

DOI: <https://doi.org/10.33216/1998-7927-2021-270-6-82-89>

УДК 332.146.2.012.35

ОЦІНЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОСНОВА ДЛЯ УХВАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Галгаш Р.А., Білоус Я.Ю.

EVALUATION OF TERRITORIAL COMMUNITY DEVELOPMENT AS A BASIS FOR ADOPTION OF MANAGEMENT DECISIONS BY PUBLIC AUTHORITIES

Halhash R.A., Bilous Y.Y.

Для ухвалення ефективних управлінських рішень щодо розвитку територіальних громад (ТГ) органам публічної влади необхідно здійснювати всебічний моніторинг, діагностику та оцінку розвитку територіальних громад. Метою статті є аналіз основних методик оцінки розвитку територіальних громад регіонів України. Для досягнення поставленої мети всю сукупність підходів до оцінювання стану та розвитку територіальних громад в Україні з методичної точки зору було поділено на підходи, які пропонують органи державної влади, міжнародні організації та науковці. В статті проаналізовано методики оцінювання формування, спроможності та розвитку територіальних громад як самостійно органами центральної влади, так і за допомогою міжнародних організацій. Зазначено, що дані методики дають органам управління у територіальних громадах більше можливостей для визначення своїх конкурентних позицій. Зроблено висновок про те, що методики, які застосовують органи державної влади (розроблені Міністерством розвитку громад і територій України (Мінрегіон)) для проведення оцінювання стану та розвитку громад та регіонів більше орієнтовані на оцінювання та порівняльний аналіз спроможності ТГ між собою. У той же час, методики, розроблені міжнародними експертами і науковцями можуть бути застосовані для оцінювання систем управління територіальних громад. Аналіз існуючих методичних підходів дав можливість виокремити альтернативні підходи до оцінювання розвитку територіальних громад. Серед головних проблем оцінювання розвитку територіальних громад визначено відсутність статистичної бази на місцевому рівні, що значно ускладнює збір та аналіз інформації, зокрема для оцінювання конкурентних переваг в контексті розвитку територіальних громад для ухвалення ефективних управлінських рішень органами публічної влади. Авторами зазначено, що питання використання ефективного інструментарію економічної та організаційно-управлінської діагностики на сьогодні все ще залишається остаточно не вирішеним. Запропоновано враховувати принципи інклюзивності при визначенні показників розвитку територіальних громад, що дасть змогу переорієнтувати пріоритети економічної політики на більш ефективну протидію незахищеності та нерівності, змістити акценти на розвиток людини й підвищення її добробуту в громаді.

Ключові слова: методика, оцінювання, розвиток, територіальна громада, управління, управлінські рішення, органи публічної влади.

Вступ. На вирішення проблем, пов'язаних з розвитком територіальних громад, які насамперед пов'язані з проблемами соціально-економічного розвитку продуктивних сил центральними органами управління було спрямовано низку реформ, які частково були реалізовані в процесі децентралізації. Аналіз та оцінювання процесів розвитку, які відбувалися та відбуваються в територіальних громадах сьогодні є надважливим та актуальним, зокрема для ухвалення ефективних управлінських рішень органами публічної влади. Оскільки кожна громада має свої особливості та відмінності в її організаційній та економічній підсистемах, то саме ці чинники актуалізують необхідність процесів моніторингу, аналізу і оцінювання розвитку територіальних громад, що можна узагальнити під єдиною методикою діагностики розвитку.

Метою статті є викладення основних положень діагностики розвитку територіальних громад та аналіз основних методик оцінки розвитку територіальних громад регіонів України для ухвалення управлінських рішень органами публічної влади.

Аналіз досліджень та публікацій. Більшість існуючих методик присвячено оцінюванню соціально-економічного розвитку територіальних громад: Методика оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів [1], Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [2], Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку ТГ [3], Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад [4]

тощо. Така орієнтація зазначених методик є цілком виправдана стосовно свого застосування в процесах управління на рівні громади, що проявляється в існуванні ієрархії стратегії, програм та планів соціально-економічного розвитку на рівні держави, регіону, громади. Втім слід звернутись до більш широкого кола понять пов'язаних з організаційно-економічним механізмом розвитку, що потребує застосування відповідних підходів та інструментів до оцінювання розвитку. Тому, до територіальної громади як складної відкритої соціально-економічної системи доцільно застосовувати підходи та інструменти сучасної теорії діагностики.

