже це для них це зазвичай, чого не скажеш про практиків – безпосередніх учасників реформ.

Питання про головні складнощі, проблеми та бар'єри в створенні ОТГ включало п'ять складових, які необхідно було прорангувати за силою впливу, «за проблематичністю» (рис. 4.21 і табл. 4.3).

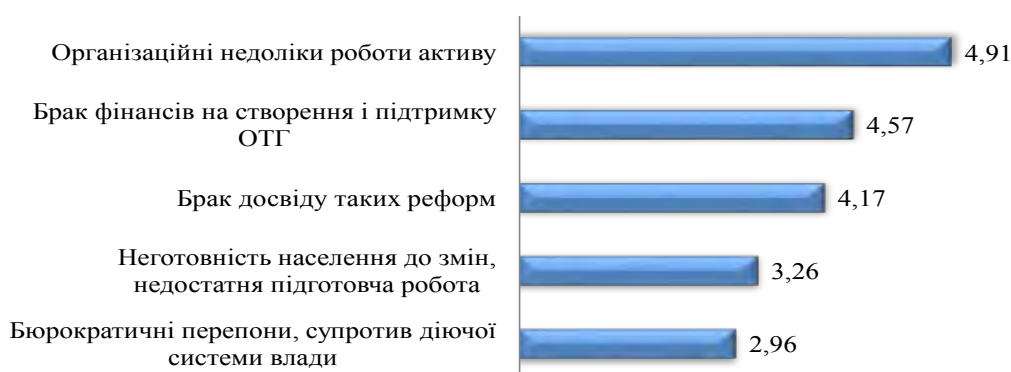


Рис. 4.21. Головні складнощі, проблеми та бар'єри.

Виявилось, що «бюрократичні перепони» зайняли перше рангове місце, а «неготовність населення» – друге. Разом з тим, організаційна робота активу оцінена респондентами досить позитивно, брак досвіду і брак фінансів – не є суттєвою перешкодою в створенні ОТГ.

Оцінювання відношень між РДА і ОТГ показало, що науковці і фахівці (більше 51%) вбачають значні зміни в роботі РДА, включно з можливістю їх повного зникнення (14,7% так вважають) (рис. 4.22).

Таблиця 4.3 – Головні проблеми і складнощі. Середня оцінка (1 – найвищий негативний вплив, 5 – найменш негативний)

Показники	$\sum_{j=1}^n X_{jn}$	$\sum_{j=1}^n X_{jn} - a$	$(\sum_{j=1}^n X_{jn} - a)^2$
Неготовність населення до змін, недостатня підготовча робота	75	-21	441
Бюрократичні перепони, супротив діючої системи влади	68	-28	784
Брак фінансів на створення і підтримку ОТГ	105	9	81
Брак досвіду таких реформ	96	0	0
Організаційні недоліки роботи активу	136	40	1600
Сума	480		2906
$a = \frac{1}{2} m \times (n + 1)$	96		
$S = \sum_{j=1}^m \left\{ \sum_{i=1}^n X_{ij} - \frac{1}{2} m(n+1) \right\}^2$	34872		
$12^* S = \sum_{j=1}^m \left\{ \sum_{i=1}^n X_{ij} - \frac{1}{2} m(n+1) \right\}^2$	122880		
<b>Коеф. Конкордації</b> $W = \frac{S}{S_{\text{МАКС}}} = \frac{12S}{m^2(n^3 - n)}$	0,283789		



Рис. 4.22. Як створення ОТГ змінить РДА

Думається, що така думка перебільшена і ієрархічні структури адміністративної влади на місцях залишається, окрім всього в якійсь іншій формі (префектура та префекти, як це практикується за рубежом).

