

УДК 351:35.07

DOI [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2025-2\(18\)-05](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2025-2(18)-05)**ПРОДАНИК Василь Михайлович,**

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039, Україна
nubiru9x9@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3112-479X

КОНЦЕПЦІ ТА МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

***Анотація.** Сьогодні сучасна українська наука і практика державного управління та адміністрування лише починає формувати підходи і індивідуально застосовувати окремі інструменти регіональної та місцевої ініціативи, які враховують вирішення багатополарних завдань – забезпечення соціальної стабільності та залучення ресурсів у регіони.*

Автором відзначено, що місцеве самоврядування, стикається з великою кількістю складних, гострих проблем, які залежать від реального формування та функціонування місцевого самоврядування. Вирішення всіх поточних проблем потребує значних управлінських ресурсів. Це призводить до накопичення проблем, не створюється підґрунтя для якісних перетворень, втрачаються конкурентні переваги територій та окремих органів регіонального і місцевого самоврядування. У такій ситуації, коли місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування самостійно приймають рішення щодо управління, розвиток територій, стає передусім справою самої територіальної громади. Це визначає необхідність і перспективність запровадження ефективного стратегічного планування на рівні територіальних громад.

У теоріях публічного менеджменту, чітко простежується посилення ролі держави в розвитку: від мінімальних втручань у початковий період (ринкова школа), до активної участі і впливу на наступних етапах (диригентський напрям). Тому, на початковому етапі реформування і, як наслідок, посилення регіоналізму, особлива увага приділяється господарській діяльності суб'єктів на мікрорівні, а згодом – впливу різноманітних інструментів державного впливу на єдину економіку, розвиток процесів у державі. Ще одним важливим для України висновком із зарубіжного досвіду забезпечення ресурсами є запровадження «розумної спеціалізації», як основного методу оновлення економічної політики малих країн ЄС, з урахуванням їх відносних переваг. Це створює реальний стратегічний, і навіть світоглядний виклик щодо термінового перегляду ціннісних орієнтирів національної і локальної економіки.

Визначено, що глибокі ринкові зміни в національній економіці, потребують постійного реформування (модернізації) систем, механізмів, інструментів державного управління і адміністрування, з метою забезпечення соціально-економічного, наукового і технологічного формування і реалізацію цілеспрямованої, активної державної політики, особливо у сфері децентралізації і міжгалузевому партнерства, яка стала певною опорою місцевого розвитку в Україні, стала законодавчою основою подолання негативних явищ в економіці різних країн.

***Ключові слова:** регіон, місцеве самоврядування, ресурсне забезпечення розвитку регіону, інновації у публічному управлінні, реформи у публічному управлінні, сталий розвиток, децентралізація влади.*

PRODANYK Vasyly,

PhD in Public Administration,
Associate Professor at the Department of Public Administration,
PJSC “Higher education institution “Interregional Academy of Personnel Management”,
2, Frometivska Str, Kyiv, 03039, Ukraine
nubiru9x9@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3112-479X

CONCEPTS AND MODELS OF MANAGEMENT OF RESOURCE PROVISION OF TERRITORIES' DEVELOPMENT: PUBLIC-MANAGEMENT ASPECT

***Abstract.** Today, modern Ukrainian science and practice of public management and administration are only beginning to form approaches and individually apply individual instruments of regional and local initiative, which take into account the solution of multipolar tasks – ensuring social stability and attracting resources to the regions.*

The author notes that local self-government faces a large number of complex, acute problems that depend on the real formation and functioning of local self-government. Solving all current problems requires significant management resources. This leads to the accumulation of problems, the basis for qualitative transformations is not created, and the competitive advantages of territories and individual bodies of regional and local self-government are lost. In such a situation, when local executive bodies and local self-government bodies independently make decisions on management, the development

of territories becomes primarily a matter of the territorial community itself. This determines the need and prospects for the introduction of effective strategic planning at the level of territorial communities.

In the theories of public management, the strengthening of the role of the state in development is clearly traced: from minimal interventions in the initial period (market school), to active participation and influence at the following stages (conductor direction). Therefore, at the initial stage of reform and, as a result, the strengthening of regionalism, special attention is paid to the economic activities of entities at the micro level, and later – the influence of various instruments of state influence on the single economy, the development of processes in the state. Another important conclusion for Ukraine from foreign experience in providing resources is the introduction of «smart specialization» as the main method of updating the economic policy of small EU countries, taking into account their relative advantages. This creates a real strategic and even ideological challenge to urgently review the value orientations of the national and local economy.

It is determined that profound market changes in the national economy require constant reform (modernization) of systems, mechanisms, and instruments of public management and administration, in order to ensure socio-economic, scientific and technological formation and implementation of targeted, active state policy, especially in the field of decentralization and inter-sectoral partnership, which has become a certain pillar of local development in Ukraine, has become a regularity in overcoming negative phenomena in the economies of different countries.

Keywords: region, local self-government, resource provision for regional development, innovations in public administration, reforms in public administration, sustainable development, decentralization of power.