Виклад основного матеріалу. Ідентифікація (або розпізнавання), визначення характеру, ознак, виявлення причин відхилень у розвитку організаційно-економічної системи повинне здійснюватись з використанням сучасного інструментарію економічної та організаційно-управлінської діагностики. Найчастіше для економічних систем застосовується економічний аналіз, який дає змогу визначити слабкі місця в економічній діяльності об'єкта та в його системі управління. Економічний аналіз являє собою спеціальні знання які пов'язані з дослідженням економічних процесів в їх взаємозв'язку, що складаються під впливом об'єктивних економічних законів і факторів суб'єктивного характеру на певній території.

Організаційно-економічний аспект управління територіальними громадами в Україні пов'язаний з вирішенням комплексу проблем, які стосуються інтересів багатьох суб'єктів і всього населення громади. Разом з тим стосовно як організаційного так і економічного аспекту управління стосовно територіальної громади необхідно враховувати існуючі територіальні обмеження. Оскільки управління здійснюється в межах територіальної громади як певної території та певних об'єктів, розташованих на цій території, то застосування відповідних організаційних і економічних інструментів буде обмежене існуючими межами територіальної громади (горизонтом управління), на які поширюються повноваження місцевих органів управління і здійснюється в межах існуючих адміністративно-територіальних одиниць. Децентралізація системи державного управління окрім в цілому позитивних наслідків, має і певні негативні наслідки, серед яких слід зазначити децентралізацію системи статистичної інформації. Сьогодні збір статистичної інформації на рівні ТГ не здійснюється, а найнижчим рівнем статистичних даних є рівень областей України. Тому сьогодні відсутня обґрунтована система показників розвитку на рівні територіальних громад, що в свою чергу значно ускладнює і процес моніторингу та діагностики стану територіальних громад та розробки відповідних управлінських рішень органами публічної влади.

Всю сукупність підходів до оцінювання стану та розвитку територіальних громад в Україні з методичної точки зору можна поділити на підходи, які пропонують органи державної влади, міжнародні ор-

ганізації та науковці. Так, в Україні вже неодноразово робились спроби запровадити систему оцінювання стану розвитку територій. Та майже всі спроби робились на рівні держави і з переважним врахуванням особливостей централізованого управління соціально-економічним розвитком. На сьогодні існує декілька базових підходів до оцінювання стану та розвитку територіальних громад, кожен з яких був розроблений та застосовувався в роботі різних інституцій для їх власних цілей: Міністерством розвитку громад і територій України (Мінрегіон) – для забезпечення рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів та моніторингу успішності розвитку регіонів та громад; Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономрозвитку України) – для забезпечення формування та реалізації державної політики економічного і соціального розвитку.

У межах своїх компетенцій питаннями оцінювання стану та розвитку ТГ займаються Центральні органи виконавчої влади, зокрема це Мінрегіон при формуванні політики регіонального розвитку. Для оцінювання розвитку регіонів та громад Мірегіоном розроблено низку Методик та Методичних рекомендацій, що мають різне цільове призначення, але містять рекомендовані показники для здійснення відповідного оцінювання розвитку (табл. 1).

Найбільший інтерес з погляду оцінювання стану та розвитку територіальних громад за зазначеними методиками викликають ознаки спроможності територіальної громади, які у 2015 р. власне і були покладено в якості головного критерію формування перспективних планів об'єднаних територіальних громад та їх остаточного визначення. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад [5], спроможною територіальною громадою є така громада, в якій фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах громади.

З метою надання консультативно-методичної допомоги працівникам органів місцевого самоврядування експертами Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми "U-LEAD з Європою" та проекту SKL International) було підготовлено Методичні рекомендації до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективних об'єднаних територіальних громад [6]. Такий порядок розрахунку давав можливість змодельовати бюджет перспективної громади, визначити необхідність аналізу резервів для збалансування доходів та видатків, а також спонукав до розгляду можливості збільшення кількості місцевих рад для об'єднання у фінансово спроможні громади. За допомогою даної методики розраховувались доходи та видатки загального фонду місцевого бюджету потенційної ТГ. В межах реалізації своїх завдань у 2015 році Мінрегіоном було розроблено Методику оцінки фінансової спроможності потенційних ТГ,