Проблема розвитку, як показує світова практика і економічне моделювання [43, 46, 78, 104], є об'єктом інвестиційної політики. Отже ОТГ мають бути включені в інвестиційний процес. Наразі таку роль «інвестора» виконує держава через свої бюджетні механізми. Важливо визначитись яку роль в інвестуванні відводять фахівці самим ОТГ. З отриманих відповідей (рис. 4.23) визначилось:

- половина респондентів визначилась, що «інвестиції в ОТГ» підуть, якщо в країні значно покращиться інвестиційний клімат в цілому;
- п'ята частина впевнена, що інвестиції в ОТГ реально очікувані, незалежно від ситуації;
- четверта частина респондентів вважає, що приток інвестицій від самих ОТГ «майже не залежить».

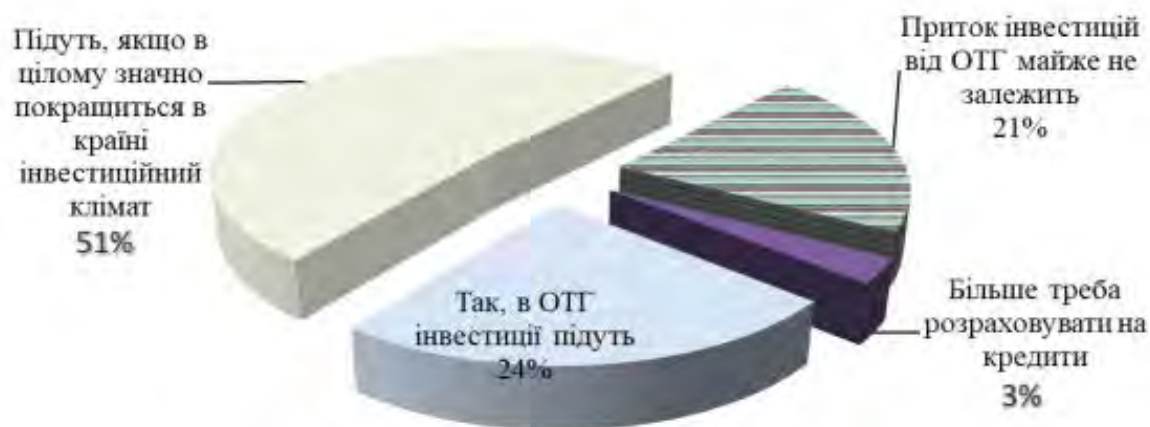


Рис. 4.23. Очікування інвестицій

З такою думкою ми не згодні: при розумній власній стратегії і тактиці управління розвитком ОТГ мають знайти варіанти самостійно залучувати зовнішні інвестиції і, перш за все, в бізнес на своїй території, в соціальні проекти та інфраструктуру. А от щодо кредитів (лише 4% респондентів згодні на кредитування), то ми теж впевнені, що нинішня кредитна політика в країні є хибною (високі відсотки) і без її зміни ОТГ кредити брати не будуть. Нашу авторську гіпотезу щодо оцінювання «перших результатів в діяльності ОТГ» дослідження підтвердило (рис. 4.23).

Фахівці відмітили певні успіхи в таких сферах діяльності як розвиток інфраструктури, зростання добробуту громади, покращення соціального захисту. Сумніви

є щодо покращення в сфері бізнесу. І це досить значний недолік, тим більш, що статистика таку думку підтверджує [18, 41, 85].

Науковцям також пропонувалось оцінити рівень наукової розробки проблем децентралізації влади, демократизації і удосконалення моделей та практики місцевого самоврядування (рис. 4.24). В цьому питанні наша гіпотеза не підтвердилась: прогнозувалось, що свої завдання науковці в цьому питанні виконують в достатній мірі.