Постановка проблеми. Стратегічне планування, як функція управління, полягає в прагненні завчасно, наскільки це можливо, врахувати всі внутрішні і зовнішні фактори, які забезпечують сприятливі умови для нормального функціонування та розвитку об'єкта управління. Планування – це визначення параметрів процесу управління на основі зіставлення інформації про потреби зовнішнього середовища в результатах діяльності і її можливості з урахуванням розвитку самого суб'єкта, що спрямоване на досягнення мети. Його розміщують перед системою, план – кількісне представлення цілей і розробка шляхів їх досягнення. Оптимальне поєднання стратегічного планування і державного управління є вірним шляхом соціально-економічного розвитку, економічного потенціалу регіону і субрегіону [1-4].

Останні дослідження відомих науковців у цій галузі (Ю. Куца, Д. Карамішева, О. Мордвінова, С. Чернова та ін.) свідчать про дві проблеми регіонального управління в Україні – відсутність активної позиції на регіональному рівні в пошук додаткових джерел фінансування і можливих засобів ефективного розвитку та відсутність інституцій, які традиційно займалися регіональним і місцевим розвитком. Останні, просто закриваються або повторно використовуються у вітчизняному науковому середовищі.

Слід зазначити, що сучасні місцеві бюджети, які збільшуються завдяки сучасному процесу децентралізації, та національний фонд регіонального розвитку, ще не вирішують проблеми ефективного регіонального та місцевого управління. Сьогодні в системі державного управління, зламана вся логіка регіонального та місцевого розвитку, включаючи стратегічне планування та взаємодію з центральною владою. На відміну від інших країн з розвиненими торговельними відносинами, Україні бракує ефективних інститу-

тів економічного розвитку на регіональному, муніципальному та місцевому рівнях. Декларація про наміри модернізації, ще не призвела до якісних змін у системі управління на зазначених рівнях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Важливі аспекти теорії управління в сфері регіонального та місцевого розвитку досліджували у своїх працях такі українські вчені, як: О. Амосов, В. Бакуменко, Д. Баюра, Т. Безверхнюк, О. Бобровська, К. Ващенко, З. Варналій, П. Волянський, П. Ворона [5], В. Воротін [6-7], Л. Воротіна, В. Геєць, Г. Губерна, С. Домбровська, Д. Дзвінчук, І. Дробот, Ю. Єхануров, П. Єщенко, Д. Карамішев, Г. Козаченко, Д. Ляпін, О. Мордвінов, Д. Неліпа, Р. Овчаренко, Є. Панченко, І. Семенець-Орлова [13-14], О. Сушинський, О. Чечель та ін. Ресурсний підхід в державному управлінні отримав свій розвиток в працях Н. Балдич, Н. Воротіної, М. Козюк, В. Колтун, Л. Приходченко, С. Саханенко, О. Шевченко та ін.

Незважаючи на значний науковий і практичний інтерес до означеної проблеми, невирішеними є суттєве питання розробки та функціонування механізмів публічного управління ресурсним забезпеченням сфери цивільного захисту населення та територій на засадах еволюції ролі місцевого самоуправління за умов децентралізації, міжсекторального співробітництва, зокрема в сфері формування ресурсних платформ розвитку на принципі фінансової самодостатності. Особливо бракує узагальнень світового досвіду провідних країн (ЄС) використання наявних систем взаємодії органів місцевої влади з усіма суб'єктами господарської діяльності в умовах фінансової децентралізації в розвиненій субрегіональній економіці для вирішення низки проблем виходу з кризового стану українських суб'єктів господарювання. Отже, потреба в комплексному науковому

розробленні вдосконалення процесу формування механізмів реформування та модернізації системи (механізмів і інструментів) управління регіональним і місцевим розвитком в Україні в умовах децентралізації на засадах ресурсного підходу та якісних ринкових перетворень, потребує додаткових досліджень в галузі науки: «Державне управління».

Безперечно, питання розвитку системи публічного управління та адміністрування в сфері ресурсного розвитку окреслюються проблемним і науково-пізнавальним полем галузі науки: «Державне управління», однак зважаючи на складність і комплексність зазначених питань, суттєві методологічні напрацювання інших галузей наук, вагомий світовий та практичний досвід щодо розвитку державного та місцевого управління, виникає потреба інтеграційних досліджень проблеми цієї сфери також за допомогою економічної та юридичної науки і практики.

Система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, яка ґрунтується на принципах верховенства права. Головна мета всієї реформи системи державного управління, у проведенні якої Україна має потужну підтримку ЄС, полягає в формуванні дієвої системи такого управління, здатної виробляти та реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток, адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики, створення найсприятливіших правових і організаційних умов для економічного зростання, забезпечення ефективності та підвищення конкурентоспроможності регіону та громади.

На думку відомих фахівців з публічного управління та адміністрування існують чотири основні причини систематичних невдач держави в досягненні поставлених цілей: обмеженість інформації влади, обмежені можливості контролю за окремими наслідками власної діяльності, обмеженість його впливу на бюрократію, обмеження, які накладаються політичними процесами. Наша мета – побудова системи управління без таких чинників і утворення місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності та ресурсного потенціалу громади. Необхідно вирішувати проблеми там, де вони виникають, а послуги надавати на найближчому до людей рівні.

Мета статті – проаналізувати концепції та моделі управління ресурсним забезпеченням розвитку територій, визначити пріоритети та конституційні повноваження влади

щодо ресурсного забезпечення місцевого управління.

