

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

## МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**«УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АДМІНІСТРАТИВНО-  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ  
НА ОСНОВІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ»**

**Виконала:** студентка магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування  
(заочної форми навчання)

**Бондарчук Інна Миколаївна**

---

(прізвище, ім'я та по-батькові)

**Керівник:** Доктор економічних  
наук, професор

**Пила В.І.**

---

(науковий ступінь, вчене звання,  
прізвище та ініціали)

**Рецензент:**

---

(науковий ступінь, вчене звання,  
прізвище та ініціали)

Хмельницький – 2021 рік

## Анотація

Бондарчук І.М. Управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць на основі програмно-цільового методу. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2021.

У зв'язку зі зміною економічної та політичної ситуації, появою множинності форм власності, ускладненням господарських зв'язків в Україні об'єктивно виникла необхідність децентралізації влади та передачі низки функцій на місця. Сьогодні стоїть завдання подолання негативних наслідків, викликаних різким загостренням депресивних явищ, зростанням безробіття, погіршенням соціально-економічного становища населення. В сучасних умовах особливого значення набувають інструменти економічної політики, призначені для реалізації принципових структурних зрушень економіки країни загалом, окремих регіонів, громад, населених пунктів.

Одним з таких ключових економічних інструментів є програмно-цільовий метод. Особлива роль цільових програм у ринковій економіці визначається тим, що ринок не завжди дозволяє повною мірою мобілізувати додаткові фінансові та матеріальні ресурси для розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Муніципальні програми покликані формувати процес розвитку адміністративно-територіальних одиниць чи окремих сфер його життєдіяльності.

У роботі встановлено, що впровадження системи оцінки впливу муніципальних програм в розвитку адміністративно-територіальних одиниць дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечити наступність стратегії їхнього розвитку, зробити оцінку стандартної, невід'ємною процедурою. Необхідні системи індикаторів, які включають експертні оцінки аналізованої системи управління розвитком, і навіть окремих її підсистем, і

комплексна оцінка управління розвитком, що дозволяє оцінювати ефективність управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць за значної сукупності чинників.

Необхідною умовою ефективного управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць є реалізація функцій контролю реалізації муніципальних програм, що передбачає застосування відповідної методики оцінки впливу муніципальних програм на їхній розвиток, що враховує відповідний зарубіжний та вітчизняний досвід і потребує відповідних інструментів залежно від конкретних.

### **Annotation**

Bondarchuk I.M. Management of development of administrative-territorial units on the basis of program-target method. - Manuscript.

Master's thesis for a master's degree in Specialty 281 Public Management and Administration. – Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. – Khmelnytsky, 2021.

In connection with the changing economic and political situation, the emergence of multiple forms of ownership, the complication of economic ties in Ukraine, objectively there was a need to decentralize power and transfer a number of functions to the ground. Today the task is to overcome the negative consequences caused by a sharp exacerbation of depressive phenomena, rising unemployment, deteriorating socio-economic situation of the population. In modern conditions, the instruments of economic policy, designed to implement the fundamental structural changes of the economy as a whole, individual regions, communities, settlements.

One of such key economic tools is the program-target method. The special role of targeted programs in a market economy is determined by the fact that the market does not always allow to fully mobilize additional financial and material

resources for the development of administrative-territorial units. Municipal programs are designed to shape the process of development of administrative-territorial units or individual areas of its life.

The paper finds that the introduction of a system for assessing the impact of municipal programs in the development of administrative-territorial units allows local governments to ensure the continuity of their development strategy, to make the assessment a standard, integral procedure. Necessary systems of indicators, which include expert assessments of the analyzed development management system, as well as its individual subsystems, and a comprehensive assessment of development management, which allows to assess the effectiveness of development management of administrative-territorial units for a significant set of factors.

A necessary condition for effective management of the development of administrative-territorial units is the implementation of functions to control the implementation of municipal programs, which involves the use of appropriate methods of assessing the impact of municipal programs on their development.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	6
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ .....</b>	<b>9</b>
1.1. Теоретичні аспекти муніципального управління .....	9
1.2. Роль і місце органів місцевого самоврядування в управлінні розвитком АТО .....	16
<b>РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ .....</b>	<b>29</b>
2.1. Ключові напрями розвитку АТО у контексті сталого розвитку .....	29
2.2. Місцеві програми розвитку як елемент механізму реалізації стратегії сталого розвитку АТО .....	33
2.3. Аналіз особливостей впливу муніципальних програм в розвитку АТО .	43
<b>РОЗДІЛ 3. МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ВПЛИВУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРОГРАМ НА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ .....</b>	<b>48</b>
3.1. Концептуальний підхід до оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО .....	48
3.2. Методика оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО ....	55
ВИСНОВКИ .....	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	83

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** З переходом України до ринкової економіки та розвитком місцевого самоврядування територіальні громади отримали можливість самостійно визначати стратегію свого розвитку. Формування соціально-економічної політики та планування розвитку територіальної громади виступає не лише як право, а й обов'язок органів місцевого самоврядування. В даний час загальносвітова тенденція переходу до сталого розвитку вимагає постійного вдосконалення, пошуку та розвитку нових, сучасних форм і методів управління громадами в зовнішніх і внутрішніх умовах, що змінюються.

Розвиток місцевого самоврядування в рамках економічних реформ видозмінило муніципальне управління в Україні. Один із найяскравіших проявів цього – активне поширення на місцях практики програмно-цільового планування розвитку територій, а також освоєння місцевим самоврядуванням технологій проектної культури. Програмно-цільовий метод передбачає як організацію планування, а й якісну експертизу цього процесу, частиною якої є визначення впливу програм в розвитку територіальних громад.

Управління розвитком громад та регіонів об'єктивно пов'язане з адекватною реалістичною оцінкою впливу програм на їхній розвиток, яка має важливе значення для прийняття рішень на різних рівнях управління.

Недостатня теоретична та методична розробленість питань впливу програм на розвиток територіальних громад і регіонів в контексті управління їхнім розвитком, актуальність та зростаюча практична значущість визначили вибір теми, предмета, об'єкта та основних напрямів магістерського дослідження.

**Ступінь розробленості проблеми.** Вивчення теорії та практики формування та функціонування управління територією в умовах ринкової економіки, в рамках яких розглядаються і питання розвитку муніципальних

утворень, у нашій країні розпочалося зовсім недавно, з початком у 90-х роках реформ в Україні.

Активну роботу у галузі теорії регіональної економіки та місцевого самоврядування вели А.М. Балашов [2, 3], Борденюк В.І. [4], Дегтярьова І.О. [13], Куйбіда В.С. [29], Куценко Т.Ф. [31, 32], Лазор О.Д. [33, 34], Любченко М.П. [35], Монастирський Г.Л. [40, 41], Пінтелей І.В. [31, 32], Шаров Ю.П. [65] дуть Ю.П. Алексєєв, С.С. Артоболевський, І.Д. Афанасьєнко, С.М. та ін.

**Метою дослідження** є розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо вдосконалення управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць на основі програмно-цільового методу.

Поставлена мета вимагала вирішення низки взаємозалежних **завдань**, а саме:

- досліджувати та узагальнити теоретичні основи управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць;
- визначити роль і місце органів місцевого самоврядування в управлінні розвитком адміністративно-територіальних одиниць;
- з'ясувати ключові напрями розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- систематизувати особливості місцевих програми розвитку як елементу механізму реалізації стратегії сталого розвитку АТО
- обґрунтувати вплив муніципальних програм на розвиток адміністративно-територіальних одиниць;
- обґрунтувати концептуальний підхід до оцінки впливу муніципальних програм на розвиток адміністративно-територіальних одиниць;
- розробити методіку оцінки впливу муніципальних програм в розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

**Об'єктом дослідження** є адміністративно-територіальні одиниці. **Предметом дослідження** є сукупність теоретичних основ та методів оцінки ефективності управління як основи розробки методіки оцінки впливу

муніципальних програм на розвиток адміністративно-територіальних одиниць, організаційно-економічні відносини, що виникають у процесі розробки та реалізації муніципальних програм розвитку адміністративно-територіальних одиниць у ринкових умовах господарювання.

**Основні методи дослідження.** Методичною основою дослідження є організаційно-структурне моделювання та метод порівняльного аналізу, загальнонаукові методи стратегічного та оперативного управління, експертних оцінок, програмно-цільовий метод, методи планування.

**Інформаційною базою** магістерського дослідження послужили дані органів статистики, фактичні матеріали, що характеризують різні аспекти управління адміністративно-територіальними одиницями, наукові праці та розробки вітчизняних та зарубіжних авторів у галузі регіонального та місцевого управління, присвячені проблемам управління розвитком територій, науково-методичні рекомендації у галузі регіональної та муніципальної політики та економіки.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

### 1.1. Теоретичні аспекти муніципального управління

Формування демократичної правової державності та соціально орієнтованої ринкової економіки неможливе без ефективного функціонування місцевого самоврядування (далі – МС), яке є особливим інститутом, що найбільше поєднує волю держави та інтереси населення. «Під місцевим самоврядуванням, - наголошується в Європейській хартії про місцеве самоврядування [16], - розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення».

У 1997 р. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [16]. Виділення МС у самостійну, незалежну від державної вертикалі сферу здійснення владних повноважень є невід'ємною складовою трансформаційних процесів переходу від адміністративних до демократичних форм управління. «В Україні, – констатується у Конституції України [24], - визнається та гарантується місцеве самоврядування». МС функціонує в межах своїх повноважень самостійно. Органи МС не входять до системи органів державної влади.

Основною змістовною стороною перетворень, що відбуваються, служить децентралізація владних повноважень, передача відповідних функцій на рівень здійснення, максимально наближений до населення країни, конкретної території його проживання, кожна з яких має лише їй внутрішню властиву (іманентну) специфіку історичного розвитку, природно-кліматичні особливості, досягнутий рівень економічного та соціального розвитку. У цьому сенсі найбільш заземленим на інтереси та потреби конкретної особи рівнем здійснення владних повноважень є той населений пункт або

локалізована, органічно цілісна агломерація, на території якої проживає ця людина.

Однак інтереси людей у більш повному обсязі можуть бути враховані лише за умови їхньої безпосередньої участі у виробленні, прийнятті та реалізації відповідних рішень. Найбільш сприятливі умови при цьому забезпечує інститут самоврядування.

Таким чином, децентралізація владних повноважень є невід'ємною складовою широкомасштабного процесу демократизації всіх сфер життєдіяльності суспільства. У низці країн Заходу вона спирається на так звану теорію фіскального федералізму.

Розуміння державних функцій та цілей, що відповідають концепції децентралізації, спирається, зокрема, на принцип субсидіарності та принцип ув'язування. Відповідно до першого для держави ефективна передача повноважень щодо прийняття рішень на максимально низький рівень влади. Оскільки уявлення громадян щодо пріоритетів у сфері державної діяльності сильно залежать від місця проживання, передача центру надто великого обсягу завдань та цілей негативно впливає на суспільний добробут. Пояснюється це тим, що рішення, які приймає центр, вимушено носять універсальний, абстрактний характер. Навпаки, рішення, прийняті нижчих рівнях, враховують розбіжності у перевагах громадян. Відповідно, на нижніх рівнях відкривається можливість обліку місцевих особливостей і в управлінських рішеннях, і при розподілі ресурсів тощо. Не останню роль відіграє й та обставина, що на цьому рівні витрати на отримання інформації, на управління та контроль у більшості випадків нижчі та кількість суб'єктів, що приймають рішення, менша.

Принцип ув'язування працює в тому ж напрямку, що і принцип прийняття найбільш ефективних рішень: він передбачає максимально децентралізовану процедуру формування цільових установок та їх узгодження, ув'язування з відповідним рівнем місцевих повноважень щодо податків, зборів тощо.

У сучасній літературі досить повно (стосовно змішаної економіки) висвітлюються функції держави (уряду) [56]. Як правило, вони зводяться до таких:

1. Забезпечення правової бази та суспільної атмосфери, що сприяє ефективному функціонуванню ринкової системи.
2. Захист конкуренції.
3. Перерозподіл доходів та багатства.
4. Коригування розподілу ресурсів з метою зміни структури національного продукту.
5. Стабілізація економіки, тобто контроль за рівнем зайнятості, інфляції, що породжується коливаннями економічної кон'юнктури, і навіть стимулювання економічного зростання.

У науковій літературі є й інші точки зору, відповідно до яких сфера здійснення державності та місцевого самоврядування загалом виконує дві основні функції загального порядку:

- *по-перше*, функцію забезпечення балансу інтересів суб'єктів як виробничої, господарської, соціальної та політичної діяльності (наприклад, виробників та споживачів, малого та великого бізнесу за допомогою антимонопольного законодавства; роботодавців та працівників найманої праці за допомогою генеральних тарифних угод і т. д.), так і публічного права, що утворюють сферу здійснення державності та місцевого самоврядування через досягнення консенсусу у розподілі компетенції, визначенні політики субвенцій тощо;

- *по-друге*, функцію забезпечення загальних умов ефективного функціонування та розвитку всіх основних сфер життєдіяльності суспільства на всіх без винятку його рівнях, тобто, зрештою, функцію забезпечення загальних умов для економічного та соціального зростання. Ці загальні умови підтримуються, перш за все, галузями та інститутами інфраструктурної спрямованості, що утворюють логічно та функціонально взаємопов'язані сфери виробничо-господарської, соціальної та інституційної інфраструктури.

Ці функції так само притаманні як усім державним рівням, так і місцевому самоврядуванню. При цьому, якщо держава забезпечує збалансованість інтересів та загальні умови функціонування всіляких суб'єктів діяльності на макрорівні, тобто на рівні національної соціально-економічної системи, а регіони - на мезорівні, то місцеве самоврядування здійснює ті ж функції стосовно свого рівня, ближчого до мікрорівня.

Разом з тим видається, що не слід зводити різницю між цими рівнями до відмінностей лише кількісного порядку, масштабності. Значною мірою вони доповнюються та посилюються відмінностями якісного характеру. Справа в тому, що багато аспектів, як першої, так і другої функції реально здійсненні лише на макрорівні. Регіональний та місцевий рівень переважно лише коригує їх з урахуванням місцевої специфіки. Наприклад, досягнення балансу інтересів великого та дрібного бізнесу, виробників та споживачів, роботодавців та найманої праці, населення окремих територій щодо обсягів фінансового потенціалу місцевих бюджетів тощо концептуально можна і має бути забезпечене насамперед на загальнонаціональному рівні.

Що ж до муніципального рівня, то дії його органів націлені, передусім, на:

- забезпечення виконання на їх території нормативно-правових актів загальнодержавного і регіонального характеру;
- реалізацію (з поправкою на місцеву специфіку) концептуально визнаних на суспільному рівні положень щодо забезпечення балансу інтересів (наприклад, через механізми соціального партнерства) та загальних умов життєдіяльності (формування та розвиток системи охорони здоров'я, загальної та професійної освіти, науки, культури тощо);
- пошук та залучення внутрішніх резервів щодо забезпечення на даній території балансу інтересів, з одного боку, та загальних умов життєдіяльності, - з іншого.

У ринковій ситуації рівень автономності реалізації даних функцій на місцевому рівні закономірно зростає і, отже, передбачає наявність автономних ресурсів їх забезпечення. Соціальна складова ринкової

економіки певною мірою згладжує (через механізми міжбюджетного вирівнювання фінансового потенціалу регіонів) таку автономність. Однак її ринкова складова активно протидіє цьому. Більше того, на сучасному етапі вона постає як контртенденція утриманству, що гасить мотивацію високоефективної господарської діяльності регіонів та адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО). Тому, як зазначають, наприклад, німецькі дослідники, у розвитку АТО виникли нові тенденції: орієнтація на внутрішні ресурси, диверсифікація, регіональна кооперація, принципи регіональної стратегії, формування інноваційних центрів і державний маркетинг. Разом з тим, у міру того, як федеральний центр у Німеччині стикається з власними труднощами, йде у минуле автоматизм у бюджетному регулюванні та гарантоване отримання муніципальними утвореннями коштів для інвестицій та розвитку. Муніципальним утворенням доводиться постійно розширювати та диверсифікувати джерела поповнення своїх бюджетів. У Німеччині почали говорити про необхідність переходу від «унітарно-кооперативного федералізму» до конкурентного, який робить ставку на розвиток конкуренції, експерименти, широку участь населення в управлінні.