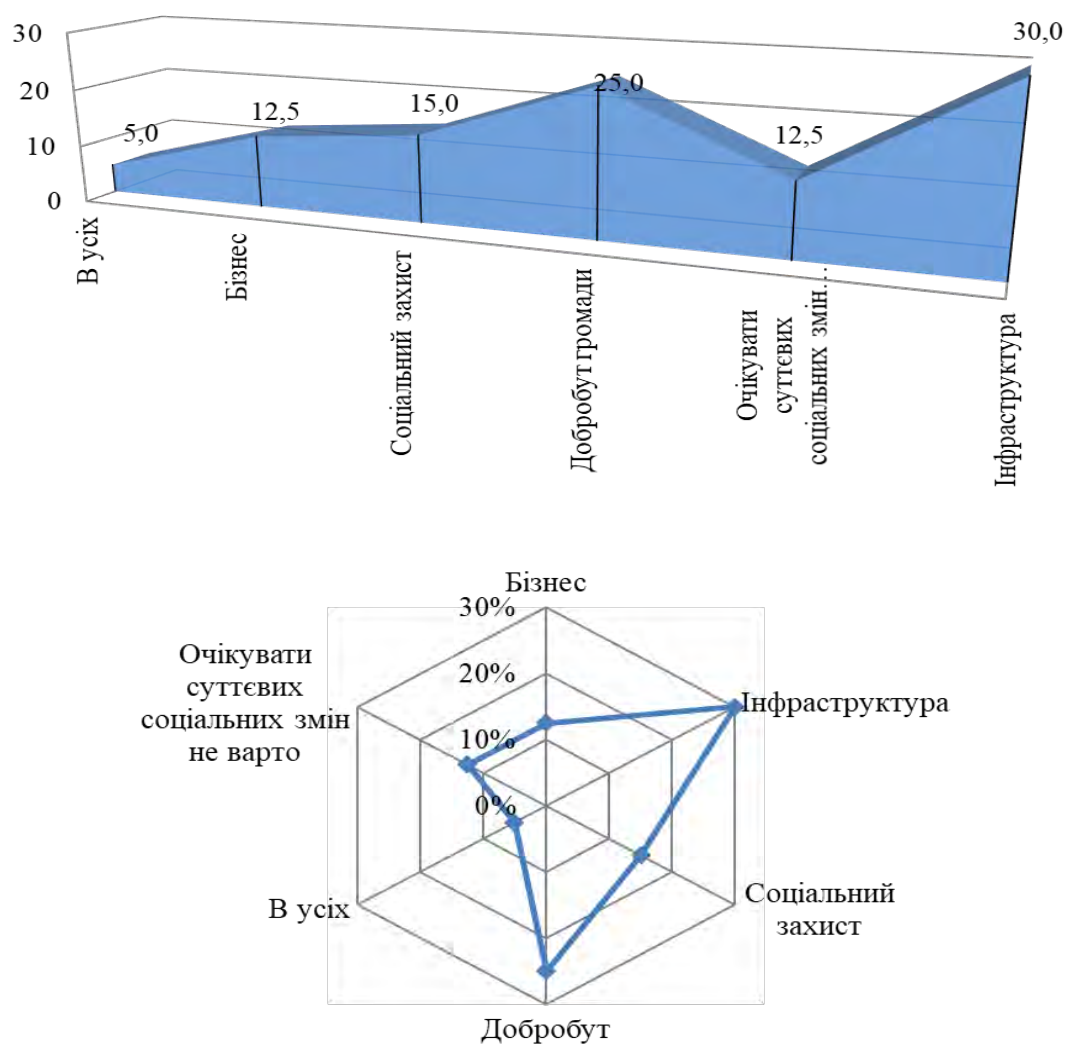


Рис. 4.24. В чому є перші результати



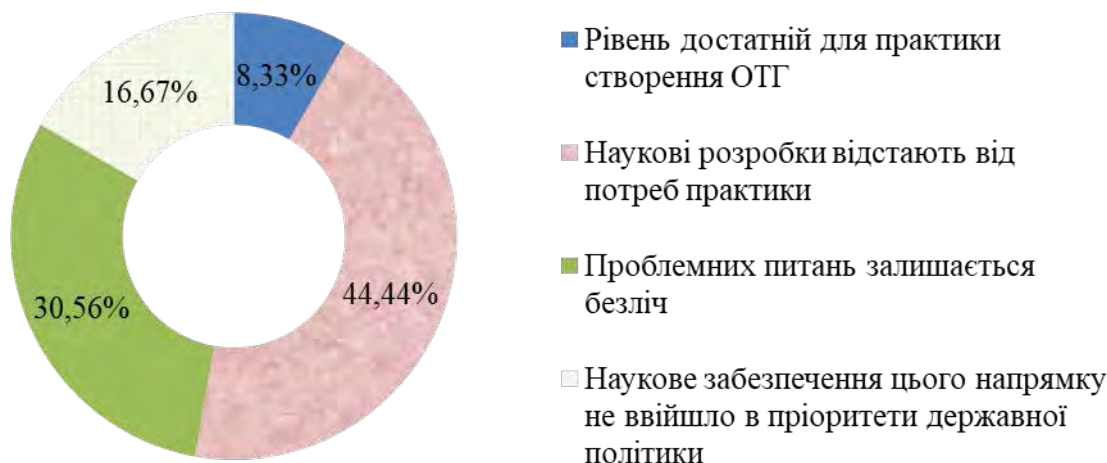


Рис. 4.25. Оцінювання рівня наукової розробки проблем ОТГ

З відповідей слідує:

- наукові розробки відстають від потреб практики (44,4%);
- проблемних питань залишається безліч (30,5%).

На цьому фоні закономірною є оцінка, що «зв'язок науки з практикою» в сфері реформ місцевого самоврядування не став пріоритетом державної політики. Болючим питанням нації в сьогоденні є корупція і інші негативи, перекося, перешкоди в розвитку. Усі ці проблеми стосуються і ОТГ. З відповідей респондентів (рис. 4.26) можна впевнено визначити лише одну важливу позицію, що «ОТГ як системи більш підконтрольні громаді», як інститут субсидіарності, знизять рівень корупції на підконтрольних їм територіях. З авторських позицій можемо доповнити, що це може стати початком зменшення корупції та іншого негативу по країні в цілому.

Загальні авторські висновки з блоку оцінювання ОТГ науковцями та фахівцями зведемо до таких положень.

1. Реформування місцевого самоврядування шляхом створення ОТГ є важливою складовою перебудови, але це лише частково вирішує питання докорінних змін.

2. Питання кадрів управління та зацікавленості населення в ОТГ є близькими між собою щодо впливу на успішність реформ, а «державна допомога» не є пріоритетом в цьому питанні.

3. З розвитком ОТГ значно зміняться функції і компетенції РДА, подальша «судьба» РДА є невизначеною навіть для науковців.

4. Щодо інвестиційної політики, то ОТГ, за думкою респондентів, ще не визначилось зі своїми можливостями і більше на це впливає загальний стан в країні, ніж самостійні заходи на місцях.

5. Науковий рівень розробки проблем реформ і самоврядування не є достатнім.