Таблиця 1

**Методики органів влади для проведення
оцінювання стану та розвитку громад та регіонів**

Рік	Методика	Основні положення
2009	Методика оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів [1]	Визначає механізм проведення оцінки і порівняльного аналізу економічного стану та якості життя населення регіонів, районів, міст з метою прийняття відповідних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівні, спрямованих на розв'язання проблеми міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, районів, міст та запобігання поглибленню диференціації
2015	Методика формування спроможних територіальних громад [5]	Визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад
2015	Порядок та Методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики [2]	В межах оцінки результативності реалізації державної регіональної політики проводиться оцінка соціально-економічного розвитку регіонів за визначеними показниками
2016	Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади [3]	Містять основні методичні засади формування і реалізації прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади
2018	Методичні рекомендації до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади [6]	Дає можливість змодельовати бюджет перспективної громади, визначити необхідність аналізу резервів для збалансування доходів та видатків, а також спонукає до розгляду можливості збільшення кількості місцевих рад для об'єднання у фінансово спроможні громади
2019	Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад [4]	Містять основні показники, які визначають соціально-економічну спроможність територіальних громад, порядок та критерії оцінки рівня спроможності територіальних громад
2020	Методика формування спроможних територіальних громад (оновлена ПКМУ від 24.01.2020 р.) [7]	Методика визначає порядок розроблення перспективного плану формування територій громад областей України та умови формування проектних спроможних територіальних громад

проте ця методика не давала комплексного уявлення про стан та розвиток ТГ, оскільки була зосереджена на здійсненні попереднього аналізу громад з метою мінімізації створення фінансово неспроможних ТГ.

З ініціативи Міністерства регіонального розвитку та за сприяння Швейцарсько-українського проєкту "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO та Програми "U-LEAD з Європою" у 2016 році було здійснено аналіз Місцевих бюджетів 159 об'єднаних територіальних громад [8], який надав можливість порівняти та відобразити динаміку виконання показників місцевих бюджетів територіальних громад за 2015 рік, до їх входження до складу добровільно об'єднаних територіальних громад, та за 2016 рік, після добровільного об'єднання цих громад і набуття ними права на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

З 2016 року й надалі, для здійснення рейтингування громад за фінансовою спроможністю, експерти згрупували ТГ за критерієм чисельності населення, а у 2019 р. оцінювання проводилось вже за вісьмама показниками [9]. Це дало можливість органам місцевого самоврядування більш чітко порівнювати свої конкурентні позиції з аналогічними (за критерієм чисельності населення) громадами. Аналіз загальних рейтингів фінансової спроможності ТГ за 2015-2019 рр. показав, що найнижчі показники фінансової спроможності характерні для більшості невеликих громад. Саме через наявність значної кількості невеликих громад з низькою фінансовою спроможністю

у 2019 році органами публічної влади було актуалізовано питання перегляду Перспективних планів та методики розрахунку рівня спроможності ТГ. Робочим групам, що працюють при обласних державних адміністраціях, було запропоновано провести оцінку спроможності всіх об'єднаних громад – і тих, які вже створені, і тих, які передбачаються до об'єднання у майбутньому. Адже суть об'єднання саме в тому, щоб кожна громада мала достатній людський потенціал, фінансові та майнові ресурси, які дадуть їй змогу дійсно бути спроможною надавати якісні послуги людям, вирішувати накопичені проблеми, розвивати місцеву економіку. З цього приводу, Міністерство розвитку громад та територій направило обласним державним адміністраціям Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад [4]. Дані Методичні рекомендації Міністерства носили інформаційний характер та були спрямовані на формування та підготовку якісних перспективних планів, оскільки в подальшому вони мали лягти в основу нового адміністративно-територіального устрою базового рівня. Зазначені Методичні рекомендації містили дворівневий механізм оцінки спроможності ТГ та враховують відповідні показники [4, с. 4]. У 2020 році цю методику було оновлено [7], оцінювання відбувається в один етап, а рівень спроможності визначається

для всіх ТГ без виключення. Відповідно в результаті формуються три рівні спроможності ТГ: низький рівень спроможності; середній рівень спроможності; високий рівень спроможності [7, с. 4]. Тепер навіть громада з низьким рівнем спроможності має право на існування, але загальна кількість таких громад в області не може перевищувати 10% [7, с. 4].

Враховуючи узагальнюючі характеристики територіальних громад, конкурентоспроможність територіальних громад є одним із найголовніших чинників відносної їхньої спроможності в порівнянні з іншими громадами. Поняття конкурентоспроможності ТГ розуміється як чинник який покладено в основу ухвалення управлінських рішень на місцях та застосовується для боротьби між громадами за фінансові та людські ресурси, за можливість збуту продукції на інших ринках поза межами ТГ. Зрештою органами публічної влади було застосовано метод рейтингування, зокрема у 2018 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було складено Рейтинг областей за формуванням спроможних територіальних громад [10]. Дані рейтинги дали наочне представлення місця кожної з областей України щодо формування спроможних територіальних громад, що у свою чергу мало велике значення в управлінському контексті органів публічної влади щодо визначення своїх конкурентних позицій.