Зараз завдання полягає в тому, щоб більш ефективно використовувати наявний у розпорядженні громад інструментарій: фінансові засоби, податкову та тарифну політику, політику щодо нерухомості, розширення інфраструктури, регламентацію будівництва, рекламу та консультування, політику землекористування. Особливу роль у стимулюванні комунальної економіки можуть зіграти багатопрофільні установи, які покликані допомогти малим підприємствам, що опікуються ними, почати власну справу, вийти на ринок і закріпитися на ньому.

Необхідність створення стабільно функціонуючої економіки потребує об'єднання зусиль усіх ланок влади. Комунальне господарство – складова частина народногосподарського комплексу. Ефективно функціонуюче народне господарство здатне повною мірою забезпечити умови, економічний базис вирішення соціально-еколого-економічних проблем територій.

У Європі, США [9] місцеве самоврядування формувалося поступово, як результат ініціативи та творчості самих громадян. Ішов відбір найефективніших його форм відповідно до життєвих потреб. Формування місцевого самоврядування в Україні йшло іншим шляхом: воно створювалося в короткі терміни і рішеннями державних органів. Це й визначило своєрідність шляхів та механізмів його дії.

Організуючим початком створення МС, визначення сфери та напрямів його діяльності, як уже зазначалося, служать Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Предметом відання органів МС є питання місцевого значення, що безпосередньо пов'язані з життєдіяльністю місцевого співтовариства [49]. Тим самим сфера діяльності МС є складовою життя суспільства. Органи МС роблять свій внесок у вирішення завдань суспільства в цілому, поділяють відповідальність з державою за успішність забезпечення соціально-економічного розвитку країни. МС визначається як найважливіший механізм забезпечення єдності країни, однією з надійних гарантій цілісності держави.

Державне управління в Україні – це цілеспрямована діяльність влади з практичної реалізації у життя демократичних законів у суспільному розвитку, з організації ринкових економічних відносин із метою забезпечення виявлених і сформульованих нею інтересів суспільства.

Предметом державного управління є форми та методи впливу на виробничу, екологічну, соціальну та духовну складову загального процесу життєдіяльності населення країни.

Відповідне місце у системі управління займають АТО — населена територія, на якій здійснюється МС, є комунальна власність, місцевий бюджет і виборні органи, реалізується місцева соціальна, економічна, екологічна та інституційна політика.

АТО виступають об'єктом МС, яке завершує систему органів влади. Це остання ланка, де мають виконуватися закони та рішення державної влади. Причому форми державного управління мають бути адекватні конкретним

цілям, завданням, умовам перетворень, що проводяться на всіх рівнях влади, включаючи МС.

Місцева соціальна, економічна, екологічна та інституційна політика впливає з муніципальних потреб та інтересів населення в організації його життєдіяльності.

У ієрархії суспільних потреб відбувається поділ функцій та повноважень суб'єктів управління національною економікою, серед яких поряд з загальнодержавними та регіональними виділяються муніципальні суб'єкти, покликані задовольняти потреби на своєму рівні. Тобто муніципальні потреби виступають тут як частина цілого, у взаємозв'язку та взаємозумовленості з іншими потребами, задоволенням яких мають займатися місцеві органи влади у суворих рамках відведеного їм місця в ієрархії національної системи управління економікою.

Ці взаємозв'язки виявляються в реальній життєдіяльності населення та муніципальних органів управління. Наприклад, місцеві органи влади з метою підтримки, захисту економічної політики держави відраховують податки в державний бюджет, які, накопичуючись, перерозподіляючись, або в цільовому порядку спрямовуються на задоволення потреб населення, що проживає не тільки на території даної АТО, а й будь-яке інше місце країни.

У свою чергу, АТО одержують загальнодержавні кошти для задоволення потреб населення, що проживає на їх території. Їм можуть також делегуватися обласні та загальнодержавні повноваження, підкріплені ресурсами передачі деяких функцій, потрібних задоволення потреб на місцях.

Таким чином, в основі формування та реалізації місцевої соціальної, економічної, екологічної та інституційної політики повинні лежати різноманітні місцеві потреби та інтереси, виходячи з яких, муніципальна влада організує їх задоволення. Саме з потреб та інтересів впливають основні завдання місцевих органів влади щодо формування та реалізації місцевої економічної політики. Вони затверджують та виконують місцевий

бюджет, справляють місцеві податки та збори, керують комунальною власністю.

Місцеві органи влади встановлюють умови використання місцевих земель; створюють комунальні підприємства, організації; випускають цінні папери; регулюють підприємництво, ціни та тарифи, зайнятість, вирішують інші соціальні проблеми; прогнозують та планують розвиток території; розпоряджаються матеріально-сировинними ресурсами, накопиченим науково-виробничим потенціалом, кваліфікованими кадрами та ін.

## **1.2. Роль і місце органів місцевого самоврядування в управлінні розвитком АТО**

Одна з основних функцій МС – організація самостійної діяльності населення щодо вирішення проблем соціально-еколого-економічного розвитку АТО через місцеві органи самоврядування, що склалися на основі історичних та інших традицій.

Органи МС вирішують широке коло питань, що стосуються всіх сторін життєдіяльності населення на цій території. Вони зачіпають майже весь спектр інтересів населення АТО та широке коло господарських зв'язків.

Відповідно до чинного законодавства населення АТО бере участь у вирішенні господарських питань шляхом референдуму, громадської ініціативи або за допомогою особистої участі у територіальному громадському самоврядуванні. За важливими господарськими проблемами життєзабезпечення АТО думка населення виявляється шляхом опитувань, публічних громадських слухань, обговорення проблем у засобах масової інформації, аналізу звернень мешканців до різних органів влади.

Але найбільша частина господарських зв'язків, що забезпечують розвиток АТО реалізується через представницькі, виконавчі органи МС та місцеві державні адміністрації. Адміністрація АТО поряд з господарськими функціями може виконувати також окремі функції державного управління, покладені на неї законами України, з наданням необхідних для їх здійснення

матеріальних та фінансових ресурсів. Реалізація господарських зв'язків, які забезпечують розвиток АТО, через органи МС складає основу розмежування предметів відання, повноважень і відповідальності, передбачених Конституцією України.

У АТО утворюються й органи територіального соціального самоврядування, які вирішують специфічне коло господарських проблем. Населення поселень, вулиць, будинків може створювати комітети громадського самоврядування та інші органи територіального громадського самоврядування, які наділяються правами юридичної особи для найефективнішої реалізації господарських зв'язків. Господарські зв'язки реалізуються тут у взаємодії із депутатами представницьких органів МС, керівниками адміністрації АТО, а також комунальних підприємств за такими основними напрямками:

- соціальне, побутове, комунальне, культурне обслуговування населення;
- екологія та санітарний стан території;
- благоустрій та забудова території;
- використання житлових та нежитлових приміщень.

Господарські повноваження органів територіального громадського самоврядування встановлюються органами МС нормативними актами-положеннями та статутами.

Реалізація господарських зв'язків у АТО вимагає наявності відповідної нормативно-правової бази, яка б регулювала сукупність відносин, що виникають лише на рівні МС. Її розробку здійснює виборний представницький орган МС, який приймає нормативні акти з питань життєдіяльності АТО; затвердження бюджет АТО та звіту про його виконання; встановлення місцевих податків, зборів та платежів, а також порядку їх стягнення та надання пільг; прийняття та зміна Статуту територіальної громади; встановлення порядку використання та охорони природних ресурсів, історико-культурної спадщини та навколишнього середовища; затвердження планів та програм соціально-еколого-

економічного розвитку АТО та звітів про їх виконання; висловлення недовіри голові територіальної громади або органу МС та посадовим особам відповідно до чинного законодавства; встановлення порядку розпорядження та управління комунальною власністю; контроль за діяльністю голови територіальної громади або ОМС з питань, що належать до його компетенції.

Представницький орган МС здійснює контрольні функції за реалізацією господарських зв'язків відповідно до повноважень, визначених Статутом територіальної громади. У зв'язку з цим органи державного управління та громадського самоврядування, громадські об'єднання, підприємства, установи, організації, посадові особи зобов'язані за зверненням цього органу представляти запитувану інформацію, і, при порушенні законодавства або місцевих правових актів, вживати відповідних заходів.

Економічну основу МС становлять природні ресурси (земля, вода, ліси), що знаходяться в межах відповідної АТО, нерухоме та рухоме майно, що входить до складу комунальної власності, кошти місцевого бюджету, державна власність, передана в управління, а також інша власність, яка слугує задоволенню потреб населення АТО [4, с. 152].

З приводу природних ресурсів та власності реалізується ціла система складних господарських зв'язків. Розпорядження комунальною власністю здійснюється головою відповідної громади у порядку, що визначається представницьким органом МС.

Господарські зв'язки, які тут виникають, багатогранні і впливають із відносин щодо об'єкта, предмета власності та способу присвоєння додаткового продукту, одержуваного внаслідок її використання. На основі комунальної власності функціонують комунальні установи та підприємства, яким вона передається на правах оперативного управління чи господарського відання.

Представницькі органи МС здійснюють свої повноваження в галузі регулювання господарських зв'язків з приводу земельних відносин, які насамперед стосуються земельних ділянок, розташованих у межах АТО та не перебувають у державній чи іншій власності. Аналіз практики, що склалася,

показує, що господарські зв'язки в цій сфері відносин власники земельних ділянок, землекористувачі та орендарі реалізують на основі таких базових принципів:

- пріоритету охорони життя та здоров'я людини, забезпечення сприятливих екологічних умов для її життєдіяльності;
- раціонального використання та цільового призначення землі;
- своєчасне внесення земельних платежів.

Якщо зазначені принципи порушуються, то набирають чинності вимоги законодавства з питань охорони навколишнього середовища, які використовуються адміністрацією для накладення штрафних санкцій та вилучення земельних ділянок. З метою упорядкування господарських зв'язків у сфері земельних відносин представницький орган ОМС затверджує (за поданням виконавчого органу) ставки земельних платежів та порядок надання пільг за ними відповідно до чинного законодавства.

Адміністрація АТО здійснює управління земельними ділянками, що є у комунальній власності. Вона надає їх, вилучає, здає в оренду, складає та веде земельний кадастр, розробляє схеми планування та забудови територій з урахуванням інтересів населення, стежить за охороною та використанням земель.

Фінансові ресурси АТО включають бюджетні, позабюджетні кошти та інші фінансові активи, які він має [8, с. 63]. Відповідно до законодавства України адміністрація щорічно розробляє бюджет АТО, вносить його на затвердження представницького органу МС, після чого забезпечує його виконання. Певна система відносин складається і з дохідної частини бюджету. Вона торкається процесу законодавчого закріплення, регулювання доходів, дотацій, субвенцій, позикових та інших коштів. Для упорядкування бюджетних відносин здійснюється розмежування компетенції представницького та виконавчих органів МС.

Роль влади у реалізації у забезпеченні розвитку АТО досить велика. По суті влада у АТО виступає у ролі головного координатора діяльності всіх суб'єктів господарювання, згладжуючи протиріччя, які виникають, створення

відповідних організаційних структур, яким передаються належні у певних випадках функції управління.

Характер будь-якого органу влади та управління визначається масштабами та структурою, а також стійкими тенденціями та особливостями розвитку тієї або іншої АТО. Тому для України сьогодні, як ніколи, актуальний аналіз загальних рис і специфіки функціонування АТО як складного соціально-еколого-економічного організму, що розвивається.

Місцеві органи влади покликані створити необхідні передумови та сприятливі умови задоволення різноманітних, постійно змінних потреб населення, зокрема і з допомогою повного використання нереалізованих здібностей кожного індивідуума.

Але водночас слід пам'ятати, що влада, навіть найдосконаліша, неспроможна скасувати об'єктивні закони розвитку АТО. Вона може проводити якість і форми цього розвитку, або прискорюючи, або, навпаки, уповільнюючи його. АТО є певною цілісністю, що складається з взаємозалежних і доповнюючих одна одну ланок, які впливають на її якісні і кількісні характеристики. Органи влади та управління є лише однією з її підсистем, відповідальних за благополуччя та безпеку населення.

Важлива й та обставина, що АТО не відокремлена від навколишнього світу. Це відкрита, незамкнена система, що має розгалужені господарські зв'язки із сусідніми територіями, з іншими АТО, регіонами, зарубіжними країнами [15].

Продукція, що випускається в АТО, направляється різним споживачам. У свою чергу АТО одержують продовольство, сировину, гроші, необхідні товари, інформацію. Такий обмін здійснюється у товарно-грошової формі та носить жвавий, інтенсивний характер. Причому міжтериторіальні ринкові зв'язки у найближчій перспективі зростатимуть та ускладнюватимуть. Це зумовлює появу та розвиток відповідних функцій влади, що регулюють ці процеси, оскільки місцеві органи влади та управління покликані координувати, регулювати та керувати всією життєдіяльністю на підвідомчій

їм території. Жодна ланка управління та влади, як і вся система АТО, неспроможні діяти автономно, незалежно від довкілля.

Система органів влади АТО має визначати перспективи розвитку, його тактичні та стратегічні цілі, а також шляхи та методи їх досягнення. І тому вона має цілком конкретні повноваження, права і обов'язки у межах місцевої та загальнодержавної систем управління.

Ядром системи управління АТО є ланка, де сконцентрована влада, тобто орган, що має повноваження приймати рішення та організовувати колективні дії для досягнення намічених цілей.

Призначення влади у АТО – це забезпечення чіткої та узгодженої роботи всієї цілісної системи управління функціонуванням та розвитком території. Зрештою, це турбота про потреби людей, їх благополуччя. Тому місцева влада – це дуже тонкий соціальний інструмент, для використання якого необхідні професійні знання та досвід кадрів управління, їх особистісні та організаторські якості.

Результативність та ефективність функціонування влади у АТО багато в чому визначаються якістю вихідних матеріалів та інформації, що надходить до її органів, їх аналізом та узагальненням у первинних ланках управління. Про дієвості влади та якість управління розвитком АТО загалом можна будувати висновки лише з кінцевим результатом, тобто. за тими змінами, які викликані цілеспрямованим впливом на життєдіяльність АТО.

Органи влади АТО є соціальним інститутом, покликаним пов'язувати інтереси жителів і чисельних державних і приватних систем, що діють у ньому, створювати та підтримувати сприятливі умови для формування господарських зв'язків, задоволення особистих та колективних потреб громадян.

Важлива функція влади - аналіз процесів взаємодії людини з природою: питання охорони, захисту та відтворення довкілля. Поки що соціальний ефект у цій сфері найчастіше характеризується негативним знаком.

Інша найважливіша функція місцевої влади - створення сприятливих умов розвитку виробництва. У економічно розвинених країнах соціальний та

економічний ефект влади та управління оцінюється з урахуванням оздоровлення навколишнього середовища, створення необхідних умов для виробництва, оскільки ефективна економіка дозволяє отримати ресурси для відновлення та охорони навколишнього природного середовища.

Разом з тим, місцеву владу пов'язують із виробництвом як проблеми довкілля, так і питання податкового і кредитного режиму, формування інфраструктури (транспорту, доріг, газо-, тепло- і водопостачання, зв'язку, енергетики). Органи МС черпають фінансові ресурси для вирішення соціальних та економічних програм головним чином із сфери матеріального та нематеріального виробництва. Тому владу мають цікавити і суто комерційні результати тих виробництв, які функціонують біля АТО.

Таким чином, АТО є складним соціально-економічним та територіальним утворенням, місце якого в системі влади та господарських зв'язків визначається його функціональним призначенням – задовольняти широке коло потреб населення, і виконувати відповідні зобов'язання перед державою.