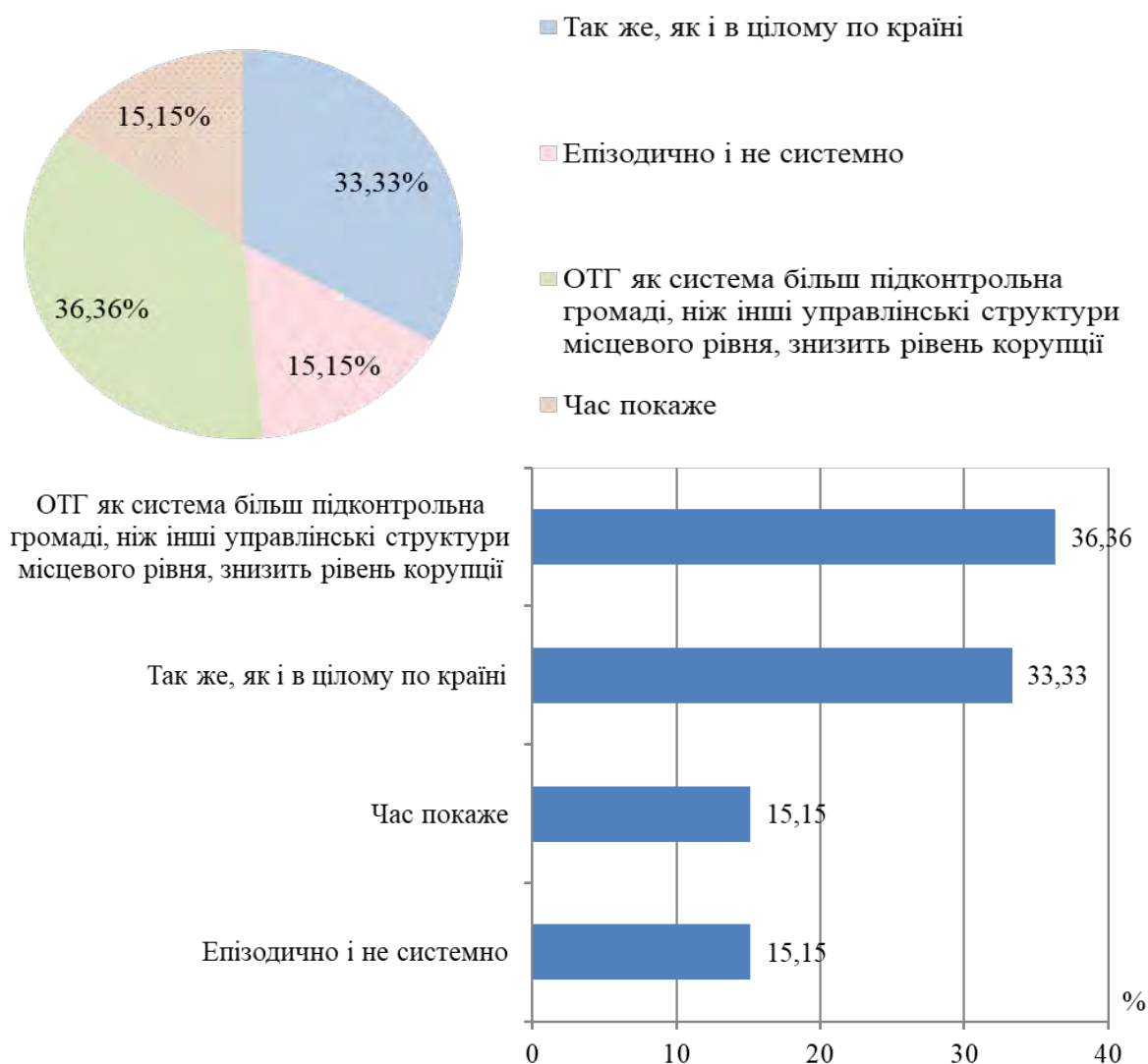


Рис. 4.26. Очікування щодо негативних дій місцевої влади

Отримані результати дослідження дозволяють оцінити перевірку гіпотез таким чином (табл. 4.4)

Таблиця 4.4 – Перевірка гіпотез

№ з/п	Зміст гіпотези	Результат перевірки	Примітки
1	Проблеми переважають успіхи	Гіпотеза не підтвердилась	Блок керівників думають навпаки
2	Державна допомога значно важливіша за свої зусилля	Гіпотеза не підтвердилась	Обидва блоки з цим не згодні
3	Перші вагомні успіхи в розвитку інфраструктури та соц. захисту	Так. Гіпотеза підтвердилась	
4	Керівники ОТГ впевнені, що від ОТГ залежить приток інвестицій	Так. Гіпотеза підтверджена частково	Більш впевнені в цьому науковці
5	Наукове забезпечення достатнє для розвитку ОТГ	Гіпотеза не підтвердилась	Потреба в наукових розробках залишається гострою
6	ОТГ зменшить корупцію і інші недоліки	Так. Гіпотеза підтверджена	Переважна більшість респондентів з цим згодна.