В межах розгляду питання оцінювання розвитку ТГ необхідно звернути увагу на міжнародну експертну підтримку даних процесів в Україні. Для аналізу та дослідження спроможності ТГ міжнародні організації залучають міжнародних експертів. Зокрема, ЄС, за участю таких держави як Данія, Естонія, Німеччина, Польща, Швеція здійснюють фінансування досліджень через надання грантів на реалізацію відповідних програм та проєктів. Фінансування надається вітчизняним спеціалізованим Центрам, Інститутам, науковцям та громадським організаціям. Прикладом такої міжнародної допомоги в галузі оцінювання розвитку ТГ можна назвати такі міжнародні проєкти як Програма "U-LEAD з Європою", Шведсько-українського проєкт "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, GIZ Україна, SKL international, а також Проєкт DOBRE. Відповідні фахівці галузі регіонального та територіального розвитку проводять експертні оцінювання в межах проєктів, які реалізуються за фінансової підтримки міжнародних організацій.

В результаті міжнародної підтримки науковцями та експертами було проаналізовано та оцінено стан територіальних громад, надано організаційні та методичні рекомендації за такими напрямками: фінансове забезпечення, управління в ОМС, співробітництво громад, соціальні послуги, надання адміністративних послуг, освіта, культура та медицина [11]. Так, за підтримки Програми "U-LEAD з Європою" Центром інформаційних та аналітичних технологій здійснено оцінку системи управління фінансами в ТГ [12]. Оцінювання здійснювалось за декількома напрямками:

структура управління в ТГ; стратегічне планування в ТГ; організація бюджетного менеджменту в ТГ; формування доходів в ТГ, що прийняли участь в оцінюванні; управління видатками бюджетів в аналізованих ТГ; управління активами (управління земельними ресурсами, управління комунальними підприємствами, заходи щодо енергоефективності в ТГ); організація закупівель в ТГ; організація бухгалтерського обліку; організація внутрішнього контролю та аудиту в ТГ; прозорість бюджету та бюджетного процесу. В результаті оцінки експертами було надано відповідні рекомендації державним органам управління. У той же час, експертами SKL international було проведено ґрунтовний аналіз фінансів 665 ТГ, районів та областей України за період 2014-2018 рр. [13], в результаті якого було виявлено позитивні зрушення та негативні наслідки фінансової реформи.

В цілому слід зазначити, що Методики, які застосовують органи державної влади (розроблені Мінрегіоном) для проведення оцінювання стану та розвитку громад та регіонів більше орієнтовані на оцінювання та порівняльний аналіз спроможності ТГ між собою. При цьому отримані показники є лише індикаторами для порівняння ТГ між собою та придатні для прийняття певних рішень лише з точки зору покращення оцінки ТГ у динаміці з урахуванням складників цієї оцінки. Втім, ці індикатори не придатні для прийняття рішень щодо управління та організаційних змін всередині системи управління ТГ. Існуючі підходи до оцінювання, які застосовують експерти міжнародних організацій та регіональні експерти є більш придатними для застосування саме щодо системи управління конкретної ТГ та дають змогу сформува-ти, наприклад, план організаційного розвитку. Втім, ця група підходів як правило застосовується стосовно конкретних ТГ та базується на застосуванні індивідуальної методики експерта відносно однієї або декількох ТГ. Тобто такі методики не є загально прийнятими і частіше розробляються для одноразового застосування, що унеможливує їх використання як певного стандарту оцінювання та (на відміну від методик державних органів влади) не дає змогу здійснювати порівняння рівня розвитку ТГ або інших оцінок в межах країни.

Слід зазначити, що використання зазначених методик для здійснення організаційно-управлінської діагностики, не дивлячись на важливість такого дослідження, є значно обмеженим, оскільки вони не передбачають врахування та деталізації внутрішніх елементів організаційної підсистеми розвитку ТГ, таких, наприклад, як розподіл функцій та повноважень, система цілей та стратегію, систему комунікацій тощо. При цьому, серед прикладних інструментів організаційно-управлінської діагностики стосовно, зокрема, розподілу функцій та повноважень в системі управління ТГ здійснюється організаційно-управлінський аналіз, який отримав поширення в різних наукових джерелах. Для здійснення цього аналізу застосовується спеціальні інструменти, зокрема, матриця розподілу відповідальності. Слід зазначити,

що такий аналіз найбільше застосовується для бізнес-структур, підприємств та організацій, зокрема, при здійсненні реінжинірингу бізнес-процесів [14]. На рівні ТГ подібний аналіз не застосовується, хоча здебільшого система управління ТГ, зокрема її структура, методи, принципи та функції, є дуже подібними до системи управління будь-яким підприємством оскільки також містить розподіл функцій та відповідальності за виконання завдань за відповідними підрозділами у відповідності до їхніх повноважень, і крім того, подібність систем зумовлена тим, що ТГ, як показано нами раніше, це також відкрита соціально-економічна система, щодо якої необхідно здійснювати організаційно-економічне забезпечення розвитку.