Входження в систему ринкової економіки передбачає перегляд безлічі традиційних уявлень щодо закономірностей збереження, функціонування та розвитку АТО як цілісного соціально-економічного та виробничого організму. У цій ситуації важливим є усвідомлення владою АТО об'єктивної необхідності його постійного оновлення та розвитку. В іншому випадку дуже важким стає вирішення питань виживання суб'єктів господарювання АТО в конкурентному ринковому середовищі та функціонування всіх систем життєзабезпечення населення.

У разі формування ринкових відносин соціально-еколого-економічні процеси у АТО постійно розвиваються. Зміни стають найважливішим індикатором життєздатності сучасних АТО. Тому, щоб відповідати сучасним потребам розвитку, потрібно бути готовим до змін, у тому числі АТО [17].

Термін «зміна» означає, що жодна річ не перебуває у спокої, її природний стан – бути у безперервному русі; тобто, якщо використовувати

термін «зміна» стосовно АТО, то він поширюється на будь-які перетворення, що відбуваються в ньому та навколишньому середовищі.

Зміни за своєю сутністю є різними. Можливі прогресивні зміни у сфері населення АТО, пов'язані з поліпшенням процесу задоволення потреб. Але деструктивні зміни часто можна знайти, коли муніципальна влада, використовуючи надані їй повноваження, вносить зміни у власних корисливих цілях, перерозподіляючи власність, природні ресурси, здійснюючи комерційні операції з закупівлі продуктів харчування на шкоду розвитку свого власного виробництва тощо.

Цілком очевидно, що деструктивні зміни не є буквально джерелом соціально-екологічного та економічного розвитку АТО, хоча вони суттєво впливають на процеси, що відбуваються в ньому, надаючи певний поштовх до змін. Під джерелом у такому разі ми розуміємо традиційне уявлення про нього: «те, що дає початок чогось, те, звідки виходить щось» [54]. Зміни ж у соціально-економічному розвитку АТО характеризують стан, що склався на певний час у результаті тих чи інших змін.

Концепція зміни пов'язана з оновленням. Щоб визнати рух зміною, кількісні та якісні зміни соціально-еколого-економічного розвитку АТО мають перевищити якийсь поріг. Зростання соціально-еколого-економічних параметрів розвитку АТО є наслідком змін і характеризується зрушеннями в заданих рамках. Ці зрушення не простягаються далі кількісних значень моделі, не руйнуючи її цілісності.

У ході поступового накопичення змін АТО в якийсь момент досягає певної межі свого соціально-еколого-економічного зростання і виявляється менш здатним забезпечувати подальший саморозвиток і порядок. В результаті вона ставиться перед необхідністю вибору альтернативи: або погодитися з неминучістю деградації, або зробити зусилля щодо розвитку з метою переходу в якісно новий стан і на більш високий рівень функціонування.

Соціально-еколого-економічний розвиток АТО пов'язаний з якісними та структурними змінами в ній, суть яких зводиться до формування іншого

середовища її функціонування, адаптованого до ситуації, що змінилася, і здатної забезпечувати динамічну рівновагу, яка відрізняється такими ознаками:

- стабільністю, що сприяє досягненню поточних цілей;
- сприйнятливостю та здатністю до нововведень;
- необхідною тривалістю для забезпечення належної зміни в цілях та засобах;
- адаптивністю, що потрібна для відповідної реакції на зовнішні та внутрішні можливості та вимоги.

Таким чином, соціально-еколого-економічний розвиток АТО можна трактувати як процес, орієнтований на постійне збереження його динамічної рівноваги за допомогою цілеспрямованого використання наявного потенціалу та умов довкілля.

Для вирішення проблем соціально-еколого-економічного розвитку відповідні підрозділи адміністрації АТО повинні концентрувати свої зусилля на визначенні цілей, завдань та напрямів діяльності АТО, розробці технології їх досягнення для того, щоб забезпечувати регулярний перехід економіки з одного стану в інший, що сприяє підвищенню ефективності задоволення потреб населення.

Соціально-еколого-економічний розвиток АТО може відбуватися як в еволюційній, так і в революційній формі, яка сприймається людьми як драматична (погано або зовсім не контрольовано). Однак у цивілізованих країнах домінує еволюційний та контрольований розвиток.

Насправді у АТО поняття «розвиток» надається більш конкретний сенс. В одному випадку розвитком вважають організаційні зміни (зміна влади, перерозподіл повноважень та відповідальності влади, суб'єктів господарювання тощо), у другому – зміна відносин власності, у третьому – корективи параметрів бюджету, у четвертому – зростання обсягів виробництва, роздрібного товарообігу та послуг населенню.

Ми вважаємо, що поняття «розвиток» найбільш точно характеризує процеси, що відбуваються, коли його використовують у значно ширшому

сенсі, як певного роду стратегію АТО, що охоплює всю системну сукупність основних її складових.

Бачення перспективи виробляється у судженнях про майбутній розвиток АТО. Є підстави стверджувати, що у процесі колективного обговорення може бути сформовано узгоджений образ майбутнього. У цьому акцент має робитися не так на найближчих змінах, але в конструктивних відмінностях майбутнього стану АТО від нинішнього.

Слідом за цим бажано розробити нормативи та детальні програми дій, використовуючи для цього найрізноманітніші методи та прийоми, що враховують традиції та цінності відповідної АТО.

Оскільки дії, що ведуть до змін, здійснюються виходячи з бачення їх необхідності, остільки першим і найважливішим кроком у роботі над складанням програми розвитку АТО слід визнати формування такого образу майбутнього (бачення проблем і можливостей їх вирішення), який готові прийняти переважна більшість керівників і населення АТО.

Для управління розвитком АТО важливим є розуміння того, що сама необхідність розвитку об'єктивно обумовлена властивостями дезорганізації (хаосу) та організації (порядку), властивими будь-якій соціальній системі. У теорії управління цим категоріям відповідають гнучкості та стабільності.

Теоретичне осмислення розглянутої проблеми призводить до висновку, що соціально-еколого-економічний розвиток АТО є процес подолання протиріч згаданих двох початків та забезпечення їх рівноважного стану.

Динамічне зовнішнє середовище АТО, що зумовлює потребу у змінах та розвитку, містить у собі всі фактори, в рамках яких їй доводиться діяти.

Таким чином, процес розвитку АТО – це не просто пошук та реалізація деякої сукупності заходів щодо здійснення тих чи інших змін, а творча стратегія влади, яка потребує дотримання низки принципів.

Потреба в управлінні розвитком АТО зумовлює необхідність розглядати її як соціально-еколого-економічну та інституційну систему, в якій відбувається безперервний процес взаємодії її внутрішніх складових та зовнішнього середовища.

Станом на кожен заданий момент часу адміністрація АТО повинна оцінювати ступінь своєї «дезорганізованості», зумовлену її нездатністю своєчасно, самостійно та ефективно долати кризові ситуації, що виникають.

Повинна бути розроблена система адресної мотивації працівників, які забезпечують зміни. Нині недостатня зацікавленість персоналу управління змінах пояснюється, переважно, такими причинами:

- слабкий розвиток в адміністраціях АТО функцій та методики планування, управління змінами;
- відсутність методичних розробок з контролю та адекватної оцінки їх результативності та ефективності;
- небажання ризикувати (особливо на початковому етапі), брати відповідальність;
- брак знань у галузі менеджменту.

Необхідно сформувати систему контролю та оцінки здійснення запланованих змін, результатів та ефективності діяльності щодо здійснення змін, із заздалегідь позначеними стандартами діяльності, системами та показниками підзвітності та оцінки, засобами коригування на базі інформації, що надходить каналами зворотного зв'язку.

Такі, на наш погляд, основні засади формування системи управління розвитком АТО. У процесі функціонування цієї системи змінами мають бути охоплені:

- соціальне, екологічне та виробниче середовище;
- організаційні структури;
- методи керування;
- інформаційні моделі;
- персонал керування.

Діагностика стану роботи з програмами розвитку АТО [58] підтверджує, що найслабшою стороною, яка виключає можливість їх ефективного здійснення, залишається некомплектність розробок, що у свою чергу обумовлюється нерозумінням усієї значущості системного підходу.

Передовий досвід управління розвитком [25] дозволяє визнати бажаним маркетинговий аналіз вихідною точкою розробки стратегії розвитку АТО. При цьому слід домагатися синхронного, взаємопов'язаного аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища функціонування АТО.

Вивчення досвіду управління розвитком АТО дозволяє сформулювати такі закономірності, властиві еволюційній моделі:

- процес розвитку за своєю об'єктивною суттю перервний та здійснюється поетапно;
- розвиток відбувається у часі у вигляді послідовних стадій, де кожна наступна стадія логічно впливає з попередньої;
- на кожній стадії формується певна система, з властивими їй саме цьому етапі структурними характеристиками;
- у структурі системи, як правило, виділяється домінантна підсистема, що виконує системоутворюючі функції.

Процес управління розвитком АТО передбачає процедуру планування, яка починається з аналізу – діагностики стану АТО, включаючи систему управління. Усі акції щодо планування розвитку АТО можна об'єднати у чотири блоки:

- конкретизовані цілі та завдання;
- розрахунок їх фінансового та матеріального забезпечення;
- методи вирішення завдань та досягнення цілей;
- оцінка результативності та ефективності.

Істотна роль у управлінні процесом розвитку АТО відводиться соціально-еколого-економічним джерелам розвитку.

Під джерелами в цьому випадку ми розуміємо те, що дає початок формуванню середовища функціонування АТО, здатного адаптуватися до ситуації, що змінилася і розвиватися, забезпечуючи стабільність у задоволенні потреб населення.

Адаптація є вкрай важливою характеристикою, оскільки вона необхідна для відповідної реакції на внутрішні та зовнішні можливості та

вимоги. Вона надає гнучкість системі управління, що піддається оновленню, що сприяє зростанню та розвитку в цілому.

Джерела розвитку повинні підкріплюватися та підтримуватися потенціалом АТО, раціональне використання якого забезпечить постійне збереження динамічної рівноваги.

Отже, ми вважаємо, що джерелами розвитку АТО є взаємопов'язана сукупність змін, оновлень і змін, що дає початок формуванню середовища його функціонування, здатного адаптуватися до ситуації, що змінилася, і розвиватися.

Джерела зміни, оновлення можна, у свою чергу, класифікувати за низкою критеріїв: організаційні, соціальні, екологічні, економічні (зовнішньоекономічні), нормативно-правові, політичні, кадрові.

Ця класифікація може бути використана при пошуку резервів розвитку адміністративно-територіальних утворень. Вона дозволяє з великої різноманітності резервів вибрати найбільш прийнятні для конкретної території та визначити пріоритети державного регулювання її розвитку з урахуванням внутрішніх та зовнішніх взаємозв'язків.

## РОЗДІЛ 2

### ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

#### 2.1. Ключові напрями розвитку АТО у контексті сталого розвитку

За 25 років, минулих від часу прийняття Конституції України, яка законодавчо відокремила МС від державної влади, в українських містах накопичився багатий і різнобічний досвід самостійного соціально-економічного розвитку на нових умовах. Прийнятий 1997 р. базовий закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [49] встановив загальні принципи діяльності МС. Зокрема, перелік питань місцевого значення, які у віданні органів МС, був відкритим, структура органів МС була жорстко регламентована тощо.

АТО таким чином, отримали високий ступінь свободи у пошуку ефективних способів вирішення своїх проблем та вибору оптимального шляху розвитку. Однак на практиці ця свобода була суттєво обмежена дефіцитом фінансових та майнових ресурсів, спричиненим неврегульованістю відносин між рівнями публічної влади. У цих рамках - між законодавчо встановленими широкими повноваженнями та нестачею реальних управлінських важелів і розпочався розвиток українських територій. Основним напрямом розвитку (особливо спочатку) була рутинна робота по здійсненню інституційних перетворень, реформування самої системи місцевого управління [50].

Переважна увага територій до управлінських аспектів викликана кількома причинами. По-перше, нові завдання вимагали нових організаційних рішень. Успадковані від радянської епохи підходи до управління місцевим господарством працювали лише за умов планової економіки, їх необхідно модернізувати. Далеко не всім містам відмова від радянських схем далася легко, багато рудиментів старих підходів зберігаються в муніципальній практиці досі. По-друге, обмеженість місцевих ресурсів змушувала органи МС шукати рішення, одночасно низьковитратні

та ефективні. Грамотні управлінські реформи якраз і дозволяли за порівняно невеликих витрат раціонально використовувати обмежені ресурси.

Зрозуміло, інтенсивність перетворень у різних АТО була різною. Виділилися, умовно кажучи, «передові» території, найбільш сприйнятливі до нових віянь і активні щодо модернізації свого управління, і території, з різних причин «відстаючі». Багато що залежало від можливостей, які об'єктивно мали АТО, від середовища (у широкому значенні), в якому вони перебували, але велика була роль і суб'єктивних причин різного роду. Так чи інакше, можна констатувати, що за час існування інституту МС в Україні склалася територіально обумовлена система організації місцевого управління, яка заслуговує на вивчення, систематизацію та аналіз.

Актуальність вивчення сучасного стану публічного управління в Україні тим більша сьогодні, оскільки у розвитку українських АТО починається принципово новий етап.

З одного боку, відносна економічна стабілізація в країні та критична маса накопиченого досвіду дозволили багатьом АТО нарешті переорієнтуватися з вирішення поточних проблем та проведення інституційних перетворень на стратегічне планування свого розвитку. «Антикризовий» характер місцевих програм поступово змінюється спрямованістю реалізації конкретних проектів, мають стратегічне значення у розвитку АТО.

Все більшого поширення набувають нові управлінські технології (стратегічне планування, моніторинг та оцінка програм тощо) та інструменти соціально-економічного розвитку (іпотечне кредитування, правове зонування тощо).

З іншого боку, сама система організації МС зазнає корінного реформування «зверху» - це стосується як територіальної організації, так і повноважень органів МС АТО та взаємодії між рівнями влади.

Ці чинники можуть увійти у взаємне протиріччя: необхідність перебудовуватися нові принципи роботи здатна загальмувати розвиток АТО. Насамперед, назріла потреба в інвентаризації накопиченого АТО досвіду у

сфері управління місцевим розвитком з акцентом на таких актуальних параметрах, як інформованість місцевих керівників про нові управлінські технології та поширеність цих технологій, активність АТО на міжмуніципальному рівні, технічна оснащеність адміністрації.

Нині багато АТО переходять від поточного та середньострокового планування до розробки довгострокових стратегій свого розвитку. У тих випадках, коли проводиться оцінка програм, її результати, як правило, не є приводом для внесення до програми змін. Програми, зокрема стратегічні плани, АТО змінюються досить часто, але причини цих коректив частіше носять «зовнішній» стосовно програм характер (зміна податкового законодавства, умов фінансування програми, інвестиційного клімату).

У цілому нині АТО, де остаточно витримується схема моніторинг - оцінка - зміни за підсумками оцінки, становлять менше половини від загальної кількості АТО, що розробляють програми та плани місцевого соціально-еколого-економічного та інституційного розвитку. Але й у них у переважній більшості випадків оцінюється лише хід реалізації програми, а чи не її результати.

Можна виділити такі тенденції у розвитку сучасних АТО:

1. Поширення нових передових технологій муніципального управління та інструментів соціально-еколого-економічного розвитку (стратегічне планування, моніторинг та оцінка місцевих програм, іпотечне кредитування, меншою мірою - правове зонування) минуло стадію точкового, пілотного впровадження в окремих муніципальних утворень і стало набувати масового.

2. Стали реальністю та активно функціонують мережі горизонтальних міжмуніципальних контактів. Зміцнюються партнерські зв'язки між українськими АТО, громадами, причому виділяються громади-лідери, найбільш активні у плані міжмуніципальної взаємодії.

3. Досить високого рівня досягли комп'ютеризація органів МС та інформаційна забезпеченість населення АТО. Про останнє свідчить той факт, що усі органи МС мають ЗМІ, зокрема електронні.