З шести гіпотез не підтвердились три, що свідчить в розбіжності поглядів респондентів та автора і дає основи для зміни наукового погляду на проблему на користь більшої вагомості ОТГ в реформаційному процесі.

#### 4.3. Позитиви і недоліки бюджетного забезпечення ОТГ і бюджетного процесу

Нові організаційні форми місцевого самоврядування – ОТГ – створені як юридичні особи зі своїм бюджетом, механізмом бюджетних надходжень і правом розпорядження бюджетними та позабюджетними коштами. В більш широкому розумінні ОТГ є організаційно-управлінською системою, що наділена власними ресурсами (земля, надра, трудовий потенціал, основні фонди та інше) і компетенціями самостійно використовувати ці ресурси на користь і під інтереси держави і власної громади. Отже в ОТГ ми маємо нову модель господарювання на певній території, організації взаємодій між суб'єктами бізнесу, надання послуг, забезпечення нормативного соціального рівня і процесів соціального розвитку.

Найбільш несподіваним і незвичним для нових структур (ОТГ) є наділення їх правом мати свої фінанси і самостійно ними користуватись. Як раз ця особливість характеризується терміном «спроможність». На наш погляд, фінансова або бюджетна «спроможність» ОТГ дійсно заслуговує на центральну роль в самоуправлінні і саморозвитку, але в науковому розумінні поняття «спроможність» слід не обмежуватись

тільки фінансовою складовою, оскільки в ньому коренева частина «можливість», а це означає всі складові ресурсного потенціалу. Разом з тим, своє надзвичайне значення має і «спроможність» як достатність ресурсів, знань, умов для виконання всіх поточних функцій та зобов'язань для життєзабезпечення громади і її розвитку.

Тому вважаємо, що розгляд бюджету і бюджетних процесів в значній мірі розкриває і перші кроки діяльності створених ОТГ, і перші імпульси змін в їх організації і діяльності, хоч стверджувати ці зміни як тенденції поки що не на часі.

Основні матеріали для аналізу бюджетної ситуації в ОТГ Харківщини використані нами з даних Харківського Центру розвитку місцевого самоврядування за 1 півріччя 2018 р. та за 3 квартал 2018 р. [194, 207]

Прийmemo до уваги, що згідно скорегованого річного плану (на 1 липня 2018 р.) до бюджетів ОТГ мають поступити кошти обсягом 1088,4 млн. грн. У першому півріччі 2018 р. поступило 592,4 млн. грн. (з урахуванням міжбюджетних трансферів), що склало 54,4% до уточненого річного плану. Відмітимо це як достатньо ефективний результат.