Значний внесок у формування методик оцінки розвитку ТГ зробили науковці-економісти України. Так, за результатами дослідження Заблудської І.В. [15, с. 90-98] для аналізу та оцінювання проблем розвитку ТГ було розроблено спеціальну систему показників, які можна звести до п'яти груп: демографічні, соціальні, економічні, показники якості послуг і комфортності життя. До індикаторів оцінки розвитку ТГ віднесено такі: розмір площі об'єднаної територіальної громади, чисельність її мешканців та її фінансову спроможність. Третій із названих індикаторів – фінансова спроможність – є комплексним та охоплює чотири співпоказники, а саме: обсяги у бюджеті громади власних ресурсів з розрахунку на одного мешканця. Він дає змогу бачити перспективу доходів за рахунок обліку землі, нерухомості, акцизного податку, а також вказує на ефективність управлінських рішень на місцях; залежність громади від держбюджету, рівень її економічної самодостатності;

витрати громади на управлінський персонал; капітальні видатки з розрахунку на одного мешканця (без субвенцій із державного бюджету).

До оцінювання соціально-економічного розвитку ТГ також долучились спеціалісти Інституту регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України. Зокрема, науковцями було проведено аналіз впливу децентралізації в Україні на соціально-економічний розвиток територій за власною методологією. У дослідженні представлено методичні підходи до оцінювання впливу процесів адміністративно-фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток територій – регіонів, районів, міст та об'єднаних територіальних громад [16, 17].

Аналіз існуючих методичних підходів, які використовуються експертами та науковцями при проведенні досліджень різних аспектів діяльності ТГ у співпраці з органами влади та міжнародними організаціями, відкритих джерел у мережі Інтернет та наукових публікацій показав що наразі застосовуються декілька альтернативних підходів до оцінювання, кожен з яких має свої переваги та недоліки (табл. 2).

Подані та проаналізовані методики мають свою спрямованість та специфіку, дають органам публічної влади загальне уявлення про різні аспекти розвитку територіальних громад та підґрунтя для ухвалення управлінських рішень. Головною проблемою при проведенні оцінювання на сьогодні є відсутність статистичної бази для більш ґрунтового оцінювання розвитку територіальних громад. Це пов'язано перш за все з проблемами у сфері статистики. В процесі децентралізації відбулася і національна реформа Державної служби статистики, а велика кількість питань залишається на сьогодні не узгодженим

Таблиця 2

Альтернативні підходи до оцінювання розвитку ТГ

Підхід	Переваги	Складнощі
Експертне оцінювання	Можливість обробки слабоструктурованої та нечіткої інформації	Відсутність співставності показників різних експертів та їхніх методик ускладнює порівняння оцінок
Оцінювання за результатами опитування		Необхідність періодичного проведення опитування та збереження структури показників, усереднення показників призводить до втрати чутливості інтегрального показника до зміни часткових оцінок
Рейтингування	Дає можливість ранжувати та порівнювати об'єкти	Потребує єдиної бази даних співставних показників
За показниками діяльності (об'єктивними даними)	Забезпечує співставність та об'єктивність оцінювання	Потребує єдиної централізованої системи обліку, збору та обробки інформації, не враховує вплив якісних чинників
Змішана (експертні дані та показники діяльності)	Дає змогу врахувати вплив якісних та кількісних чинників	Потребує єдиної методики для забезпечення співставності оцінок
Збалансована система показників (BS)	Орієнтована на ключові якісні та кількісні чинники, які впливають на розвиток системи, дає змогу отримати збалансовану відносно чинників та учасників процесів систему показників та ключових характеристик	Складна реалізація, необхідність застосування змішаних процедур та виявлення ключових груп чинників із залученням як зовнішніх експертів, так і внутрішніх фахівців організацій

Складено автором на основі [11, 16, 15, 6, 13, 4, 20, 7].