4. Водночас зберігають актуальність традиційні проблеми МС, насамперед фінансові та кадрові. Фінансові проблеми зайняли провідні позиції у списку проблем, що сприймаються адміністраціями АТО найбільш гостро (поступившись лише проблемам ЖКГ). Більшість глав територіальних громад до виконання всіх необхідних, з їхньої точки зору, функцій хотіли б збільшення існуючого бюджету громади щонайменше у 3 рази. Багато глав громад та органів МС незадоволені структурою та кваліфікаційним рівнем своїх адміністрацій, що опосередковано свідчить як про відсутність повної свободи у їх формуванні, так і про те, що існуюча система підготовки фахівців у сфері МС не сприяє ефективному вирішенню кадрової проблеми.

5. Для інституційного розвитку українських АТО чинник чисельності населення немає вирішального значення. Великі АТО далеко не за всіма позиціями є беззаперечними лідерами. Їх перевага очікувано велика за параметрами, що вимагають концентрації фінансових, людських та інших ресурсів (технічна оснащеність адміністрацій, частота проведення опитувань громадської думки, інтенсивність житлового будівництва, залучення незалежних організацій до розробки місцевих програм та планів тощо). Але за низкою показників інституційного розвитку не передбачаються істотні витрати, середні та малі АТО, щонайменше, не поступаються великим. Це зокрема стосується інтенсивності міжмуніципальних зв'язків (у тому числі на міжнародному рівні), впровадження практики стратегічного планування, поширення інструментів моніторингу та оцінки місцевих програм. Нестачу бюджетних ресурсів невеликі АТО компенсують ініціативністю, сприйнятливістю до інновацій та активністю на міжмуніципальній сцені.

Подальший розвиток українських АТО, як і в усьому світі, пов'язується з ідеєю сталого розвитку [47], під яким розуміється розвиток, що гарантує гідні, максимально можливі рівні стартові умови представникам нинішнього та наступних поколінь для прояву своїх здібностей та задоволення життєвих потреб. Стійкий розвиток базується на економіці, що гармонійно поєднується з принципами екологічної безпеки та соціальної справедливості в демократичному суспільстві, що дотримується прав людини.

Це визначення, завдяки ємності понять «стартові умови для розвитку», «екологічна безпека» і «права людини» включає принципи збереження як біологічного і ландшафтного розмаїття, так і етно-культурного розмаїття. Коротко сталий розвиток можна охарактеризувати як прагнення забезпечення консенсусу (у разі) чи компромісу (у разі) між економічними, екологічними і соціальними пріоритетами розвитку.

У цілому нині можна констатувати, що загальноукраїнські напрями розвитку АТО вкладаються у загальносвітову концепцію сталого розвитку та можливим є формування нових підходів під управлінням розвитком АТО з погляду сталого розвитку.

## **2.2. Місцеві програми розвитку як елемент механізму реалізації стратегії сталого розвитку АТО**

В даний час загальновизнаною є думка, що програмно-цільовий метод служить найважливішим інструментом здійснення державної соціальної та економічної політики розвитку країни, регіонів і територіальних громад поряд з методами прогнозування та індикативного планування [44].

Цільові програми є елементом механізму реалізації стратегії сталого розвитку країни, регіону, територіальної громади, оскільки являють собою пов'язані за ресурсами, виконавцями та термінами здійснення комплексу науково-дослідних, дослідно-конструкторських, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення конкретних завдань у галузі державного та муніципального будівництва, науково-технічного, економічного, інвестиційного, соціально-демографічного, зовнішньоекономічного, культурного, екологічного, регіонального та місцевого розвитку України.

Їх найважливішою особливістю є визначення, виходячи з народногосподарської значимості, соціальної, екологічної та економічної та інституційної доцільності складу пріоритетних напрямів розвитку та черговості їх реалізації з урахуванням можливостей фінансування

програмних заходів на загальнодержавному, регіональному чи місцевому рівнях. Практика показує, що цільові програми можуть бути ефективно використані для управління соціальними, екологічними, економічними та інституційними процесами у АТО.

Програмно-цільовий метод дозволяє реалізувати нагальну потребу у здійсненні інтеграційних процесів в економіці, зумовлену, з одного боку, зростанням складності, комплексності проблем сталого розвитку, що вимагають для свого вирішення ефективних міжгалузевих, міжвідомчих, міжмуніципальних взаємодій, та, з іншого - високим ступенем галузевого та територіальної диференціації розвитку продуктивних сил, що доповнюється в умовах початку ринкової економіки різноманіттям форм власності.

Цей метод дає можливість досягнення цілей, що передбачають докорінні зрушення у розвитку соціальної сфери, екології, економіки та перехід до нових станів соціально-еколого-економічних систем, які не можуть бути досягнуті в процесі реалізації приватних цілей розвитку будь-яких окремих виробничих, інфраструктурних чи інших елементів місцевих господарських систем. Для цього необхідно забезпечити інтеграцію діяльності чи об'єднання матеріальних та фінансових ресурсів незалежних суб'єктів-учасників програм.

Для програмно-цільового методу характерно те, що він забезпечує реалізацію одночасно двох типів інтеграції соціально-еколого-економічних та науково-технічних процесів: просторової, коли потрібно об'єднати зусилля суб'єктів, що належать до різних галузей, муніципальних утворень чи форм власності, та тимчасової, коли потрібно домогтися чіткої послідовності та єдності різних етапів (стадій) загального процесу руху до кінцевої мети, передбаченої програмою.

У вітчизняній економічній теорії програмно-цільове управління нерідко розглядалося лише як метод планування. Проте основне у програмно-цільовому підході – це органічна єдність чітко структурованої змістовної частини програми з формуванням та використанням організаційного та фінансового механізмів її реалізації, контролем реалізації

та оцінки ефективності, які є одночасно і елементом активно функціонуючого зворотного зв'язку.

Застосування такого складного організаційно-господарського інструменту, як цільова програма, виправдано на вирішення далеко ще не всіх проблем, що виникають при функціонуванні господарських систем.

Умовами використання програмно-цільового підходу є:

- необхідність кардинальної зміни несприятливих пропорцій, структури, тенденцій розвитку економіки, соціальної сфери та екології;
- комплексність виникнення соціально-економічної, науково-технічної та природно-екологічної проблеми, що потребує міжгалузевої та міжмуніципальної, регіональної координації програмних заходів;
- відсутність можливостей досягнення необхідних цілей розвитку, виходячи лише з існуючого рівня взаємозв'язків між рівнями управління, суб'єктами господарювання тощо;
- необхідність скоординованого використання фінансових та матеріальних ресурсів різної відомчої, галузевої, територіальної та іншої приналежності для досягнення особливо важливої мети (загальнодержавної, регіональної чи місцевої значущості).

В умовах перехідного періоду до ринкової системи господарювання зберігаються загальні передумови використання програмно-цільового підходу: подолання цільової обмеженості у вирішенні проблем розвитку окремих галузей та товаровиробників; необхідність досягнення кардинальних зрушень в економічній сфері, що стосуються просторових аспектів суспільного відтворення (освоєння ресурсів місцевого значення, взаємодія АТО, підприємств та організацій при вирішенні територіальних проблем, будівництво об'єктів виробничої інфраструктури місцевого призначення тощо); поява низки нових чинників, зумовлених особливостями затяжного перехідного періоду.

Так, кризові явища економіки викликають, як відомо, необхідність корінної зміни застарілої структури господарства, різкої активізації

інноваційної та інвестиційної діяльності тощо. Усе це має забезпечити принципово вищий рівень ефективності.

Необхідність підтримки як позитивних проявів в умовах кризи – конструктивних структурних зрушень, так і пом'якшення негативних соціально-еколого-економічних наслідків роблять доцільним першочергове використання програмно-цільового методу для вирішення таких проблем.

Особлива роль цільових програм у ринковій економіці визначається тим, що ринок не завжди дозволяє повною мірою мобілізувати додаткові фінансові та матеріальні ресурси для розвитку АТО. Успішно вирішуючи завдання використання ресурсів, він досить погано справляється із завданнями їх відтворення, що потребують більшої тривалості інвестиційного циклу. Тож усе, що пов'язане з наданням економіці поступальної цільової динаміки за умов дискретності народногосподарських проблем, природно «лягає» на програми.

Переваги програмно-цільового методу управління стійким розвитком муніципальних утворень характеризуються загалом такими важливими особливостями:

- *індикативним характером програм*, терміни реалізації яких перебувають у прямій залежності від забезпеченості програм необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами;

- *системним характером основних цілей та завдань програми* щодо вирішення складних комплексних (міжгалузевих та міжмуніципальних) проблем розвитку економіки, соціальної сфери та екології АТО різного таксономічного рівня;

- *забезпеченням* єдності методологічних та методичних підходів до вирішення завдань розвитку АТО різного таксономічного рівня;

- *здатністю* концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси на вирішення принципів сталого розвитку АТО, від яких залежить поступальний розвиток економіки та зростання життєвого рівня населення (проведення структурної політики по суті, тобто на користь прискореного розвитку галузей обробної промисловості, першочергова реалізація

пріоритетних інвестиційних проектів розвитку економіки, екології та соціальної сфери, розвиток наукомістких виробництв, сприяння зайнятості населення та ін.);

- *можливістю* використовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів, власних коштів зацікавлених державних та комерційних підприємств та фірм, банківського кредиту та інших залучених коштів потенційних вітчизняних та іноземних інвесторів. У зв'язку з цим можна говорити про ініціювальний характер цільових програм, здатних залучити в багатьох випадках значні фінансові ресурси, якщо перспективи розвитку АТО, що намічаються, різко підвищують його інвестиційну привабливість для вітчизняних і зарубіжних інвесторів і гарантують повернення кредитних ресурсів;

- *можливістю* поєднувати в ході управління стійким розвитком на всіх територіально-структурних рівнях програмно-цільовий метод керування розвитком АТО з методами місцевого прогнозування та індикативного планування. Це відноситься як до розвитку місцевого сектора економіки та тих господарських об'єктів, функціонування яких має життєво важливе значення для забезпечення життєдіяльності АТО, так і до пріоритетного розвитку окремих поселень-«локомотивів» місцевого економічного зростання, до місцевої підтримки кризових, депресивних поселень природно-кліматичними та транспортними умовами, поселень, схильних до впливу природних та техногенних катастроф і аварій та ін;

- *потенційною можливістю забезпечення громадського контролю* при формуванні цілей та завдань програмного розвитку та використання фінансових ресурсів (експертиза, формування міжвідомчих комісій щодо їх реалізації та ін.).

На рівні АТО предметом програмного опрацювання можуть бути:

- проблеми ліквідації диспропорцій у розвитку виробництв та інфраструктури, що реалізують локальні відтворювальні цикли

(підприємства сировинної бази та відповідно харчової та інших переробних галузей, об'єкти місцевої виробничої та соціальної інфраструктури тощо);

- питання сприяння розвитку малого підприємництва;
- комплексне вдосконалення місцевої законодавчої та нормативної бази з метою стимулювання підприємницької діяльності населення у напрямках, пріоритетних для цієї території, та створення сприятливих умов на користь залучення інвестицій для активного розвитку виробничих та інфраструктурних об'єктів;
- участь у розвитку об'єктів ринкової інфраструктури місцевого значення;
- проблеми соціальної орієнтації - підтримка та розвиток соціально значущих об'єктів: лікарень, шкіл, дитячих закладів тощо;
- проблеми екологічної спрямованості, пов'язані з якістю життя населення та довкілля;
- проблеми сприяння зайнятості населення, включаючи питання перепідготовки кадрів, подолання структурного безробіття та ін.

Ресурси інших рівнів повинні залучатися за висхідною або низхідною лінією за «залишковим» принципом.

Слід зазначити, що недоцільно розглядати адміністративно-правові та ринкові механізми розвитку економіки та соціальної сфери як несумісні між собою. Це протиставлення штучне, про що свідчить досвід програмного регулювання у країнах із ринковою економікою. Звідси однією з основних умов подолання кризи та подальшого переходу до сталого розвитку є використання програмно-цільового методу, поряд з реалізацією державної контрактної системи, що є одним із головних інструментів сучасної організації ринку.

При такому підході на перший план висуваються не формальні характеристики програмного сектора економіки, такі як загальна кількість програм тощо, а закладена у програмному методі потенційна можливість суттєво підвищити ефективність державного управління економікою. Нині ця можливість явно недооцінюється. Причин тут є кілька:

1. У ліберальній економічній теорії аспект ефективності однозначно пов'язується з дією ринкового механізму, а не держави;

2. Державне управління економікою ототожнюється за інерцією із радянською системою галузевого управління. Інші його форми, як реалізовані історія СРСР - НЕП, військова економіка часів Великої Великої Вітчизняної війни, «раднаргоспи», і потенційно можливі мало обговорюються;

3. Цілі програм, як правило, ширші, ніж отримання максимуму прибутку; тому будь-яка з них може бути, як не задовольняє критерію комерційної ефективності, відкинута;

4. У реальному житті державні асигнування на програми настільки незначні, а управління їх реалізацією так далеко від справді програмних принципів, що практично відсутні позитивні приклади реалізації програм у повному обсязі.

Важливо враховувати, що АТО виступає, перш за все, як суб'єкт-організатор розробки та реалізації муніципальних програм. Ця інформаційна та координаційна функція набагато важливіша, ніж те скромне фінансування, яке може бути виділене сьогодні безпосередньо з місцевого бюджету.

Сьогодні, в умовах слабо контрольованого державою процесу соціально-економічного розвитку, місцеві програми виступають як інструмент, що забезпечує скоординований розвиток різних підсистем (економічної, соціально-демографічної, екологічної). У цьому можливі різні підходи. Так, за кордоном розробники роблять набагато більший, ніж у нас, наголос на проблемах розвитку інфраструктури, землекористування та екології.

Власне, економічна сторона муніципального програмування спирається при цьому на мало відомий у нас понятійний апарат «теоретичної економіки добробуту» (theoretical welfare economics). Зокрема, економічний ефект реалізації муніципальних програм оцінюється приростом сумарної вартості громадських та приватних активів (не тільки нерухомості, а й робочої сили) на території їхньої дії.

Особлива увага при цьому приділяється так званим «зовнішнім ефектам», таким, як економія витрат комерційного сектора в результаті розвитку інфраструктури. На наступному етапі економічний ефект від реалізації муніципальних програм порівнюється соціальними та екологічними ефектами та втратами. Цій меті відповідають спеціальні методи: «оцінка витрат і результатів» (cost-benefit analysis) і «співставлення витрат з ефектами» (cost-effectiveness analysis), що особливо добре зарекомендували себе при вирішенні екологічних проблем.

Зупинимося ще раз на питанні, що має принципове значення: де проходить межа між муніципальним програмуванням та «просто» муніципальним плануванням? Як зробити так, щоб при розробці муніципальних програм специфічний предмет програмного управління не «розчинявся» у загальному потоці питань, які зазвичай вирішуються органами МС? Об'єктом муніципального планування пропонуємо вважати процеси нормального - поточного і перспективного функціонування АТО, підкріплені відповідними каналами мобілізації ресурсів (тобто. воно виступає, певною мірою, як «територіальний аналог галузевого планування»).

У програмному управлінні йдеться про такі проекти, які через свої особливості не можуть бути реалізовані через автономні рутинні дії комерційних структур та органів МС. Звісно, програми розробляються і реалізуються як спеціалізованими органами програмного управління, а й іншими структурами, зокрема територіальними. У цьому випадку вони виступають як частина системи територіального управління та спрямовані на реалізацію насамперед місцевих інтересів. Це дозволяє замінити «планування від досягнутого», що стало справжнім лихом останні десятиліття радянського періоду, плануванням від бажаного результату, що різко підвищує дієвість планування.

Характеризуючи стан розробки та реалізації місцевих програм, необхідно відзначити практику їх створення, що прийняла повсюдний характер - розробляються програми як комплексні, що охоплюють всі сфери

територіального господарства, так і галузеві, присвячені якій-небудь одній галузі; крім того, зустрічаються програми, присвячені проблемам групи галузей (наприклад, галузям соціальної інфраструктури), а також програми, спрямовані на вирішення проблем територіальних громад.