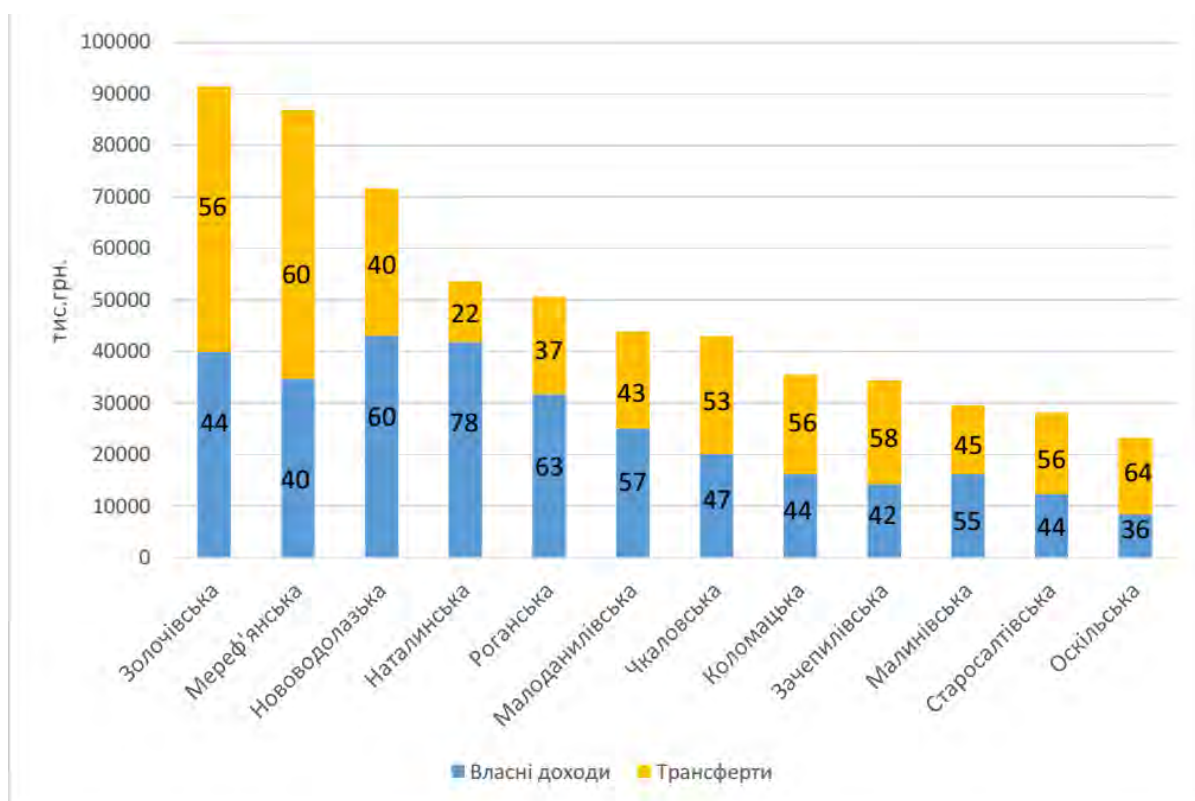


Рис. 4.27. Структура доходної частини бюджетів ОТГ Харківської області у першому півріччі 2018, %

Значний позитив маємо і в тому, що доля власних доходів громад в середньому перевищує 46%, а третина ОТГ мають долю власних доходів більше 50 %, в тому числі такі як Нововодолажська, Наталинська, Роганська, Старосалтівська (рис. 4.27)

Дві громади (Оскільська і Мерефянська) показують значну (більш 60 %) залежність від трансфертів державного бюджету.

Сукупні власні доходи по 12 ОТГ Харківської області за 1 півріччя 2018 року склали 304,4 млн. грн., що на 11,1 % перевищило планові показники. Значні розбіжності між ОТГ в пропорціях між власними бюджетними капіталами і надходженнями з держбюджету (у %-му відношенні) визвані такими обставинами:

різні «стартові позиції»;

різне за ефективністю використання структури складових потенціалу (промисловість, експортні можливості, фермерство);

різний інвестиційний приток (зовнішня допомога);

різна система і якість управління в ОТГ.

Отже, орієнтуючись на вказані фактори впливу на «потенціал бюджетної спроможності» ОТГ, можна мати впевненість, що у кожній громаді є значний потенціал внутрішніх ресурсів для розвитку, для виходу на передові позиції в структурі ОТГ і районів в цілому і головний з цих ресурсів – власна система управління, її механізм і технології.

На даний час ОТГ України в цілому і аналогічні структури Харківської області потребують значної допомоги з державного бюджету. Маємо таку ситуацію за півріччя (рис. 4.28).

У структурі міжбюджетних трансферів дві складові (освітня і медична) склали разом 37 % (від загальної суми бюджету ОТГ), причому рівно четверту частину складають освітні надходження. Отже освіта і охорона здоров'я в ОТГ, як і раніш, залишаються в сфері державного забезпечення. В структурі трансферту базова і додаткова дотації – 7 %. На розвиток місцевої інфраструктури трансфертні надходження склали 14 млн. грн., що слід вважати досить незначною підтримкою цього напрямку створення комфортних умов для населення.