Зокрема, щодо збору статичних даних окремо по ТГ, а не лише в розрізі районів, областей та регіонів. Більш того на сьогодні відсутня навіть єдина система збору інформації по новим об'єднаним територіальним одиницям. Втім відбулись і певні покращення щодо відкритості даних, зокрема всі дані щодо бюджетів ТГ наведено у відкритому доступі на ресурсі Open Budget [18]. А інформація щодо інших аспектів діяльності ТГ висвітлюється лише на інформаційних ресурсах самих ТГ, що значно ускладнює збір та аналіз інформації, оцінки конкурентних позицій та формування загальної картини розвитку для ухвалення ефективних управлінських рішень органами публічної влади.

Слід зазначити, що в якості головного аналітичного інструменту в регіональних стратегіях відповідно до Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації [19] широко використовується методика SWOT-аналізу. На практиці SWOT-аналіз залишається головним та, у той же час, доволі простим та наглядним аналітичним інструментом при розробці стратегії і ухваленні управлінських рішень, які забезпечили б сильну та надійну позицію, а також конкурентні переваги ТГ.

Отже, питання використання ефективного інструментарію економічної та організаційно-управлінської діагностики на сьогодні все ще залишається остаточно не вирішеним. В публікації [20] нами вже було розглянуто перелік показників оцінки розвитку ТГ, що рекомендовано Мінрегіоном для використання при плануванні та проведенні моніторингу результативності розвитку територій, проте він носить рекомендований характер, не є остаточною, не придатний для застосування в системі управління ТГ. З цього можна зробити висновок, що виваженої, затвердженої методики оцінювання соціально-економічного розвитку ТГ на даний момент в Україні не існує.

Також для проведення оцінювання розвитку ТГ, наряду з запропонованими показниками Мінрегіону, необхідно визначити показники, вибір яких має ґрунтуватися на принципах інклюзивності. Це зумовлено тим, що пріоритети економічної політики мають бути переорієнтованими на більш ефективну протидію незахищеності та нерівності, мають бути зміщені акценти на розвиток людини й підвищення її добробуту. Поряд з цим, основною метою розвитку ТГ має стати скорочення бідності й нерівності та розширення залученості населення до створення ВВП, забезпечення рівних можливостей для участі у розвитку своєї громади та реалізації свого людського потенціалу незалежно від соціально-економічних умов, статі, місця проживання та етнічних коренів.

Таким чином, на основі аналізу підходів до діагностики розвитку ТГ та методик оцінювання розвитку ТГ можна поділити всю сукупність підходів на підходи, які пропонують органи державної влади, міжнародні організації та науковці. Більшість методик, які застосовують органи державної влади, спрямовані на оцінювання соціально-економічного розвит-

ку регіону або територіальних громад. У той же час, методики органів державної влади не враховують показників, які можуть бути застосовані для оцінювання системи управління розвитком ТГ. Значну увагу як з боку державних органів, так і з боку науковців приділено питанню спроможності ТГ, проте узгодженості позицій щодо визначення та оцінювання спроможності ТГ не спостерігається.

Висновки. Аналіз методик, які використовують державні органи управління для оцінювання ТГ показав, що більшість з них орієнтовані на оцінювання та порівняльний аналіз спроможності ТГ між собою шляхом застосування методів рейтингування громад. При цьому на рівні держави отримані показники є лише індикаторами для порівняння ТГ для визначення фінансової спроможності громад та ухвалення рішень щодо виділення субвенцій, а також методики, які застосовують органи державної влади, придатні для прийняття певних рішень лише з точки зору покращення оцінки ТГ у динаміці з урахуванням складників цієї оцінки. Втім, ці результати рейтингування та індикатори оцінки не придатні для прийняття рішень щодо управління та організаційних змін всередині системи управління ТГ, а лише дають певні орієнтири для громад щодо покращення своєї позиції в загальному державному рейтингу.

Щодо методик, які застосовують міжнародні, регіональні та наукові експерти, то навпаки вони носять індивідуальний характер, розробляються для окремих громад та є більш придатними для оцінювання системи управління конкретної ТГ. Як правило експертні методики оцінки розвитку ТГ допомагають вирішувати питання та ухвалювати рішення у короткостроковій перспективі. Певним недоліком можна даних методик можна вважати те, що вони не є придатними для застосування для всіх ТГ на території України оскільки носять фрагментарний характер, крім того, вони не є стандартом оцінювання розвитку ТГ та не є загальновизнаними.