Найважливішими факторами, що визначають необхідність програмної розробки проблеми на місцевому рівні, є:

- стратегічна значимість проблеми для розвитку АТО;
- неможливість вирішення проблеми без концентрації ресурсів різної належності та цільової підтримки з боку адміністрації АТО;
- необхідність координації міжгалузевих зв'язків для вирішення проблеми,
- висока ефективність технічних, організаційних та інших заходів, що пропонуються для реалізації та забезпечують структурні зрушення в економіці,
- значний соціальний, економічний, екологічний ефект;

У процесі розробки та реалізації місцевих цільових програм (далі – МЦП) беруть участь:

ініціатор програмної розробки проблеми на місцевому рівні, замовник МЦП, головний виконавець МЦП. Ініціатор програмної розробки проблеми на місцевому рівні - будь-яка фізична чи юридична особа, яка виходить із пропозиціями та обґрунтуваннями про програмну розробку проблеми на місцевому рівні; замовник МЦП – адміністрація АТО; головний виконавець МЦП - комітет, управління, департамент адміністрації, інша організація, на яку покладено відповідальність за своєчасну підготовку та реалізацію МЦП, забезпечення ефективного використання коштів, що виділяються на реалізацію програми, функція координації дій учасників реалізації затвердженої програми;

головний виконавець програми спрямовує підготовлений проект цільової програми з пояснювальною запискою, бізнес-планом, соціально-економічними та техніко-економічними обґрунтуваннями, угодами (договорами) про наміри між замовником програми та підприємствами,

організаціями, що підтверджують фінансування програми за рахунок позабюджетних джерел, попередньої бюджетної заявкою на наступний рік до комітету з економіки адміністрації АТО;

комітет місцевої ради з економічних питань направляє проект програми на експертизу і, крім того, готує свій висновок за матеріалами програми, виходячи з таких критеріїв: ступінь пріоритетності проблеми, запропонованої для програмного вирішення; обґрунтованість, комплексність та екологічна безпека програмних заходів, строки їх реалізації; необхідність залучення, насамперед, позабюджетних коштів для реалізації програми у зв'язку з можливостями її державної підтримки за рахунок централізованих ресурсів; ефективність механізму здійснення програми; соціально-еколого-економічну та інституційну ефективність програми в цілому, очікувані кінцеві результати реалізації програми та її вплив на розвиток АТО;

після отримання висновків експертизи та комітету місцевої ради з економічних питань адміністрації АТО головний виконавець представляє проект цільової програми на розгляд представницького органу влади; після затвердження представницьким органом влади цільової програми та бюджетних асигнувань на її реалізацію в місцевому бюджеті на черговий рік головний виконавець укладає з виконавцями програми договори на виконання робіт;

затвердені цільові програми реалізуються з допомогою коштів державного бюджету, позабюджетних джерел, інших бюджетних коштів (державних, регіональних);

до позабюджетних джерел, що залучаються для фінансування цільових програм, відносяться: внески учасників реалізації програм, включаючи підприємства та організації державного та недержавного секторів економіки, цільові відрахування від прибутку підприємств, зацікавлених у здійсненні програм, кредити банків, кошти фондів та громадських організацій, приватних та зарубіжних інвесторів, зацікавлених у реалізації програм (або її окремих заходів), інших надходжень;

приватні та іноземні інвестори можуть фінансувати програми на основі пайової участі; залучення іноземного капіталу до реалізації програмних заходів здійснюється відповідно до законодавства про іноземні інвестиції.

Ефективність практики використання програмного методу обумовлюється також чіткою системою контролю за реалізацією програм: головні виконавці програм направляють щомісяця статистичну, довідкову та аналітичну інформацію про реалізацію програм та, крім того, щорічно – доповіді про хід робіт за програмами та використанням коштів за минулий рік.

Дуже важлива установка розробників програми - «головне - відсутність ресурсів, а відсутність системи управління». Тобто основний акцент зроблено на вдосконалення управління.

Найбільш часто зустрічаються похибки в практиці використання програмно-цільового методу:

- недостатність обґрунтування необхідності застосування програмно-цільового методу для вирішення конкретної соціально-еколого-економічної проблеми;
- відсутність ефективної системи управління програмою з боку головного виконавця програми, системи контролю та оцінки впливу програм на розвиток АТО з боку замовника програми.

### **2.3. Аналіз особливостей впливу муніципальних програм в розвитку АТО**

В даний час програмно-цільовий метод входить у практику управління розвитком українських АТО. Однак при реалізації муніципальних програм у кращому разі вдаються до простого контролю за виконанням прийнятих рішень та проведення намічених заходів. При цьому ні очікуваний, ні отриманий ефект від виконання програмних дій найчастіше не оцінює. Понад те, муніципальні цільові програми зазвичай сприймаються як інструмент розвитку АТО, а ефективність їх виконання мінімальна. Найчастіше їх

призначення бачиться у розподілі бюджетних коштів за галузевим принципом, а не виконання завдань розвитку АТО [51].

У той самий час муніципальні програми грають значну роль у системі управління АТО. Розробка методики оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО передбачає визначення та класифікацію видів впливу муніципальних програм на розвиток АТО.

Аналіз структури муніципальних програм розвитку дозволяє виділити загальні та приватні види впливу муніципальних програм на розвиток АТО.

До загальних видів впливу відносяться основні види впливу, на яких базується вплив муніципальних програм на розвиток АТО (табл. 2.1.).

Таблиця 2.1.

Загальні види впливу муніципальних програм в розвитку АТО та їх характеристики

Вид	Властивість
1. По об'єкту впливу	соціальна сфера, економіка, екологія, інституційна сфера.
2. За суб'єктом впливу	органи місцевого самоврядування, федеральні та регіональні органи влади, комерційні підприємства та організації, некомерційні та громадські організації, населення.
3. По предмету впливу	параметри розвитку АТО, динаміка розвитку.
4. За характером впливу	пряме, непряме.
5. За використовуваними ресурсами	а) правові (нормотворчі) – повноваження, суб'єкти юрисдикції, гарантії прав місцевого самоврядування; б) фінансовий – бюджетний процес, комплекс фінансових ресурсів; в) господарська – участь муніципалітетів у господарській діяльності, комунальна власність; г) управлінська – структурні, організаційні, інформаційні, кадрові.
6. За джерелами фінансових ресурсів	державний бюджет, місцеві бюджети, кошти підприємств та організацій, кошти населення, позикові кошти, гранти та інші кошти громадських фондів

Вид	Властивість
7. З організації діяльності	проектний підхід, непроектний підхід

При організації розробки та реалізації муніципальних програм виділяються два підходи, які можна позначити як проектний та непроектний. Якщо, керуючись проектним підходом, акцент робиться на пошук коштів для досягнення поставленої мети, то в непроектному підході на перший план виступає визначення умов, які необхідно створити для появи бажаних наслідків.

Під проектним підходом пропонуємо розуміти такий підхід до організації діяльності, що передбачає на початковому етапі її проектування:

- аналіз вихідної системи (ситуації) та побудова її моделі;
- фіксацію неповноцінності ситуації з погляду критеріїв її оцінки;
- побудова образу бажаного майбутнього стану системи (постановку мети);
- підбір коштів (дій та ресурсів), що дозволяють перебудувати систему до бажаного стану;
- створення проекту використання цих коштів.

На етапі здійснення проекту цей підхід передбачає:

- оцінку відхилення очікуваного результату проекту від наміченої мети та дій, спрямованих на наближення цього результату до мети;
- внесення коректив у ціль та засоби її досягнення при надходженні нової інформації (адаптивне планування).

Непроектний підхід передбачає на початковому етапі:

- фіксацію ущербності вихідної ситуації з погляду критеріїв її оцінки;
- побудова загальних вимог щодо майбутнього стану системи (встановлення сліdstва впливу);
- розгляд тенденцій розвитку системи (ситуації), пошук тих, які мають призвести до досягнення певних наслідків впливу;
- створення умов, за яких ці тенденції та можливості, закладені в системі, могли б виявитися повною мірою при мінімумі активного втручання.

На етапі діяльності непроектний підхід передбачає:

- оцінку відхилення очікуваного майбутнього стану системи від відповідності наслідкам впливу та дій, спрямованих на усунення факторів, що заважають ситуації самостійно наближатися до вимог наслідків впливу;
- використання змін системи (ситуації) як ресурси, що посилюють закономірний самостійний розвиток ситуації у бік відповідності вимогам наслідків впливу.

Області застосування проектного та непроектного підходів.

Проектний підхід найбільш доречний при проектуванні діяльності у таких умовах:

- ситуація початку діяльності є завданням, тобто. адекватність моделей описуваної реальності не викликає сумнівів; що вимагає усунення утруднення добре фіксується з допомогою цих моделей;
- об'єкт діяльності є порівняно малорухливим; ситуація укладається у схеми суб'єкт-об'єкт або суб'єкт-суб'єкт у стані кооперації;
- порівняно мала ймовірність появи непередбачуваних обставин будь-якого характеру;
- очікуваний результат може бути досить докладно описаний, допускає розкладання на низку приватних результатів, які можна досягти окремо, допускає кількісне, поступове досягнення (адитивність результату).

Нeproектний підхід найбільш доречний у таких умовах:

- ситуація початку діяльності є проблемною, тобто. у межах існуючих моделей незрозуміла чи надто багатозначна природа утруднення;
- об'єкт діяльності живе та реагує; ситуація описується в термінах суб'єкт-соціальна система чи суб'єкт-суб'єкт у стані конкуренції, управлінської боротьби;
- велика можливість появи різних непередбачуваних причин;
- очікуваний результат не допускає розкладання на ряд результатів (не аддитивний), ключовим для досягнення результату є якісний стрибок (наприклад, розв'язання нетривіального, зокрема інноваційного завдання).

Доречно зауважити, що розмежування підходів не є жорстким: проектний підхід, безсумнівно, звертає увагу на умови та наслідки, а непроєктний – на цілі та засоби. Інакше висловлюючись, при розмежуванні підходів йдеться не про відношення чи-небудь, але про розстановку акцентів, пріоритетів.

До окремих видів впливу муніципальних програм розвитку АТО відносяться:

1) Вплив за конкретними видами та об'єктами життєдіяльності в конкретній АТО (охорона довкілля, ЖКГ, охорона здоров'я, освіта, тепло- та електропостачання, транспорт, зв'язок, житлове будівництво, конкретні виробництва).

2) Вплив на зміну конкретних параметрів розвитку через зміну у конкретних сферах та об'єктах життєдіяльності АТО.

## РОЗДІЛ 3

### МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ВПЛИВУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПРОГРАМ НА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

#### **3.1. Концептуальний підхід до оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО**

Важливою умовою оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО є визначення характеру та особливостей розвитку АТО. Йдеться, насамперед, про систему координат, параметрів, розмірностей якими визначається саме розвиток.

В якості системи координат, параметрів і розмірностей, що описують суспільний розвиток, світова спільнота пропонує в рамках ідеї сталого розвитку (sustainable development) [53] систему індикаторів сталого розвитку, в тому числі і для муніципальних утворень.

На зустрічі на найвищому рівні зі сталого розвитку (Йоханнесбург, 27-30 серпня 2002 р.) відбулася презентація концепції «Дії на місцевому рівні у XXI столітті». Девізом її стали слова "Дії на місцевому рівні рухають світом". Як було наголошено учасниками зустрічі, серйозним успіхом став розмах створення Місцевих Порядків денного на XXI століття по всьому світу.

У «Плані виконання рішень» (Резолюція 2), прийнятому на Зустрічі на найвищому рівні зі сталого розвитку (Йоханнесбург, 27-30 серпня 2002 р.), державам пропонується: «Підвищити роль та можливості місцевої влади, а також зацікавлених сторін у здійсненні Порядку денного дня на XXI століття та рішень Зустрічі на вищому рівні та у зміцненні подальшої підтримки місцевих програм у рамках Порядку денного на XXI століття та суміжних ініціатив та партнерств та сприяти, зокрема, партнерській взаємодії між місцевою владою та органами державного управління інших рівнів та зацікавленими сторонами з метою сприяння сталому розвитку, як це передбачається, зокрема, на порядку денному Хабітат» (ст. 167 Плану).

Відповідно до п. 21 Преамбули «Порядок денний Хабітат – це глобальний заклик до дії на всіх рівнях. В її цілях, принципах та зобов'язаннях знайшла своє відображення позитивна ідея сталого розвитку населених пунктів, в умовах якого всім буде забезпечено належне житло, здорове та безпечне довкілля, основні послуги та продуктивна та вільно обрана робота. Порядок денний Хабітат стане керівництвом для всіх зусиль, спрямованих на втілення цієї ідеї в життя» [70].

Для муніципальних утворень можна назвати такі загальні індикатори сталого розвитку зі своїми класифікацією за секторами (табл. 3.1.):

Таблиця 3.1.

## Загальні індикатори сталого розвитку та їх класифікація за секторами

<b>Групи індикаторів</b>	<b>Класифікація за секторами</b>
1. Соціальні індикатори	Боротьба з бідністю
	Демографічна динаміка та стійкість
	Покращення освіти, підвищення обізнаності і ціннісних орієнтацій населення
	Захист та покращення здоров'я людей
	Покращення розвитку населених пунктів
2. Економічні індикатори	Кооперація для прискорення стійкого розвитку і розробка пов'язаної із цим місцевої політики
	Зміна характеру споживання
	Формування фінансових ресурсів і механізмів
	Впровадження екологічно чистих технологій
	Співробітництво у розбудові промислового та економічного потенціалу
3. Екологічні показники	Підтримка якості та постачання водних ресурсів
	Комплексний підхід до планування та управління земельними ресурсами
	Стале управління крихкими екосистемами, контроль за перезволоженням
	Сприяння веденню стійкого сільського господарства та розвитку сільських районів
	Боротьба за збереження лісів та зелених масивів, збереження біологічної різноманітності
	Екологічно безпечне використання біотехнологій
	Захист атмосфери; екологічно обґрунтоване поводження з

Групи індикаторів	Класифікація за секторами
	твердими відходами та стічними водами
	Екологічно чисте управління токсичними хімічними речовинами
	Екологічно обґрунтоване поводження з небезпечними відходами
	Екологічно обґрунтоване поводження з радіоактивними відходами
4. Інституціональні індикатори	Інтеграція питань екології та розвитку в планування та управління для сталого розвитку сфери життя
	Правові механізми співпраці для розбудови сталого розвитку АТО
	Удосконалення місцевих правових механізмів
	Наявність інформації для прийняття рішень
	Формування готовності до можливих природних і техногенних криз
	Посилення ролі основних груп населення

Найбільш активні АТО в рамках загальних груп індикаторів розробляють власну структуру індикаторів сталого розвитку, що відображає специфічні особливості розвитку даної АТО.

Оцінка впливу муніципальних програм розвитку АТО будується на дослідженні впливу програмних чинників зміни у розвитку, які, як ми пропонуємо, фіксуються зміною індикаторів сталого розвитку АТО. Визначається соціальний, економічний, екологічний та інституційний ефект впливу з урахуванням виконаних витрат. Результат також розглядається з погляду кращої практики.

Доповнює і розкриває систему індикаторів сталого розвитку система показників якості життя населення запропонована С.А. Айвазяном, узагальнена нами у таблиці 3.2. Динаміка цих показників може використовуватися з метою оцінки впливу муніципальних програм в розвитку АТО.