Виклад основного матеріалу. Започатковані в Україні реформи державного управління на різних рівнях та територіальній організації влади, становлять нові рамкові умови та вимоги для посилення ролі управління в Україні у забезпеченні якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності та зміцнення його ресурсного потенціалу. У результаті, національні та регіональні органи влади, отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого, соціально-економічного розвитку та з'явилися нові можливості для підвищення якості життя населення шляхом використання додаткових ресурсів, економічної політики та правильної стратегії розвитку.

Світова практика останніх десятиліть доводить, що оновлення інструментів державного управління та адміністрування і форм реалізації економічної політики в умовах глобалізації та багаторівневої інтеграції, має базуватися на принципово нових формах і моделях управління – гнучких і скоординованих. В сучасних умовах оновлення системи управління на регіональному та місцевому рівнях, необхідно теоретично вдосконалити і розробити самі напрями перетворень та їх організаційно-правове забезпечення в Україні [5].

Нагадаємо, що відповідно до Конституції України 1996 року (ст. 133), адміністративно-територіальні одиниці – це адміністративно-територіальні одиниці, до системи яких входять: Автономна Республіка Крим, райони, міста, райони у містах. Як зазначено в Концепції державної регіональної політики України, система територіального управління ґрунтується на поєднанні державної адміністрації, регіональної адміністрації і місцевого самоврядування.

Сама регіональна і місцева адміністрація, формується на рівні адміністративної одиниці області, району, міста і є особливим видом управлінської діяльності, пов'язаної з регулюванням соціально-економічних процесів на даній території.

Другу групу суб'єктів управління, можна визначити відповідно до сфери діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Тому, що на нашу думку, регіональна правосуб'єктність виникає з права на місцеве самоврядування. До цієї групи, належать органи місцевого самоврядування, насамперед у регіонах. Воно має гарантовані державою права та реальну можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення і діє як автономний адміністративний район.

Слід зазначити, що останнім часом активізується діяльність різних видів громадських об'єднань, громад і їх органів (Асоціації сільських, селищних і міських рад України, Української асоціації місцевих і регіональних влад, Спілки керівників місцевих і регіональних влад та ін.), які намагаються вплинути на формування регіональної політики в Україні. Разом з іншими суспільно-політичними утвореннями (регіональними осередками політичних партій і блоків, профспілками, об'єднаннями, що представляють інтереси суб'єктів господарювання, різних верств населення тощо), ці об'єднання можна віднести до третьої групи суб'єктів – обласна адміністрація. Хоча з огляду на те, що вони не мають влади, їх скоріше можна віднести до так званих «груп тиску» на центральну та регіональну владу чи лобіювання власних інтересів.

Як відомо, відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015¹, впровадження реформи державного управління, визначено одним із пріоритетів реформ [6]. Мета – створення професійного інституту державного управління та забезпечення його ефективності. Окрім цього, «реформа державного управління» також включена до переліку реформ за вектором розвитку у Стратегії.

Водночас Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 6 травня 2015 року № 287/2015², визначає «депрофесіоналізацію та деградацію державної служби», як одну з актуальних загроз для Державної служби і національної безпеки України. У свою чергу, «реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців» є одним із основних напрямів політики національної безпеки України [7]. З огляду на це Верховна Рада України 10 грудня 2015 року, прийняла внесений Кабінетом Міністрів України – Закон України «Про державну службу», який, за винятком окремих статей, набрав чинності 1 травня, 2016, але сьогодні потребує суттєвого оновлення.

Сучасною метою реформи є зміцнення інституційної спроможності для формування державної політики у визначених Кабінетом Міністрів України сферах, реалізація яких Конституцією і законами України, покладена на Кабінет Міністрів України, а також, у разі необхідності, розмежування функцій з формування і реалізації державної політики, це

сприятиме підвищенню ефективності всієї системи виконавчої влади, особливо на регіональному та місцевому рівнях.

У теоретичному сенсі, сьогодні існує нагальна потреба зміни концептуальної моделі розвитку територій у напрямі посилення їх можливостей реалізації власних потенціалів, з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов і еволюції форм державного управління та економічного розвитку.

Як показують наші дослідження, у сучасній управлінській науці практично відсутні нові розробки щодо модифікації і формування новітніх механізмів та інструментів управління, громадських ініціатив, взаємодії і партнерства, які б враховували сучасні настрої громадянського суспільства і вирішували нагальні завдання, регіональний розвиток і залучення ресурсів в інфраструктуру. Дослідження свідчить, що інститути управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей для розвитку, а реформовані інститути розвитку, лише зароджуються і є недостатньо розвиненими. Обласні та місцеві бюджети, досі не виконують функцію ефективного зростання. Усе це свідчить про відсутність цілісної і достатньої наукової бази для своєчасного оновлення економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації.

Найбільше значення в практичній діяльності має завдання послідовного формування логіки оновлення сучасної економічної політики регіону з розробкою комплексу функціональних механізмів модернізації на основі переваг багаторівневої інтеграції та ініціативи регіону України і має сенс у вирішенні проблеми модернізації системи управління та регіональної економічної політики.

Як ми вже зазначали, основи для розвитку нової системи управління були закладені в попередніх програмах економічних реформ, але її реалізація не була повною мірою реалізована, особливо на регіональному та місцевому рівнях управління. Головною метою управлінських реформ, була побудова модель, яка б забезпечувала членам суспільства рівний і справедливий доступ до необхідних послуг, високу якість і прибутковість цих послуг при збереженні соціально прийнятної розміру державних гарантій, але все залишилося лише на папері.