Тому зважаючи на недостатність та фрагментарність врахування організаційних та економічних аспектів у оцінюванні розвитку ТГ, на нашу думку, необхідно зосередити увагу на удосконаленні методик діагностики розвитку ТГ, для чого важливою передумовою є ідентифікація стратегічних чинників розвитку ТГ, що знаходяться в межах впливу органів публічного управління територіальних громад.

Література

1. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів : постанова КМУ від 20 трав. 2009 р. № 476. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/476-2009-%D0%BF> URL (дата звернення 30.11.2019).
2. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : постанова КМУ від 21 жовтня 2015 р., № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF#n39> (дата звернення 11.07.2018).

3. Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади / Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 75 від 30.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16> (дата звернення 12.06.2018).
4. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад / Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2019. 5 с.
5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення 17.05.2018).
6. Казюк Я., Демиденко С., Венцель В., Герасимчук І. Методичні рекомендації до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної об'єднаної територіальної громади / Мінрегіон. 2018. 30 с.
7. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : постанова КМУ від 24 січня 2020 р. № 34. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-metodiki-formuvannya-spromozhnih-teritorialnih-gromad-i240120-34> (дата звернення 30.03.2020).
8. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. За 2016 рік: фінансово-аналітичні матеріали. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/De-centr_297x210_April-2017.pdf (дата звернення 14.12.2017).
9. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік / Офіційна сторінка Децентралізації в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 22.07.2018).
10. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7997?page=5> (дата звернення 23.08.2018).
11. Бібліотека / Офіційна сторінка Децентралізації в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/library> (дата звернення 17.10.2018).
12. Ноймаєр С., Сибірянська Ю., Венцель В. Результати оцінки системи управління фінансами в об'єднаних територіальних громадах. Фінальний звіт; пер. з англ. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf (дата звернення: 24.12.2018).
13. Левітас Т., Джикіч Я. Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014-2018 роки: звіт. 2019. 50 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/498/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf> (дата звернення 15.06.2017).
14. Батенко Л. П., Загородніх О. А., Ліщинська В. В. Управління проектами: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2003. 231 с.
15. Досвід об'єднання територіальних громад на сході України: економіко-правові аспекти : колективна монографія / за наук. ред. В. А. Устименка та І. В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. К.: ТОВ "ВІСТКА", 2018. 210 с.
16. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання : наукова доповідь / наук. ред. І. З. Сторонянська. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 144 с.
17. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / наук. редактор В.С. Кравців; ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України". Львів, 2016. 218 с.
18. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення 11.09.2018).
19. Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/932-2015-%D0%BF> (дата звернення: 17.01.2020).
20. Білоус Я.Ю. Аналіз показників оцінки соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад / Я.Ю. Білоус // Вісник ЧНУ ім. В. Даля — 2017. — № 10(240) — С. 12-17.

References

1. Pro zaprovadzhennia otsinky mizhrehionalnoi ta vnutrishnorehionalnoi dyferentsiatsii sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv : postanova KМУ vid 20 trav. 2009 r. # 476. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/476-2009-%D0%BF> URL (data zvernennia 30.11.2019).
2. Pro zatverdzhennia Poriadku ta Metodyky provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii derzhavnoi rehionalnoi polityky : postanova KМУ vid 21 zhovtnia 2015 r., # 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2015-%D0%BF#n39> (data zvernennia 11.07.2018).
3. Metodychni rekomendatsii shchodo formuvannia i realizatsii prohnnoznykh ta prohramnykh dokumentiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady / Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy # 75 vid 30.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16> (data zvernennia 12.06.2018).
4. Metodychni rekomendatsii shchodo otsinky rivnia spromozhnosti terytorialnykh hromad / Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. Kyiv, 2019. 5 s.
5. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : postanova KМУ vid 8 kvitnia 2015 r. # 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (data zvernennia 17.05.2018).
6. Kaziuk Ya., Demydenko S., Ventsel V., Herasymchuk I. Metodychni rekomendatsii do poriadku rozrakhunku finansovoi spromozhnosti perspektivnoi obiednanoi terytorialnoi hromady / Minrehion. 2018. 30 s.
7. Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : postanova KМУ vid 24 sichnia 2020 r. # 34. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-metodiki-formuvannya-spromozhnih-teritorialnih-gromad-i240120-34> (data zvernennia 30.03.2020).
8. Mistsevi biudzhety 159 obiednanykh terytorialnykh hromad. Za 2016 rik: finansovo-analitychni materialy. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/De-centr_297x210_April-2017.pdf (data zvernennia 14.12.2017).
9. Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhetyv 806 OTH. Reitynh za 2019 rik / Ofitsiina storinka Detsentralizatsii v Ukraini. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (data zvernennia: 22.07.2018).

10. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7997?page=5> (data zvernennia 23.08.2018).
11. Biblioteka / Ofitsiina storinka Detsentralizatsii v Ukraini. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/library> (data zvernennia 17.10.2018).
12. Noimaier S., Sybirianska Yu., Ventsel V. Rezultaty otsinky systemy upravlinnia finansamy v obiednanykh terytorialnykh hromadakh. Finalnyi zvit; per. z anhl. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/479/10_AHs_assessment_final_report.pdf (data zvernennia: 24.12.2018).
13. Levitas T., Dzhykych Ya. Reforma vriaduvannya na subnatsionalnomu rivni ta finansy orhaniv mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini: 2014-2018 roky: zvit. 2019. 50 s. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/498/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf> (data zvernennia 15.06.2017).
14. Batenko L. P., Zahorodnikh O. A., Lishchynska V. V. Upravlinnia proiektyamy: navch. posib. K.: KNEU, 2003. 231 s.
15. Dosvid obiednannia terytorialnykh hromad na skhodi Ukrainy: ekonomiko-pravovi aspekty : kolektyvna monohrafiia / za nauk. red. V. A. Ustymenka ta I. V. Zablodskoi. NAN Ukrainy. Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen. K.: TOV "VISTKA", 2018. 210 s.
16. Detsentralizatsiia v Ukraini ta yii vplyv na sotsialno-ekonomichnyi rozvytok terytorii: metodychni pidkhody ta rezultaty otsiniuvannya : naukova dopovid / nauk. red. I. Z. Storonianska. Lviv: IRD NANU, 2018. 144 s.
17. Terytorialnyi rozvytok ta rehionalna polityka v Ukraini / nauk. redaktor V.S. Kravtsiv; DU "Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy". Lviv, 2016. 218 s.
18. Derzhavnyi veb-portal biudzhetu dla hromadian. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (data zvernennia 11.09.2018).
19. Poriadok rozroblennia rehionalnykh stratehii rozvytku i planiv zakhodiv z yikh realizatsii, a takozh provedennia monitorynhu ta otsinky rezultatyvnosti realizatsii zaznachenikh rehionalnykh stratehii i planiv zakhodiv : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 lystopada 2015 r. # 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/932-2015-%D0%BF> (data zvernennia: 17.01.2020).
20. Bilous Ya.Yu. Analiz pokaznykiv otsinky sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad / Ya.Yu. Bilous // Visnyk SNU im. V. Dalia — 2017. — # 10(240) — S. 12-17.

Halhash R.A., Bilous Y.Y. Analysis of evaluation methods of territorial community development for adoption of management decisions by public authorities.

In order to make effective management decisions on the development of territorial communities (TC), public authorities need to conduct comprehensive monitoring, diagnosis and evaluation of the development of territorial communities. The purpose of the article is to analyze the main methods of assessing the development of territorial communities in the regions of Ukraine. To achieve this goal, the whole set of approaches to assessing the state and development of territorial communities in Ukraine from a methodological point of view was divided into approaches proposed by public authorities, international organizations and scientists. The article analyzes the methods of assessing the formation, ability and development of territorial communities both independently by central authorities and with the help of international organizations. It is noted that these methods give the governing bodies in local communities more opportunities to determine their competitive positions. It is concluded that the methods used by public authorities (developed by the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine) to assess the state and development of communities and regions are more focused on assessing and comparative analysis of TC capacity. At the same time, methodologies developed by international experts and scholars can be used to evaluate territorial community management systems. The analysis of the existing methodological approaches made it possible to single out alternative approaches to assessing the development of territorial communities. Among the main problems of assessing the development of local communities is the lack of statistical base at the local level, which significantly complicates the collection and analysis of information, in particular to assess competitive advantages in the context of local community development for effective management decisions by public authorities. The authors note that the issue of using effective tools of economic and organizational-managerial diagnostics today still remains unresolved. It is proposed to take into account the principles of inclusiveness in determining indicators of development of territorial communities, which will allow reorienting economic policy priorities to more effectively combat insecurity and inequality, shift the emphasis on human development and increase welfare in the community.

Key words: methodology, evaluation, development, territorial community, management, management decisions, public authorities.

Галгаш Руслан Анатолійович – д.е.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи, економіки та розвитку Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, м. Сєверодонецьк.

Білоус Яна Юрївна – PhD, доцент кафедри публічного управління, менеджменту та маркетингу Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля, м. Сєверодонецьк.

Стаття подана 11.10.2021.