## Показники якості життя населення

<b>Показники якості населення</b>
<i>Відтворення, демографічна структура та фізичне здоров'я</i>
% міського/сільського населення
% чоловіків серед загального населення
Кількість народжених на 1000 населення
Кількість померлих на 1000 населення
Природній приріст
Доля (%) осіб, молодших працездатного віку
Доля (%) осіб у працездатному віці
Доля (%) осіб, старших працездатного віку
Коефіцієнт демографічного навантаження на 1000 осіб працездатного віку
Коефіцієнт демографічного навантаження особами, молодшими працездатного віку на 1000 осіб працездатного віку
Коефіцієнт демографічного навантаження особами, старшими працездатного віку на 1000 осіб працездатного віку
Тривалість життя при народженні: все населення - обидві статі
Тривалість життя при народженні: все населення чоловічої статі
Тривалість життя при народженні: все населення жіноче
Очікувана тривалість життя при народженні: місто - обидва статі
Очікувана тривалість життя при народженні: місто - чоловіки
Очікувана тривалість життя при народженні: місто - жінки
Очікувана тривалість життя при народженні: село - обидві статі
Очікувана тривалість життя при народженні: село – чоловіки
Очікувана тривалість життя при народженні: сільські жінки
Кількість захворювань, зареєстрованих у пацієнтів з першим діагнозом на 1000 населення
Кількість померлих від інфекційних та паразитарних захворювань на 100 000 населення
Кількість померлих від туберкульозу на 100 000 населення
Кількість смертей від новоутворень на 100 000 населення
Кількість померлих від хвороб системи кровообігу на 100 000 населення
Кількість померлих від респіраторних захворювань на 100 000 населення
Кількість померлих від хвороб органів травлення на 100 000 населення
Кількість людей з інвалідністю на 1000 населення
Зареєстровано випадків захворювання вродженими аномаліями (пороками розвитку) на 1000 населення
<i>Здатність утворювати та зберігати сім'ї</i>
Зареєстровано на рік шлюбів на 1000 населення віком від 16 до 45 років
Доводиться розлучень на 100 шлюбів

<i>Рівень освіти та культури</i>
Частка учнів денних загальноосвітніх закладів освіти у загальній чисельності дітей віком 7-17 років, %
Частка учнів середніх спеціальних закладів освіти у складі молоді у віці 16-29 років, %
Частка студентів серед дорослого населення
Доводиться учнів у середніх спеціальних навчальних закладах на 1000 зайнятих в економіці,
Приходиться студентів ЗВО на 1000 зайнятих в економіці осіб, % мають вищу профільну освіту серед зайнятих в економіці
Частка фахівців з вищою освітою в галузі економіки
<i>Рівень кваліфікації населення</i>
«Приведена» продуктивність праці (в єдиній стандартизованій структурі зайнятості для всіх)
Соціальна сфера
<i>Умови праці</i>
Купівельна спроможність середньої заробітної плати, наборів прожиткового мінімуму
Рівень безробіття, %
Рівень економічної активності населення, %
Чисельність постраждалих на виробництві із смертельним кінцем або із втратою працездатності на 1 робочий день и більше в розрахунку на 1000 працюючих, осіб
Заборгованість по заробітній платі в розрахунку на одного зайнятого в економіці, тис. грн.
Частка працівників, яким встановлено хоча б один вид пільг або компенсацій за роботу, у несприятливих умовах праці (у промисловості, будівництві, транспорті, зв'язку), %
покупна здатність середньої призначеної пенсії, наборів прожиткового мінімуму
% працівників промисловості, зайняті в шкідливих і небезпечних умовах праці
<i>Фізична та майнова безпека членів суспільства</i>
Кількість зареєстрованих злочинів на 100 тис. населення
Кількість зареєстрованих умисних вбивств і замахів на вбивство на 100 тис. смертей
Число зареєстрованих фактів умисного заподіяння тяжкої шкоди здоров'ю на 100 тис. населення
Кількість зареєстрованих зґвалтувань та спроб зґвалтування на 100 тис. населення
Кількість пограбувань, грабежів, крадіжок з квартир громадян на 100 тис. населення
Кількість загиблих у дорожньо-транспортних пригодах на 100 тис. населення
Загальна кількість випадків хуліганства на 100 тис. населення
<i>Характеристика соціальної патології</i>
Кількість зареєстрованих незаконних розкрадань на 100 тис. населення
Кількість осіб, які перебувають на диспансерному обліку з приводу токсикоманії на 100 тис. населення
Кількість осіб, які перебувають на диспансерному обліку з приводу алкоголізму та алкогольного психозу на 100 тис. населення

Померли від самогубства на 100 тис. населення
<i>Соціально-територіальна мобільність населення</i>
Темпи міграції (на 10 тис. населення)
<i>Соціально-політичне здоров'я суспільства</i>
% населення, яке взяло участь в останніх виборах
<b>Показники добробуту населення</b>
<i>Доходи та витрати населення</i>
ВРП на душу
Індекс споживчих цін
Купівельна спроможність середньодушових грошових доходів по відношенню до наборів прожиткового мінімуму
Частка чисельності населення з грошовими доходами нижче за величину прожиткового мінімуму, %
Індекс концентрації доходів ( коефіцієнт Джіні)
Частка витрат харчування у споживчих витратах населення, %
<i>Забезпеченість житлом і власністю</i>
Припадає загальної площі житлового фонду на одного жителя, кв.м.
Частка загальної площі житлового фонду, що перебуває у приватній власності громадян, %
Частка житлового фонду, розміщеного у старих та аварійних будівлях, %
Частка сімей, які перебувають на обліку на отримання житла, %
Забезпеченість населення власними легковими автомобілями (з розрахунку на 1000 населення)
<i>Забезпеченість потужностями інфраструктури</i>
Щільність автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям (км./1000 кв. км території)
Рівень інформатизації (зважена сума чисел точок доступу до інтернету на 100 сімей у міській та сільській місцевостях)
<b>Екологічні показники</b>
<i>Повітряний басейн</i>
Маса шкідливих речовин, викинутих в джерела у середньому на 1 кв. км території, т/рік
Маса шкідливих речовин, викинутих в атмосферу від стаціонарних джерел, в середньому на душу населення, кг/рік
Частка викинутих в атмосферу шкідливих речовин у загальній масі шкідливих речовин, що відходять від стаціонарних джерел їх виділення, %
Частка сірчистого ангідриду у загальній масі викидів шкідливих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел, %
Частка чадного газу в загальній масі викидів шкідливих речовин в атмосферу зі стаціонарних джерел, %
Частка оксидів азоту в загальній масі викидів шкідливих речовин в атмосферу зі стаціонарних джерел, %
Приходиться сирнистого ангідриду, виділеного в атмосферу від стаціонарних джерел в середньому на душу населення, кг/рік

Доводиться окису вуглецю, викинутого в атмосферу від стаціонарних джерел у середньому на душу населення, кг/рік
Доводиться окисів азоту, викинутих в атмосферу від стаціонарних джерел у середньому на душу населення, кг/ рік
<i>Водний басейн</i>
Частка використаної води в загальному обсязі води, забраної з природних джерел, %
Частка свіжої води, використаної на господарсько-питні потреби у загальному обсязі використаної води, %
Частка свіжої води, використаної на виробничі потреби у загальному обсязі використаної води, %
Частка свіжої води, використаної на зрошення, обводнення та сільськогосподарське водопостачання у загальному обсязі використаної води, %
Відношення обсягу стічних вод, скинутих у поверхневі водойми до обсягу води, забраної з водних об'єктів, %
Частка забруднених вод у загальному обсязі стічних вод, скинутих у поверхневі водойми, %
Частка нормативно-очищених вод у загальному обсязі стічних вод, скинутих у поверхневі водойми, %
Приходиться свіжої води, яка використовується для господарсько-питних потреб, в середньому на душу населення, м <sup>3</sup> /г
Приходиться скинутих у поверхневі водойми забруднених вод на 1 кв.км м <sup>3</sup> /год
<i>Ґрунти</i>
Токсичні відходи виробництва та споживання, які були сформовані на підприємствах протягом року( в середньому на 1 кв.км)
Використана на підприємствах за рік токсичних відходів виробництва та споживання (в середньому на 1 кв. км)
<i>Біологічна різноманітність та стан природних екосистем</i>
Площа заповідників, заповідно-мисливських господарств та національних парків, що припадає на 1000 кв. км. території, кв. км)
Припадає площі заповідників, заповідно-мисливських господарств та національних парків в середньому на душу населення, га
Частка площі заповідників, заповідно-мисливських господарств та національних парків у загальній площі заповідників, заповідно-мисливських господарств та природних національних парків України, %

Порівняна із загальносвітовою системою координат (параметрів, індикаторів) сталого розвитку, яку повинна, на думку автора, використовувати оцінка впливу муніципальних програм на розвиток АТО, надає оцінці властивість універсальності, внаслідок чого саме розвиток, що оцінюється в таких координатах, набуває додаткових рис (інвестиційна). привабливість тощо).

Оцінка впливу муніципальних програм на розвиток АТО - це процес виявлення, аналізу, оцінки та документування очікуваних та отриманих результатів наміченої діяльності, її соціальних, економічних, екологічних та інституційних наслідків та суспільної думки.

### **3.2. Методика оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО**

Програма розвитку АТО – це система практичних дій щодо ефективного управління АТО, яка тягне за собою реальний, відчутний ефект. Отже, його можна і потрібно "спостерігати" та вимірювати. Як правило, муніципальні програми спрямовані на надання конкретних благ конкретним людям, групам людей, населенню АТО. Тому оцінювати успішність програм розвитку можна, спираючись на об'єктивні параметри.

Згідно з визначенням із літературних джерел [10, 30, 48], оцінка вважається комплексною, якщо вона включає моніторинг, а також оцінку процесу, оцінку «витрати-вигоди» та оцінку впливу. Однак ці складові мають чіткі відмінності. Моніторинг допомагає визначити, чи не відхиляється програма від плану. Він забезпечує постійний зворотний зв'язок, що дозволяє виявляти проблеми у міру їх виникнення. Оцінка процесу (process evaluation) відноситься до процесів здійснення програми та надання відповідних послуг. Оцінка «витрати-вигоди» (cost-benefit) та «витрати-ефективність» (cost-effectiveness) зіставляє витрати за програмою (фінансові та ін.) з альтернативними можливостями використання тих самих ресурсів та відповідними вигодами від програми. І, нарешті, оцінка впливу (impact evaluation) виявляє, чи справила програма очікуваний вплив на людей, домогосподарства чи інститути та чи дав цей захід необхідний ефект. Оцінка впливу дозволяє також аналізувати побічні наслідки, позитивні та негативні, для бенефіціарів (одержувачів вигод).

Особливе значення представляє визначення того, як ці вигоди виявляються досяжними для бенефіціарів і як ці вигоди впливають на їх добробут. Серед питань, що ставить перед собою оцінка впливу, можуть бути такі: як проект вплинув на бенефіціарів? Чи спостерігаються поліпшення як прямий результат проекту або вони відбулися б у будь-якому випадку? Чи можна підвищити ефективність програми шляхом внесення до неї будь-яких змін? Чи обґрунтовані витрати?

На ці запитання не можна відповісти простим виміром результатів програми. Адже в ситуації можуть бути інші фактори або події, що корелюють із результатом, але не викликані програмою. Для забезпечення методологічної суворості оцінка впливу повинна охоплювати так звану гіпотетичну альтернативну ситуацію або сценарій, припущення від зворотного (*determining the counterfactual*), тобто, «те, що було б за відсутності програми».

Щоб отримати уявлення про альтернативний гіпотетичний сценарій, необхідно відокремити ефект впливу від інших факторів, що являє собою досить складне завдання. І тому застосовуються контрольні групи (*control groups*), тобто, групи тих, хто не бере участь у програмі та не отримує допомоги.

Отримати уявлення про гіпотетичну альтернативну ситуацію можна кількома методами, які поділяються на дві загальні категорії: експериментальні (рендомізовані) та квазіекспериментальні (нерендомізовані) підходи.

Тим не менш, досить складно відокремити вплив програми від такої ситуації через відмінності в передісторії, зміщення та помилки вибірки. Для оцінки впливу можна використовувати якісні методи, або методи із залученням бенефіціарів. Вони часто дають можливість критично подивитись процес з позиції бенефіціарів, побачити, яка цінність програми для її учасників, які процеси можуть впливати на результат і, таким чином, коректніше інтерпретувати дані кількісного аналізу.

Сильні та слабкі сторони кожного з цих методів більш детально розглянуті нижче. Жоден з методів не є ідеальним, і тому остаточне рішення про вибір найбільш підходящого з них повинен приймати фахівець з оцінки. Однак завчасне та ретельне планування дасть більше варіантів при розробці схеми та стратегії оцінки.

### **Експериментальні підходи**

Експериментальні підходи, також звані «рендомізацією», зазвичай вважаються найбільш надійною та обґрунтованою методикою оцінки. При випадковому розподілі сам процес створює експериментальні та контрольні групи або об'єкти, порівняні та статистично еквівалентні за достатнього обсягу вибірки. Це дуже важливий результат, оскільки контрольні групи або об'єкти, складені за допомогою випадкової вибірки, забезпечують ідеальну «гіпотетичну ситуацію», вільну від усунення вибірки (ця проблема є у всіх оцінках). Основна перевага цієї методики полягає у простоті інтерпретації даних, тому що вплив програми вимірюється різницею між середніми показниками в експериментальній та контрольній групах.

Хоча експериментальні підходи вважаються оптимальним інструментом в оцінці впливу програм, їх практичне застосування пов'язані з деякими проблемами. По-перше, рендомізація (процес формування випадкової вибірки) може виявитися неетичною, тому що вона вимагає відмови у наданні допомоги та послуг тим, хто потребує їх і має на них право. Як крайній (екстремальний) приклад можна навести відмову деяким громадянам у лікуванні, яке потенційно могло б врятувати їм життя. По-друге, надання вигод одній групі та відмова щодо іншої можуть виявитися політично небезпечними. По-третє, програма може бути така широка, що отримують вигоди все і контрольної групи просто не може бути. По-четверте, у членів контрольної групи під час експерименту можливі зміни деяких ключових характеристик, що утруднить отримання адекватних і «чистих» результатів. По-п'яте, важко забезпечити по-справжньому випадковий характер розподілу вигоди від програми. І, нарешті, за деяких

обставин експериментальні підходи можуть бути трудомісткими та дорогими, особливо при збиранні нових даних.

При використанні експериментального підходу деякі з цих проблем можна вирішити завдяки ретельному плануванню. Один із способів – випадковий відбір бенефіціарів. Це забезпечує створення політично прозорого механізму розподілу та одночасно основу грамотного плану оцінки, оскільки бюджетні чи інформаційні обмеження часто унеможливають точно виявити тих, хто має найбільше право на допомогу, та надати їм цю допомогу. Другий спосіб - використовувати контрольні групи на більш пізній стадії програми, після того, як план оцінки вже розроблений і сама оцінка вже почалася. Цей метод випадкової вибірки визначає, коли саме отримають допомогу ті, хто має на це право (на відміну від того, чи отримують вони її взагалі). І, нарешті, рендомізація може бути застосована у підвиборці із групи людей, які мають однакове право на вигоди від програми.

### **Квзіекспериментальні підходи**

Коли неможливо створити контрольні та експериментальні групи за допомогою експериментального підходу, для оцінки можна використовувати квзіекспериментальні (нерендомізовані) підходи. За допомогою економетричних методів створюються контрольні групи, що нагадують експериментальні (принаймні щодо спостережуваних характеристик).

Приклади:

- метод відбору за подобою – метод формування контрольної групи з тих, хто не бере участі в проєкті, але найбільш близький за ключовими змінними до експериментальної групи;

- методи подвійних відмінностей – метод урахування відмінностей між відмінностями, метод аналізу результативності програми, коли порівнюються відмінності, що мали місце в експериментальній та контрольній групах за час реалізації програми;

- методи, засновані на використанні інструментальних змінних та рефлексивних порівнянь (таблиця 3.3.).

При використанні цих методів експериментальна та контрольна групи зазвичай вибираються після здійснення програми, причому вибираються не випадковим чином. Тому для досягнення максимальної подібності між контрольною та експериментальною групами різниці між ними повинні усуватися за допомогою статистичних заходів контролю та/або складних методів відбору за подобою. У деяких випадках контрольна група також вибирається до реалізації програми, хоча її вибір не є рендомізованим.

Головна перевага квазіекспериментальних підходів у тому, що вони дозволяють використовувати наявні дані і тому вимагають менше часу та коштів. За наявності достатніх даних їх можна використовувати після проведення програми.

Головні недоліки квазіекспериментальних підходів полягають у такому:

- а) надійність результатів часто невисока, оскільки методологія менш жорстка у статистичному плані;
- б) методи можуть стати статистично складними;
- в) існує проблема усунення вибірки.

При створенні контрольної групи (на відміну випадкової вибірки) на надійність результатів може вплинути безліч чинників. Складність статистичних методів вимагає високої кваліфікації розробки плану оцінки, аналізу та інтерпретації результатів. Це не завжди можливо, особливо в умовах, характерних для деяких країн, що розвиваються.