Слід зазначити, на думку експертів, одним з важливих завдань реформування системи державного управління на всіх рівнях на сучасному етапі є підготовка умов для переходу до ефективного державного управління і адміністрування (із застосуванням

обов'язкового громадського контролю у цій сфері), особливо на регіональному та місцевому рівнях.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеву державну адміністрацію», інші законодавчі акти та нормативні документи, не повною мірою врегульовують питання організації місцевого самоврядування. Особливо неефективним виявилось співвідношення положень Закону про місцеве самоврядування та місцевої державної адміністрації, особливо щодо чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основні підходи: європейський системно-функціональний об'єктивний підхід і прорадянський підхід традиційної галузі. Перший виходив із необхідності розробки закону про місцеве самоврядування з визначенням статусу кожного елемента його системи, насамперед територіальної громади; розподіляють функції та повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їх повноваження та повноваження уповноважених місцевих адміністрацій держави щодо надання населенню адміністративних та публічних послуг. Другий підхід, традиційно орієнтувався не на місцеву владу, як конкретну громаду, а на владу та її повноваження: виключні, специфічні, делеговані.

Останні дві групи повноважень (власні та делеговані) мають галузевий характер і не розмежовані щодо надання відповідних послуг населенню на різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритет віддається традиційному та промислового підходу. На практиці це призвело до багатьох колізій і проявів суб'єктивізму.

Слід зазначити, що за роки незалежності України, чисельність сільського населення зменшилася на 2,7 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Водночас, кількість сільських рад зросла на 1'067 одиниць. В Україні підготовлено близько 12'000 місцеві органи влади, у більш ніж 6'000 муніципалітетах з менш ніж 3'000 осіб, з них 4'809 громад мають до 1'000 мешканців, а 1'129 громад мають більшість менше 500 осіб, де не сформовані виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування цих громад, практично неспроможні здійснювати надані їм законом повноваження [28].

Зазначимо, що механізм субсидій є складною проблемою. Так, 5'419 місцевих бюджетів мають дотаційність понад 70 %, 483

органи місцевого самоврядування, фінансуються з державного бюджету на 90 %. Така складна ситуація з дотаційністю та здійсненням постійної фінансової підтримки через районні бюджети малих органів місцевого самоврядування за системою дотацій вирівнювання, обтяжує державний бюджет та гальмує розвиток малих міст і великих сіл України. Безперечно, цю ситуацію потрібно змінювати, адже вона не сприяє сталому розвитку громад.

Нагадаємо, приєднавшись до Ради Європи, Україна бере на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. Європейську хартію місцевого самоврядування було ратифіковано без застережень, і Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, почав контролювати дотримання положень Хартії.

Інтеграція України в європейські структури потребує розробки та впровадження такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, загальноєвропейській практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародного співробітництва територій, сприяти формуванню нових форм співпраці у форматі «центральний регіон».

На нашу думку, завершення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування, дасть можливість створити необхідні умови для динамічного та збалансованого розвитку територій в Україні, усунути основні регіональні диспропорції та повернутися до справжньої місцевої автономії. уряду після перемоги над російською федерацією.

Для вирішення проблем розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування, можна рекомендувати досвід зарубіжних країн, який показав, що неурядові організації ефективніше та економніше вирішують ті завдання, які досі виконуються державними адміністраціями нашої країни у відповідно до правових норм. Зокрема, у Республіці Польща, кардинальні зміни вдалося забезпечити за короткий час завдяки комплексній реформі місцевого самоврядування, головним чином у соціальній сфері. Досягнення цієї країни в розвитку системи автономних структур, підтверджують, що створення трирівневої автономної влади, загальним принципом якої є принцип субсидіарності, сприяло її швидкому входженню до Європейського Союзу.

Польська система місцевого самоврядування, складається з трьох рівнів: муніципалітет, район, воєводство, що відповідає

нашій структурі: сільські, селищні, муніципальні ради, районна рада, обласна рада. Про походження цього досвіду, говорили на Міжнародному форумі KSI «Європа-Україна» Жешув (Польща) (13-15 березня 2018 р.), організований Інститутом східноєвропейських досліджень та Маршалком Підкарпатського воєводства Польщі.

Слід зазначити, що нормативно-правове забезпечення розвитку регіонального управління і місцевого самоврядування в Україні має відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансової і економічної самостійності місцевих органів влади [4].

Існуюча система організації місцевого самоврядування, яка поєднує державне управління на регіональному рівні з автономією місцевого самоврядування на базовому територіальному рівні, не може повною мірою гарантувати демократичне, гнучке та ефективне управління системою місцевого самоврядування на рівні місцевої автономії. Реформа місцевого самоврядування в Україні, має бути спрямована на створення правової бази для розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження взаємодії між ними.

Реалізація адміністративної реформи і реформи місцевого самоврядування, дає можливість створити необхідні умови для динамічного і збалансованого розвитку територій України, усунути основні регіональні диспропорції і повернутися до справжньої місцевої автономії.