Третя проблема - зміщення або відхилення (bias). Під «зміщенням» (bias) зазвичай розуміється різниця між даною величиною та середнім значенням деякого набору величин або ступінь відхилення даних у наборі від випадкового розподілу. Ця проблема пов'язана з тим, що ступінь участі в програмі неоднаковий для різних підгруп; це впливає вибірку й у кінцевому підсумку результати.

Існує два типи усунення: усунення через відмінності у цьому, що підлягає спостереженню, тобто, відмінностей у даних, і усунення через відмінності у неспостережних чинниках (не дані). Останнє часто називають усуненням вибірки.

Зміщення вибірки відноситься до факторів, що не спостерігаються (наприклад, індивідуальні здібності, раніше існуючі умови і т.д.), які можуть призвести до спотворення результату. Рендомізовані експерименти вирішують проблему зміщення за допомогою контрольної групи, сформованої з тих, хто міг би брати участь у програмі, але комусь на випадковій основі було відмовлено в доступі до неї. Випадковий розподіл допомоги не усуває зміщення, але рівномірно розподіляє його між учасниками та неучасниками програми. У квазіекспериментальних схемах статистичні моделі (наприклад, метод відбору, метод подвійних відмінностей, метод інструментальних змінних) наближаються до цього результату шляхом моделювання процесу вибірки, щоб, навіть використовуючи неекспериментальні дані, отримати незміщену оцінку. Загальна ідея - порівняти учасників та неучасників програми, використовуючи той самий процес їх відбору. Достовірність цієї моделі залежить від того, як добре вона визначена.

Хорошим прикладом може бути ситуація з оцінкою зарплати жінок. Наявні дані відносяться до категорії жінок, які собі зробили вибір - працювати. Якби рішення про використання цих даних було прийнято, ми могли б ігнорувати той факт, що не вся інформація про заробітки зібрана, і застосувати в моделі формування оплати праці лінійну регресію. Проте рішення працювати приймається жінками не випадково: можливо, ті з них, хто отримав би низькі заробітки, воліють не працювати, оскільки вони оцінюють свій очікуваний заробіток вище, ніж пропонують роботодавці. Тому вибірка, складена на основі цих наявних даних, була б зміщена вгору в порівнянні з реально існуючими заробітками жінок.

Можна внести відповідну поправку, якщо існують змінні, що мають сильний вплив на можливі спостереження (очікувана заробітна плата), але не на результат (фактично запропонована заробітна плата). Такою змінною могла б бути кількість дітей у будинку.

Зміщення, що спостерігається, може бути обумовлено критеріями, що використовуються для формування вибірки (наприклад, географічне положення, відвідування школи або присутність на ринку праці).

Неспостережені фактори, які здатні вплинути на результат програми, можуть включати індивідуальні здібності, рівень бажання працювати або сімейні зв'язки, а також суб'єктивний (часто політично мотивований) ухил у процесі відбору учасників програми.

Обидва типи зміщення можуть спотворити результати, включаючи недооцінку та переоцінку фактичного впливу програми, негативну оцінку при реальному позитивному ефекті (і навпаки) або визнання впливу статистично незначущого за його реальної статистичної значущості (і навпаки).

Можна контролювати зміщення статистичними методами, такими як метод порівняння за подобою (схожістю) – метод порівняння експериментальної та контрольної групи (відібраної на основі економетричних методик, наприклад показників рівнянь регресії, на основі ширших досліджень, наприклад бюджетних), або метод інструментальних змінних, але повністю усунути зміщення дуже важко, що є великою проблемою для дослідників у галузі аналізу впливу.

Серед методів, що застосовуються в рамках квазіекспериментальних підходів, другою найкращою альтернативою експериментальним вважається метод порівняння за подобою.

Можливе також застосування методу відбору подібного за схильністю (імовірності) - метод формування контрольної групи з використанням показників рівняння регресії, розрахованого для експериментальної групи.

Цей метод привабливий для фахівців з оцінки, що працюють в умовах обмеженого часу та не мають базових (вихідних) даних, оскільки він може бути використаний з одиничним зрізом даних. Але його результати залежать від наявності правильних даних, оскільки він ґрунтується на надлишковій вибірці з числа учасників програми в процесі польової стадії більш масштабного дослідження, а потім на порівнянні їх подібно до контрольної групи, також відібраної з великої вибірки, часто із загальнонаціональних обстежень домогосподарств.

Оскільки великі обстеження в країнах, що розвиваються, проводяться все частіше (наприклад, Багатоцільове обстеження рівня життя - Living Standard Measurement Studies, LSMS), то цей метод оцінки виглядає досить перспективним.

Коротка характеристика кількісних методів, що використовуються при оцінці впливу програм, представлена в таблиці 3.3.

Таблиця 3.3.

Кількісні методи, що використовуються при оцінці впливу програм

	Найменування методу	Коротка характеристика
<b>1.</b>	<b>Експериментальний, або рендомізований підхід</b>	
1.1	Рендомізація	Виконується випадкова вибірка учасників експериментальної та контрольної груп із чітко визначеної сукупності. У цьому випадку групи повинні відрізнятися лише тим, що одна з них бере участь у програмі, а інша – ні. (Можуть бути відмінності через помилку вибірки, але чим більша експериментальна та контрольна групи, тим менша помилка.)
<b>2.</b>	<b>Неекспериментальні, або квазіекспериментальні підходи</b>	
2.1	Методи відбору за подобою, або конструйовані засоби контролю (Matching methods or constructed controls)	Робиться спроба підібрати ідеальні порівняння, що відповідають експериментальній групі з великого дослідження. Найбільш часто використовуваний тип відбору - це метод відбору подібного за схильністю (імовірності) (propensity score matching), коли контрольна група зіставляється з експериментальною на основі спостережуваних характеристик або за допомогою «показника схильності» (очікуваної ймовірності участі за даних умов); чим ближче показники схильності, тим краща відповідність. Хороша контрольна група береться з тієї ж економічної середовища, як і експериментальна, їм пропонується однакова анкета, а інтерв'юери мають подібну підготовку. Ці методи називають також методами узгодження.

	Найменування методу	Коротка характеристика
2.2	Методи подвійних відмінностей, або врахування відмінностей між відмінностями (double difference or difference-in-differences methods)	Порівнюються експериментальна та контрольна групи до (перша різниця) та після (друга різниця) програми. Інструменти порівняльного аналізу (компаратори) не слід використовувати, коли застосовуються показники схильності, та їх значення виходять за межі отриманих в експериментальній групі.
2.3	Методи інструментальних змінних, або статистичного контролю (instrumental variables or statistical control methods)	Використовується одна змінна або більше, що стосуються власне участі, але не результату цієї участі. При цьому визначаються екзогенні зміни у результатах, причиною яких є програма; таким чином, визнається, що її розміщення не випадкове, а цілеспрямоване. «Інструментальні змінні» використовуються насамперед для прогнозування участі у програмі. Потім можна спостерігати, як показник результату змінюється разом із прогнозованими значеннями.
2.4	Рефлексивні порівняння (reflexive comparisons)	Проводиться «базисне» (вихідне) обстеження учасників до проведення програми, а також обстеження після її проведення. Вихідні дані служать на формування контрольної групи, а вплив вимірюється з допомогою змін показників результату до і після програми.

### Якісні методи

Якісні методи також застосовуються з метою оцінки впливу, проте причинно-наслідкові зв'язки визначаються через гіпотетичну альтернативну ситуацію. Головне в якісних методах – зрозуміти, як досліджувані об'єкти впливу сприймають процеси, що відбуваються, їх реакція та умови.

Якісні методи, особливо спостереження учасників, можуть розкрити, як домогосподарства та місцеві спільноти сприймають програму, і який вплив він на них робить. Оскільки ключовим елементом аналізу впливу є аналіз альтернативної гіпотетичної ситуації, якісні підходи зазвичай комбінують з іншими методами.

Якісний підхід використовує порівняно «відкриті» методи у складанні схеми збору даних та при їх аналізі. Якісним даним можна дати також кількісний вираз.

Серед методик якісної оцінки впливу є такі, що призначені для проведення експрес-оцінок у сільській місцевості. Вони ґрунтуються на

знаннях учасниками оточення проекту або програми, за якими проводиться оцінка.

Також використовуються методики, за яких передбачено широку участь усіх зацікавлених сторін на всіх етапах проведення оцінки, при визначенні мети дослідження, виявленні та відборі тих показників, що будуть використовуватися, а також збиранні та аналізі даних. Докладний аналіз методів, що передбачають участь громадськості, див. The World Bank Participation Sourcebook. Washington, DC: World Bank, 1996 (на сайті Світового банку <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>).

Переваги якісної оцінки полягають у гнучкості методики та можливості її адаптації до конкретної ситуації, у її «відкритості» та швидкості проведення. Використання якісних методів дає більш глибоке розуміння позицій усіх зацікавлених сторін та системи їх пріоритетів, а також умов та процесів, що впливають на вплив програми.

Серед недоліків слід відзначити суб'єктивність при зборі даних, відсутність порівняльної (контрольної) групи та статистичну недостовірність через невеликі обсяги вибірки, що ускладнює екстраполяцію висновків на більш репрезентативну сукупність (популяцію). Обґрунтованість та надійність якісних даних великою мірою залежать від кваліфікації та інтуїції фахівця, який проводить оцінку. Якщо польові працівники не розуміють будь-які соціальні та культурні норми чи установки, не враховують знаки невербальної комунікації, існує ризик неправильної інтерпретації зібраних даних. Під «невербальною комунікацією» розуміється передача чи обмін інформацією без мови або усного висловлювання. Наприклад, це може бути обмін письмовими посланнями, вираження відношення до чогось жестом чи вчинком (відмова від інтерв'ювання, який може бути обумовлений порушенням будь-яких соціальних та культурних норм чи установок).

І, нарешті, без порівняльної групи, неможливо побудувати гіпотетичну альтернативну ситуацію, і, відповідно, виявити причинно-наслідкові характеристики впливу проекту.

## **Поєднання кількісних та якісних методів**

Кількісні методи оцінки на основі статистично репрезентативної вибірки більш підходять для оцінки причинно-наслідкових зв'язків за допомогою економетричних методів або для отримання висновків, що екстраполюються. Якісні методи дають можливість глибокого вивчення вибраних тем, ситуацій чи подій. Вони дозволяють подивитися на те, що відбувається з позиції отримувача допомоги (бенефіціара), спостерігати динаміку змін, допомагають інтерпретувати кількісні результати. Вибір того чи багато підходів має як переваги, так і недоліки.

Часто саме комбінація кількісних та якісних підходів найкраще відповідає інформаційним потребам програми. При поєднанні двох підходів якісний метод допомагає формулювати ключові питання, складати анкети, стратифікувати кількісні вибірки, аналізувати соціальний, політичний чи економічний контекст програми. Кількісні методи допомагають визначити стратегії збору якісних даних, розробляти структуру вибірки таким чином, щоб результати якісного аналізу могли бути екстрапольовані на всю сукупність через використання статистично значущої вибірки. Статистичний аналіз можна використовувати для внесення поправок в опис характеристик домогосподарств та соціально-економічних умов у різних досліджуваних галузях, виключаючи цим альтернативні пояснення результатів.

Переваги використання такого інтегрованого підходу такі:

- перевірка узгодженості оцінок може здійснюватися у вигляді методу тріангуляції (процес незалежних повторних, багаторазових оцінок основних змінних перевірки стійкості вимірювань), тобто. шляхом проведення кількох незалежних оцінок ключових змінних (таких як рівень доходу, різні думки про проект, причини реалізації або відсутності реалізації державних програм, конкретний вплив проекту тощо);

- можливість ознайомитися з різними точками зору. Наприклад, незважаючи на те, що дослідники можуть вважати ключовими показниками добробуту домогосподарства рівень доходу або споживання, конкретні

ситуації можуть показати, що жінки більш стурбовані своєю незахищеністю (визначуваною як відсутність доступу до системи соціального захисту в кризовій ситуації), безвладдям або насильством, що застосовується до них;

- можливість проведення аналізу на різних рівнях. Дослідницькі методи можуть дати точну оцінку добробуту (індивідууму, домогосподарства чи суспільства). Але вони набагато менш ефективні при аналізі соціальних процесів (конфлікт, участь чи неучасть у програмах тощо) або під час аналізу роботи громадських інститутів (наскільки ефективно працюють системи охорони здоров'я, освіти, кредитування тощо і як вони сприймаються суспільством) . Існує безліч якісних методів для аналізу соціальних процесів, інститутів, структури суспільства та конфліктів.

- можливості зворотний зв'язок, що допомагає інтерпретувати результати. Звіти про дослідження часто містять нагадування про очевидну непослідовність чи суперечливість результатів або про цікаві відмінності між спільнотами та групами, які не пояснюються наявними даними. Більшість кількісних досліджень не дозволяють після закінчення фази збору даних повернутися в поле за додатковою інформацією. Тому дослідники також використовують якісні методи для перевірки про «викидів» – відповідей, які не вписуються в загальну картину. Часто аналітик змушений приймати довільне рішення про те, чи виключати людину чи домогосподарство, які не відповідають нормі (виходячи із припущення, що таке відхилення містить помилку), або змінювати цифри. Якісні методи дозволяють швидко проводити додаткові польові дослідження для перевірки таких випадків.

Насправді кількісні і якісні методи мають поєднуватися кожному етапі оцінки впливу.

### **Інші підходи до оцінки впливу**

Говорячи про оцінку впливу муніципальних програм на розвиток АТО, слід зазначити ще два дуже важливі моменти:

- а) підходи до вимірювання впливу програм структурної перебудови;
- б) теоретична оцінка.

Обидві теми включають застосування багатьох з розглянутих вище методик, незважаючи на використання іншого підходу.

**Оцінка програм структурної перебудови.** Останнім часом досить активно обговорюється вплив програм структурної перебудови становища населення. Багато аргументів, що використовуються в цих дискусіях, засновані на невірних припущеннях і методах.

Як і в інших випадках, стратегічні зміни у проектах структурної перебудови мають бути:

а) зіставлені з відповідними гіпотетичними альтернативними ситуаціями, в яких діяли самі макроекономічні обмеження;

б) проаналізовані в контексті місцевої структури економіки та засновані на емпіричній інформації, отриманій під час обстеження домогосподарств.

Завдання ускладнюється із трьох причин. По-перше, стратегічні зміни здатні впливати на всю економіку, через що можуть бути відсутні незачеплені порівняльні групи.

По-друге, через наявність зовнішніх факторів, затримок, зворотних зв'язків та заміщень будь-які зміни в рівні добробуту населення слід інтерпретувати з великою обережністю.

По-третє, важко передбачити, що сталося б, якби зміни не проводилися, – яку стратегію обрало б місцеве самоврядування та які були б наслідки для населення.

У літературі описано кілька підходів, і в кожного є свої недоліки. Методи багато в чому схожі на описані в таблиці 3.2., хоча, як ми побачимо нижче (див. **Методи оцінки стратегії структурної перебудови**), аналіз гіпотетичної альтернативної ситуації (припущення від зворотного) потребує суттєвих припущень, що може вплинути на обґрунтованість результатів. Максимальний ефект дає виділення конкретних стратегічних змін, які впливають на населення. Але й без цього виділення впливів конкретних стратегічних змін може бути важким завданням.

**Методи оцінки стратегії структурної розбудови.** Підходи без використання гіпотетичної альтернативної ситуації:

- для оцінки рівня життя населення (і часто виявлення груп ризику) до, під час і після здійснення стратегії структурної перебудови використовуються аналіз фокус-групи, інтерв'ю та інші якісні методи;

- метод «до та після програми», коли порівнюються значення ключових змінних до та після програми. Ці статистичні методи використовуються для того, щоб визначити, чи відбулася значна зміна будь-яких змінних, що становлять інтерес для даного дослідження. Такий підхід часто призводить до усунення результату, оскільки він виходить із припущення, що без програми показники залишилися б на початковому рівні.