Існуюча система місцевого самоврядування, ще не відповідає реальним потребам українського суспільства. Ефективність діяльності місцевого самоврядування в більшості органів місцевого самоврядування, все ще залишається на низькому рівні і не гарантує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку і самореалізації особистості. На відповідних територіях, органи місцевого самоврядування, практично не надають населенню адміністративні, соціальні і інші комерційні і доступні послуги, але позитивна динаміка вже спостерігається.

Вирішення цих проблем, ускладнюється правовою і інституційною природою регіональної складової, а також неузгодженістю реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою держави. Безперечно, важливим елементом формування ефективної системи державного і регіонального управління є створення належних

матеріально-фінансових і організаційних умов та підготовка професійних кадрів для забезпечення реалізації належних повноважень і делегування від органів регіонального управління та органи місцевого самоврядування, особливо в умовах децентралізації.

Важливо, що з початком реформи місцевого розвитку на основі децентралізації влади, змінився підхід і навіть філософія місцевого самоврядування в управлінні коштами місцевого бюджету. Відбувся перехід від пасивної ролі місцевої влади у пошуку джерел наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів до активної лідерської ролі в їх ресурсному забезпеченні; від короткострокового директивного планування доходів і видатків місцевих бюджетів до стратегічного управління. До недавнього часу, для місцевих бюджетів, використовувалося лише короткострокове планування, а досить широкого поширення набуло – середньострокове. Виникла об'єктивна потреба – трансформувати ставлення до місцевих бюджетів за межі розуміння їх, як планового документа чи інструменту формування, розподілу та використання податкових і неподаткових надходжень.

Управлінський акцент, зміщується на розвиток ресурсного потенціалу території, що потребує принципово нового набору стратегічних пріоритетів, цілей, завдань і відповідно, дій і інструментів управління для їх реалізації. Враховуючи концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що базується на Європейській хартії місцевого самоврядування і враховуючи пропозиції, викладені раніше, ми розробили концепцію управління ресурсами (як складова Концепції реформування місцевого самоврядування та територіального устрою в Україні) в умовах децентралізації влади в Україні (додаткова концепція), яка має бути затверджена на державному рівні для перевірки на практиці і одним із інструментів для його виконання, реалізується на місцевому рівні, відбувається визначення відповідних стратегій управління в територіальних громадах.

Метою Концепції є зміцнення організаційної, функціональної і фінансової спроможності місцевого самоврядування щодо ресурсного забезпечення, а її реалізація у запропонованому вигляді створить рівні умови для зміцнення організаційної, функціональної і фінансової спроможності всіх громад України.

Розробка Концепції зумовлена необхідністю вирішення актуальних проблем управ-

ління ресурсами в умовах децентралізації влади в Україні, а саме:

- залишається високий ступінь залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету – 53 % (менше 50 % у країнах ЄС);

- невідповідність вихідної (дохідної) бази місцевих бюджетів обов'язкам і повноваженням місцевого самоврядування;

- місцева влада, котрій були передані в рамках децентралізації влади для підвищення фінансової самодостатності, збереження патерналістських очікувань, досі не в повній мірі використовує ці нові повноваження у бюджетно-податковій сфері.

Концепція, спрямована на збалансування конкуруючих пріоритетів у контексті потенційно необмежених вимог і обмежених ресурсів, зокрема це відображено в компонентах стратегічного управління:

- відсутність інструментів управління для реалізації нових функцій і повноважень, отриманих у рамках децентралізації влади в Україні;

- відсутність коштів для заохочення інвестицій у розвиток ресурсного потенціалу території, частина яких мобілізується в дохідній частині місцевих бюджетів або впливає на процеси використання їх ресурсів;

- неможливість повного врахування ресурсного потенціалу територій у багатьох їх видах для мобілізації дохідної частини місцевих бюджетів;

- низький ступінь комунікативності, усвідомлення єдності інтересів суб'єктів місцевого розвитку;

- неадекватна інституційна конвергенція на мезорівні;

- відсутність відстроченого очікуваного результату внаслідок впливу тривалої кумулятивної дії зовнішніх і внутрішніх факторів [29].

Концепція, також визначає сфери компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, які беруть участь у процесі управління ресурсами, а саме: фінансову, бюджетно-податкову, економічну, соціальну, інституційну, інфраструктурну та екологічну сфери. Серед концептуальних напрямів менеджменту в таких сферах визначимо:

- бюджетне регулювання, удосконалення правових умов самозабезпечення ресурсами місцевих органів влади;

- підвищити якість адміністрування податків;

- сприяти розвитку підприємництва, як основного чинника соціально-економічного розвитку і розвитку ресурсного потенціалу

території, шляхом збільшення розміру податків і підвищення рівня зайнятості населення;

- впровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку ресурсного потенціалу території;

- розвиток інфраструктури, підвищення рівня конкурентоспроможності і інвестиційної привабливості території;

- покращення економічної інтеграції територій на основі максимального використання конкурентних переваг кожної з них;

- використовувати всі можливості для посилення впливу на ресурсне забезпечення в рамках реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- реалізація місцевої політики розвитку персоналу.

У рамках Концепції, пропонуємо такі шляхи вирішення ряду завдань:

- використання стратегічного підходу в управлінні ресурсним забезпеченням;

- впровадження методології мезоконвергенції в ресурсному забезпеченні;

- примноження (диверсифікації) джерел формування ресурсної бази місцевих бюджетів, модернізації системи міжбюджетних відносин;

- вдосконалення фіскальних інструментів;

- інституційний і інноваційний розвиток тощо.

Основними завданнями Концепції є:

- повне нормативне забезпечення процесу управління на основі визначених принципів децентралізації (субсидіарності, повсюдності і дієздатності місцевих органів влади);

- організаційно-функціональне забезпечення управління, включаючи створення міжгалузевих підрозділів апарату в умовах децентралізації влади в Україні, робочих груп, організаційно-функціональної структури ресурсного забезпечення, механізму, відпрацювання дій і процедур;

- створення належних матеріальних, фінансових і організаційних умов для здійснення органами влади власних і делегованих повноважень, а саме:

- підвищення управлінської спроможності у відповідь на виклики децентралізації влади;

- участь місцевої влади;

- розширення доступу органів місцевого самоврядування до ресурсів для наповнення дохідної бази місцевих бюджетів та максимального акумулювання фінансових ресурсів у місцевому бюджеті;

- здійснення раціонального розподілу мобілізованих ресурсів з урахуванням фактора кумулятивної дії, розтягнутої на довгострокову перспективу;

– розвиток існуючих точок формування ресурсного потенціалу території і створення нових, у тому числі здійснення заходів щодо залучення інвестицій у розвиток ресурсного потенціалу території;

– посилення взаємодії із стейкхолдерами для наповнення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом моделювання управлінських, фінансових відносин стейкхолдерів і відповідних заходів для посилення конвергенції відносин на мезорівні;

– підвищити рівень кваліфікації державних службовців з управління і їх мотивацію до використання нових інструментів управління;

– оцінка стану ресурсного забезпечення і прогнозування, що включає розроблення методології комплексної державної оцінки і моделі прогнозування доходів місцевих бюджетів;

– запровадження стратегічного управління, зокрема започаткування бюджетного планування на 5–7 років, а також розробка стратегії управління або відповідної складової в стратегії розвитку місцевої влади, консолідація та синхронізація з комплексними процесами розвитку громади.

Етапи реалізації Концепції, включали: підготовчий період (2020–2021 рр.); формування суспільно-політичного підґрунтя реформи та початок активної фази її впровадження (2021–2023 рр.); досягнення мети Концепції і завершення дії стратегічного сценарію (2023–2027 рр.). Безсумнівно, що після перемоги над рф, ми завершимо цей процес.

Реалізувати Концепцію, пропонується за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів у межах асигнувань, передбачених у цих бюджетах. Міжнародна технічна допомога, гранти і інші фінансові джерела, можуть бути включені до обсягів, необхідних для належного фінансування виконання службових повноважень, навчання, організації, інформаційної діяльності тощо.

Оскільки реалізація Концепції, спрямована на посилення впливу місцевої влади, вважаємо за доцільне розробку ініціатив, спрямованих на формування пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства, а також розширення участі громади як прояву мезоконвергенції. Так, у плані реалізації Концепції, ми передбачили, що орган місцевого самоврядування за власною ініціативою, може подавати пропозиції у таких формах: скарга депутата, у формі рішення місцевої ради, лист із рекомендаціями від спеціалізованої структури, підрозділу, звернення Спільки міст або регіональних центрів

розвитку місцевого самоврядування та ін. Громадськість, може подавати свої пропозиції через відповідні системи електронного зв'язку органів влади та громад, які активно впроваджуються в Україні, зокрема електронні звернення та петиції.

Але при створенні плану заходів необхідно враховувати те, що основою ресурсного забезпечення є господарська діяльність на території громади, на яку впливають об'єктивні закони ринкових і соціально-економічних відносин у умови його реалізації з точки зору організаційно-функціонального та структурно-компетентного впливу, а разом з тим, тією чи іншою мірою – під впливом державного регулювання [12]. Ми вважаємо, що економіка є надзвичайно складною системою і не може бути досліджена звичайними теоретичними методами. Прямий досвід з цього приводу, також неможливий, тому, що ціна помилок і прорахунків, занадто висока. Тому моделювання, засноване на принципах абстрагування, мультимоделювання та ієрархічної побудови економічних процесів у державному управлінні є ефективним методом, який забезпечує теоретичне і практичне обґрунтування процесу прийняття рішень, певною мірою їх стандартизуючи, що допомагає сформувати уявлення системи механізмів і відображає основні сутнісні риси управління системою, дозволяє поглиблено вивчати її без реальних управлінських заходів, лише оцінюючи їх можливі результати, особливо в ресурсному напрямку розвитку і зростання.

Таким чином, ресурсний аспект у моделюванні, набуває значного значення через можливість перевірки збалансованості моделі з ресурсами і можливості реалізації політики збереження та заміщення ресурсів для отримання кращих результатів розробки, з використанням тих самих ресурсів.

Натомість предмет взаємодії між об'єктами та суб'єктами управління ресурсним забезпеченням, можна концептуалізувати на основі індикативного аналізу структури ресурсного потенціалу територіальної громади. Для візуалізації, запропоновано модель формування ресурсного потенціалу окремої території і громади (рис. 1).

Ця модель, на нашу думку, може стати фундаментальною основою процесу реалізації Концепції. Моделювання базується на розумінні системи ресурсопостачання (як підсистеми місцевого самоврядування) як процесу управління, в якому суб'єкт управління, виконує свої функції для забезпечення економічного розвитку території, використовуючи всі види наявних потенційних ресур-



Рис. 1. Модель формування ресурсного потенціалу окремої території

Джерело: побудовано автором на основі [8].

сів. для цієї мети, територія Отже, місцеве самоврядування набуває певних функцій для формування потенціалу ресурсного забезпечення всіх рівнів діяльності на території громади, з метою досягнення короткострокових та довгострокових результатів.

План заходів для реалізації Концепції, передбачає поєднання управління ресурсами зі стратегією розвитку територіальних громад. Таке закріплення полягає в тому, що стратегічні пріоритети і завдання є основою для визначення пріоритетів самих програм і проєктів у загальному плані розвитку територіальної громади (у національній практиці – стратегії соціально-економічного розвитку територіальної громади), врахування ресурсної складової, гарантування порівнянності потреб з існуючими і потенційними ресурсами та суспільними пріоритетами [9].

Очікуваними результатами реалізації Концепції (вектора, стратегічного блоку), вважаються:

- ефективний розподіл повноважень і фінансових ресурсів між державними бюджетами та місцевими бюджетами;
- стабільно функціонуюча система місцевих органів влади, їх виконавчих і представницьких органів;

- прозорість дій і мінімізація корупційних факторів;

- участь жителів громади у вирішенні проблем місцевого значення;

- щільність зв'язку між органами влади і зацікавленими сторонами;

- організаційна і фінансова самостійність громад;

- підвищення якості і доступності державних послуг;

- позитивна динаміка частки представників середнього класу в загальній чисельності населення місцевої влади;

- підвищення культури сплати податків серед населення;

- належний ресурс для здійснення повноважень;

- розвиток точок генерації ресурсного потенціалу території;

- кумулятивний ефект на відстані пролонгованої дії;

- розширення ресурсної бази місцевих бюджетів;

- фінансова підтримка сталого розвитку території.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Міждисциплінарне партнерство – новий досвід, нові можливості, нові

рішення, новий погляд на давно відомі речі і формування нових стосунків у суспільстві. За умови налагодження конструктивної взаємодії влади, громади і бізнесу, можна говорити про міждисциплінарне партнерство в управлінні життям суспільства. У цьому контексті управління, розуміється як суто інструментальна діяльність, наділена низкою принципів, які можуть бути застосовані як у державній, так і в приватній сферах. А це означає, що всі організації, незалежно від організаційно-правової форми, розміру чи цілей, мають більше спільного, ніж відмінного. Широкий набір однакових управлінських умінь і навичок, методів і процедур, можна застосовувати до всіх організацій: державних і приватних, прибуткових або некомерційних.

Україна, може вийти на новий якісний рівень, завдяки розвитку креативного менеджменту і економіки. Ресурси, толерантність, знання технологій і унікальний людський капітал стануть поштовхом для унікального розвитку на основі нової парадигми креативної економіки. Для цього необхідно, реалізувати державні програми створення сприятливих економічних умов для відкриття нових суб'єктів господарювання в сегментах креативної економіки, впроваджувати цифрові технологічні рішення і зробити інновації невід'ємною частиною бізнесу.

Світова практика свідчить про необхідність оновлення інструментарію організаційно-правових і економічних механізмів

забезпечення ресурсної безпеки системи державного управління, форм реалізації політики і багаторівневої інтеграції, які є на основі принципово нових – гнучких і злагоджених форм взаємодії, максимально ініціативної трансформації слабких місць, свідомої мобілізації власних потенціалів для розвитку, нейтралізації конфлікту інтересів шляхом спільної конструктивної взаємодії, формування системи державних і громадських інститутів, спрямованих на залучення інвестицій і розширення інновації [8; 13-15]. Наразі важливими напрямками залишаються – підтримка креативних напрямків менеджменту, створення нових ніш, сегментів і трендів, прагнення змінити усталені процеси і стимулювати людей до творчого процесу, генерування речей, які впливатимуть на нову реальність і стануть її основою.

Реформа державного управління і територіальної організації влади, створила нові рамкові умови і вимоги до посилення ролі менеджменту в Україні, у забезпеченні якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності і зміцнення його ресурсних можливостей. У результаті, національні і регіональні органи влади, отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості для підвищення якості життя населення за рахунок використання додаткових ресурсів, обґрунтованої економічної політики і стратегії розвитку.

Література:

1. Biermann F. Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene. Cambridge: MIT Press, 2014.
2. Jordan, A., & Lenschow, A. Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental Policy and Governance*. 2010. 20(3). С. 147–158. DOI: <https://doi.org/10.1002/eet.539>
3. Peters G., Pierre J. *Governance, Politics and the State*. London : Macmillan, 2004.
4. European Commission. *The European Green Deal*. Brussels. 2019. URL: <https://commission.europa.eu>.
5. Ворона П. Досвід муніципального реформування Франції на прикладі базових адміністративно-територіальних колективів країни – комун. Проблеми реформування публічної влади: зб. матер. та док. / за заг. ред. Р. П. Безсмертного ; наук. ред. : М. О. Пухтинський. К.: Атіка Н, 2009. 476 с.
6. Воротін В., Проданик В. Стратегічне бачення європейського державотворення та ресурсно-екологічна складова згуртованості публічного управління в Україні. *Збірник наукових праць*. 2024. Вип. 10. С. 26–36. <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-10-26-35>
7. Воротін В., Проданик В. Ресурсно-екологічна складова регіонального управління за умов воєнного стану в Україні. *Державне будівництво*. 2024. № 2(36). <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2> URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/issue/view/1527/PDF%202024-2> .
8. Колтун В. С., Коваль О. М. Комплементарність як парадигма місцевого самоврядування. Матеріали науково-практичної конференції молодих вчених за міжнародною участю «Публічне управління та адміністрування: розвиток і впровадження», м. Київ, 17 листопада 2016 р. С. 112–114.
9. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід. Львів, 2002. 463 с.
10. Телешун С. Публічна влада та гібридні загрози: необхідність парадигмального оновлення управлінських моделей. *Ефективність державного управління*. 2023. № 1(70). С. 32–41. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-1-10>
11. United Nations. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 2025. URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

12. Kovalenko, D., Tarasov, S., Strunhar, A., Boltianska, L., & Antonenko, K. (2024). Charting paths for socio-economic revival in the wake of military turmoil. *African Journal of Applied Research (AJAR)*. 10.26437/ajar.v10i1.644
13. Vorotin, V. Y., Vorotina, N. V., Koval, O. M., Prodanyk, V. M., & Shynkarov, A. N. (2025). Legal foundations and features of public administration in the budgetary sphere in Ukraine and abroad. *Braz. J. Pub. Pol'y*, 15, 319. 10.26350/18277942_000122
14. Sytnyk, H. P., Zubchuk, O. A., & Orel, M. H. (2022). Conceptual understanding of the peculiarities of managing innovation-driven development of the state in the current conditions. *Science and innovation*, 18(2), 3-15 10.15407/scine18.02.003
15. Kapelista, I., Shymkova, I., Marushchak, O., Hlukhaniuk, V., & Krasylnykova, I. (2024). The role of education in sustainable development: training for effective public administration and development of environmental and food security. *Salud, Ciencia y Tecnología-Serie de Conferencias*, 3, 665. 10.56294/sctconf2024665

References:

1. Biermann, F. (2014). *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*. Cambridge: MIT Press.
2. Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: A state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20(3), 147–158. DOI: <https://doi.org/10.1002/eet.539>.
3. Peters, G., & Pierre, J. (2004). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
4. European Commission. (2019). *The European Green Deal*. Brussels. URL: <https://commission.europa.eu>
5. Vorona, P. (2009). Dosvid munitsypalnoho reformuvannia Frantsii na prykladi bazovykh administratyvno-terytorialnykh kolektyviv krainy – komun [Experience of municipal reform in France on the example of the basic administrative-territorial collectives of the country – communes] *Problemy reformuvannia publichnoi vlady*. K., Atika N [in Ukrainian].
6. Vorotin, V., & Prodanyk, V. (2024). Strategic vision of European state-building and the resource-ecological component of public governance cohesion in Ukraine. *Collected Scientific Papers*, 10, 26–36 [in Ukrainian].
7. Vorotin, V., & Prodanyk, V. (2024). The resource-ecological component of regional governance under martial law in Ukraine. *State Building*, 2(36). URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/issue/view/1527/PDF%202024-2> [in Ukrainian].
8. Koltun, V., Koval O. (2016). Komplementarnist yak paradyhma mistsevoho samovriaduvannia [Complementarity as a paradigm of local self-government]. *Materialy naukovykh-praktychnoi konferentsii molodykh vchenykh za mizhnarodnoiu uchastiu «Publichne upravlinnia ta administruvannia: rozvytok i vprovadzhenia»*, Kyiv, S.112-114 [in Ukrainian].
9. Lazor, O. (2002). *Mistseve samovriaduvannia: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid* [Local self-government: domestic and foreign experience]. Lviv [in Ukrainian].
10. Teleshun, S. (2023). Public authority and hybrid threats: The need for a paradigmatic update of governance models. *Efficiency of Public Administration*, 1(70), 32–41 [in Ukrainian].
11. United Nations. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. URL: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.
12. Kovalenko, D., Tarasov, S., Strunhar, A., Boltianska, L., & Antonenko, K. (2024). Charting paths for socio-economic revival in the wake of military turmoil. *African Journal of Applied Research (AJAR)*. 10.26437/ajar.v10i1.644
13. Vorotin, V. Y., Vorotina, N. V., Koval, O. M., Prodanyk, V. M., & Shynkarov, A. N. (2025). Legal foundations and features of public administration in the budgetary sphere in Ukraine and abroad. *Braz. J. Pub. Pol'y*, 15, 319. 10.26350/18277942_000122
14. Sytnyk, H. P., Zubchuk, O. A., & Orel, M. H. (2022). Conceptual understanding of the peculiarities of managing innovation-driven development of the state in the current conditions. *Science and innovation*, 18(2), 3-15 10.15407/scine18.02.003
15. Kapelista, I., Shymkova, I., Marushchak, O., Hlukhaniuk, V., & Krasylnykova, I. (2024). The role of education in sustainable development: training for effective public administration and development of environmental and food security. *Salud, Ciencia y Tecnología-Serie de Conferencias*, 3, 665. 10.56294/sctconf2024665

Дата надходження статті: 28.07.2025

Дата прийняття статті: 22.08.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 30.09.2025