Підходи, що використовують побудову гіпотетичної альтернативної ситуації (сценарію) при множинних припущеннях:

- розрахункові моделі загальної рівноваги (Computable General Equilibrium Models – CGE) базуються на імітаційних моделях для прогнозування результатів для експериментальних та контрольних груп. Основне завдання таких моделей – відстежити роботу реальної економіки. Вони зазвичай базуються на використанні детальних матриць «суспільних рахунків» (social accounting matrices – SAMs), складених за допомогою даних національних рахунків, аналізу витрат домогосподарств та інших досліджень. Хоча метод CGE дозволяє побудувати гіпотетичний сценарій, надійність цієї моделі повністю залежить від достовірності припущень. Це може бути проблематичним, оскільки бази даних є вичерпними, а багато параметрів були оцінені формальними економетричними методами. Моделі CGE також дуже трудомісткі та взагалі відрізняються своєю громіздкістю;

- порівняння: «з програмою та без програми» - тут порівнюється динаміка ключових змінних за вибіркою об'єктів, де була здійснена програма, та об'єктів, де вона не проводилася (контрольна/порівняльна група). Як альтернативний гіпотетичний сценарій виступає поведінка контрольної групи (вона демонструє ситуацію, яка мала б місце в АТО при

проведенні програми і відсутність такої програми). Проте формування надійної контрольної групи – досить складне завдання. Цей спосіб виходить з того, що єдиною відмінністю контрольної групи АТО, де проводиться програма, є факт реалізації програми структурної перебудови, інші зовнішні чинники впливають на обидві групи однаково;

- методи, внесення статистичної поправки (статистичний контроль) використовують регресії, що фіксують відмінності в початкових умовах і стратегіях, що застосовуються в так званих програмних і непрограмних об'єктів АТО. Такий підхід визначає різницю між «програмними» і «непрограмними» об'єктами АТО період, що передуює проведенню програми, та був дає можливість внести статистичні поправки виділення впливу програми на показники, отримані після проведення програми.

### **Теоретичні оцінки.**

Вихідне положення «теоретичних оцінок» полягає в наступному: програми та проекти ґрунтуються на явній чи неявній теорії про те, як і чому має працювати програма. У такому разі оцінка полягатиме в аналізі кожної теорії та набору припущень за програмою в ході її реалізації, а не в її середині або після завершення. При складанні плану оцінки теоретичні припущення, що лежать в її основі, представляються у вигляді послідовності численних малих кроків із застосуванням методів збору даних та аналізу того, як реалізуються в реальному житті зроблені теоретичні припущення. Якщо ж події не розгортаються очікуваним чином, то з достатньою часткою впевненості можна сказати, де, чому і як стався збій.

Тут основну увагу приділяють тому, як люди реагують на заходи в рамках програми. Переваги такого підходу полягають, по-перше, у тому, що ефективність програми виявляється на ранній стадії її застосування. Збої у процесі виконання програми можна одразу відкоригувати. По-друге, такий підхід допомагає пояснити, як і чому виходить ефект, що спостерігається. Якщо події розгортаються відповідно до очікувань, можна з певною часткою

впевненості сказати, як саме був отриманий ефект, що спостерігається. Поетапний розгляд програми дозволяє відстежити, як ресурси, використовувані у межах програми, призводять до цих результатів.

Недоліки цього підходу подібні до тих, що мають місце в інших методиках. Зокрема:

а) виявлення припущень та теоретичних положень – завдання складне в силу самого свого змісту;

б) без правильного інструментарію та даних проведення поетапного виміру може бути проблематичним;

в) існують проблеми при перевірці ефекту, оскільки положення теорій можуть бути надто загальними або розпливчастими для цілей перевірки;

г) труднощі з інтерпретацією можуть ускладнити формулювання екстрапольованих висновків та висновків.

#### **Аналіз «витрати – вигоди» і «витрати – ефективність»**

Хоча метою цього аналізу не є визначення впливу, він дозволяє розробникам стратегії виміряти ефективність програм шляхом розгляду альтернатив і зіставлення витрат за отримання результату. Такий аналіз підвищує значущість оцінки впливу для розробників стратегії, тому його слід включати в план будь-якої оцінки впливу.

При аналізі «витрати-вигоди» основним завданням є вимірювання економічної ефективності у грошах через зіставлення вартості програми та тих вигод, які вона принесла. Однак для багатьох проектів, особливо у соціальній сфері, неможливо перевести всі результати у грошовий еквівалент. Наприклад, результатом програми інвестицій у школи (підручники, меблі, підготовчі програми) є зростання успішності. Для кількісного виразу користі тут доречно використовувати не гроші, а показники успішності учнів. Це вимагатиме проведення аналізу «витрати – ефективність». Концептуальна основа обох типів аналізу є ідентичною.

Основні етапи при проведенні аналізу «витрати – вигоди» та «витрати – ефективність» такі: визначити всі витрати та вигоди і потім розрахувати

співвідношення витрат та ефективності. При підрахунку витрат слід включати вартість самої програми, а також адміністративні витрати, надання послуг, інвестиції (дисконтовані та представлені у вигляді чистої наведеної вартості), грошове вираження наданих безкоштовно товарів або послуг, витрати для суспільства (наприклад, погіршення стану навколишнього середовища, небезпека здоров'я тощо). Вигоди можуть мати грошовий (збільшення доходу) або кількісний вираз, наприклад, кількість поставок (послуг), оцінки, отримані під час тестів, або покращення здоров'я. Якщо вигоди від програми не можна визначити кількісно, можна використовувати суб'єктивні показники, такі як ранжування або ваги. Втім, за такого підходу інтерпретація суб'єктивних оцінок може бути непростим завданням.

Після визначення витрат і вигод, співвідношення «витрати-ефективність» ( $R$ ) може бути представлено, як  $R = \text{витрати} / \text{одинаця}$  (наприклад, кількість годин класної роботи, необхідне отримання заліку) або вигода. По цьому співвідношенні можна порівнювати різні програми для того, щоб з'ясувати їх ефективність. Теоретично цей метод досить простий. Але на практиці існує безліч складнощів при виявленні та кількісному вираженні витрат і вигод. Важливо вибрати правильні показники, використовувати однакові методи та послідовно робити економічні припущення, щоб співвідношення витрат та вигод справді були співставними. Як і з іншими методами, що використовуються при аналізі впливу, вимірювання показника «витрати-ефективність» може бути здійснено найкращим чином, якщо воно включено до плану оцінки на ранніх її стадіях. Це дозволяє зібрати інформацію про необхідні витрати та вигоди та забезпечити їхню узгодженість.

Щоб проводити оцінку, необхідно мати ряд навичок. Початкове узгодження діяльності команди оцінювачів та розробників стратегії розвитку АТО значно підвищує якість оцінки та її корисність у кінцевому підсумку. Тому важливо якомога раніше визначити, хто увійде до команди,

розподілити функції та налагодити механізми взаємодії при здійсненні ключових етапів оцінного процесу.

До основних членів команди входять координатор групи, що здійснює оцінку, аналітики (економіст і соціологи) і, якщо запланований збір нових даних, – фахівець з вибірки, розробник плану обстеження, координатор робіт на місцях (робота з інтерв'ювання, збору та обробки даних на місцях) та команда, що працює на місцях, також менеджери, відповідальні за збір даних та їх обробку (повне посібник із планування та здійснення досліджень). Залежно від обсягу, масштабу та плану дослідження співробітники можуть поєднувати деякі з цих функцій, або знадобиться набір додаткових працівників на допомогу основній команді. У деяких випадках, якщо у аналітиків немає досвіду комбінованого використання кількісних та якісних методів, на стадії формування команди може знадобитися додатковий час, щоб члени команди «притерлися» один до одного та могли ефективно співпрацювати. Відповідальність серед членів команди розподіляється так.

Координатор оцінки - відповідає за визначення інформаційних потреб та використовуваних для оцінки показників (які часто визначаються спільно із замовником за допомогою матриці логічної структури), за складання технічного завдання на проведення оцінки, вибір методики та формування команди. У багатьох випадках координатор оцінки також здійснює аналіз оцінки.

Аналітики - щодо кількісного аналізу знадобиться економіст, а залучення громадськості та якісного аналізу різних етапах оцінки впливу необхідний соціолог чи антрополог. У написанні звіту мають брати участь і ті, й інші.

Фахівець із вибірки – керує процесом формування вибірки. Для отримання кількісних даних фахівець повинен вміти проводити розрахунки потужності вибірки - попереднє обґрунтування обсягу вибірки з точки зору її близькості по даному набору показників до об'єкта, що моделюється, щоб визначити прийнятний обсяг вибірки для використовуваних показників,

формувати вибірку, порівнювати результати фактичної та запланованої вибірки та визначати ваги вибірки - сукупність показників, що використовуються для розрахунку ступеня репрезентативності отриманої вибірки (стосовно генеральної сукупності) і розрахованих після проведення досліджень на місцях - для подальшого аналізу. Для отримання якісних даних фахівець із вибірки керує процесом формування вибірки разом із аналітиками, забезпечуючи правильний вибір експертів (джерел інформації). Спеціаліст з вибірки також відповідає за вибір місця та груп для здійснення пробних проектів. Часто він повинен працювати в парі з місцевим інформаційним координатором, відповідальним за збір даних, на підставі яких формуватиметься вибірка.

Розробник плану дослідження - це людина або група людей, відповідальних за розробку інструментарію для збору даних, інструкцій та схем кодування інформації, а також за погодження дій з координатором оцінювання, щоб за допомогою наявних інструментів були отримані необхідні для аналізу дані. Ця людина/група бере участь також в апробації та доопрацюванні анкет.

Координатор роботи на місцях/працівники - координатор здійснює нагляд за процесом збору даних, від планування маршрутів для збору даних до формування команди працівників на місцях та складання графіка їх роботи. Команди, що працюють на місцях, зазвичай складаються з контролерів та інтерв'юерів. Контролери (супервайзери) керують працівниками на місцях (інтерв'юери, відповідальні за введення даних та водії) та відповідають за якість даних, отриманих на місцях. Інтерв'юери проводять анкетування та заповнюють опитувальні листи. У деяких випадках відповідно до прийнятих культурних установок необхідно, щоб до складу інтерв'юерів входили як чоловіки, так і жінки, а інтерв'ю з чоловіками та жінками розроблялися та проводилися окремо.

Фахівці з організації (управління) та обробки даних - планування введення даних, введення, перевірка їх валідності, документування даних та отримання основних результатів, які потім перевіряються аналітиками.

При формуванні команди координатор оцінки повинен врахувати кілька важливих моментів, що стосуються місцевих інституційних можливостей для забезпечення неупереджених та якісних результатів. По-перше, чи є місцевий потенціал для повного чи часткового проведення оцінки та яке зовнішнє керівництво та допомога можуть знадобитися? Тому необхідно критично оцінити місцеві можливості та розподілити обов'язки. Незалежно від остаточного складу команди важливо призначити координатора оцінки, здатного ефективно працювати з джерелами інформації, аналітиками та розробниками програми, які використовуватимуть дані та результати оцінки. Якщо ця людина не проживає в цій АТО, рекомендується призначити місцевого координатора, який організуватиме роботу спільно з керівником оцінки.

Друге: вибір між приватною фірмою та державним відомством. Приватні фірми може бути надійнішими у сенсі дотримання обумовлених термінів. Але при цьому втрачається можливість розвитку потенціалу в державному секторі, і зі зрозумілих причин приватні фірми менш схильні вбудовувати в оцінний процес дорогі елементи.

Третє: інституційна дистанція між оцінювачем та тими, хто потім користуватиметься результатами оцінки. Для збереження об'єктивності оцінка має йти незалежно від інституту, який відповідає за реалізацію програми. Але часто оцінка має кілька цілей, включаючи розвиток відповідного потенціалу всередині державних відомств та привернення уваги виконавців програм до реалій програм, що проводяться. Принаймні ті, хто користується результатами оцінки (розробники стратегії в адміністрації АТО, неурядові організації, донорські організації та інститути, що відповідають за муніципальний розвиток), мають бути достатньо залучені до процесу, щоб забезпечити легітимність оцінки та відповідність її результатів їх

інформаційним запитам. Зрештою, координатор оцінки та його клієнти повинні знайти золоту середину між включеністю користувачів оцінки у процес, з одного боку, та незалежністю та легітимністю результатів – з іншого.

Звіти повинні бути заплановані в рамках більш широкої стратегії поширення; в їх рамках можна створювати презентації для різних аудиторій, видавати прес-релізи, встановлювати зворотний зв'язок із експертами-джерелами інформації, розміщення інформації в мережі Інтернет.

Інформаційні стратегії варто передбачати і для того, щоб досягти цільової аудиторії, інформаційна стратегія повинна бути введена в дію на ранній стадії процесу планування оцінки.

## ВИСНОВКИ

Нині інститут місцевого самоврядування привертає в нашій країні дедалі пильнішу увагу як політиків, учених, економістів, а й широких верств населення. Зумовлено це тим, що становлення місцевого самоврядування – не просто данина демократичним принципам. У зв'язку зі зміною економічної та політичної ситуації, появою множинності форм власності, ускладненням господарських зв'язків в Україні об'єктивно виникла необхідність децентралізації влади та передачі низки функцій на місця. Наближення органів влади до об'єкта управління дозволяє приймати оптимальні управлінські рішення у найкоротші терміни з максимальним урахуванням місцевих особливостей і цим ефективно впливати на економічну ситуацію на місцях та в країні в цілому.

Сучасний стан розвитку місцевого самоврядування України характеризується незавершеністю формування його повноцінних органів. Проте, оскільки будь-яка АТО наділена власними ресурсами, саме місцеві спільноти потенційно здатні вирішувати свої проблеми з урахуванням конкретних умов окремої території у найефективніших формах.

Перед АТО стоїть завдання подолання негативних наслідків, викликаних різким загостренням депресивних явищ, пов'язаних з високою концентрацією виробництв із застарілим технологічним укладом і не здатних забезпечити необхідний рівень конкурентоспроможності місцевої продукції, особливо у випадках найчастіше недобросовісної конкуренції з боку сторонніх виробників та відсутності політики підтримки вітчизняного, місцевого підприємця.

Одночасно відбувається зростання безробіття, погіршення соціально-економічного становища населення, зростає кількість населених пунктів та регіонів, що у кризовому стані. В сучасних умовах особливого значення набувають інструменти економічної політики, призначені для реалізації

принципових структурних зрушень економіки країни загалом, окремих регіонів, громад, населених пунктів.

Одним з таких ключових економічних інструментів є програмно-цільовий метод, умови застосування якого (необхідність кардинальної зміни несприятливих пропорцій, структури, тенденцій розвитку економіки, соціальної сфери та екології, комплексність проблеми, що виникла тощо) повністю дозволяють розглядати його як один з основних методів здійснення якісних змін соціально-еколого-економічної ситуації як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

В сучасних умовах зберігаються загальні передумови використання програмно-цільового підходу: подолання цільової обмеженості у вирішенні проблем розвитку окремих галузей та товаровиробників; необхідність досягнення кардинальних зрушень в економічній сфері, що торкаються просторових аспектів суспільного відтворення (освоєння ресурсів місцевого значення, взаємодія АТО, підприємств та організацій при вирішенні територіальних проблем, будівництво об'єктів виробничої інфраструктури місцевого призначення тощо); поява низки нових чинників, зумовлених особливостями перехідного періоду.

Необхідність підтримки як позитивних проявів в умовах кризи - конструктивних структурних зрушень, так і пом'якшення негативних соціально-еколого-економічних наслідків роблять доцільним першочергове використання програмно-цільового методу для вирішення проблем перехідного періоду.

Особлива роль цільових програм у ринковій економіці визначається тим, що ринок не завжди дозволяє повною мірою мобілізувати додаткові фінансові та матеріальні ресурси для розвитку АТО. Успішно вирішуючи завдання використання ресурсів, він досить погано справляється із завданнями їх відтворення, що вимагають більшої тривалості інвестиційного циклу. Тому все, що пов'язане з наданням економіці поступальної цільової

динаміки в умовах дискретності національно-економічних проблем, природним чином "лягає" на програми.

На етапі виходу з кризи особливо важливого значення набуває антиінерційний потенціал програмного методу, його здатність мобілізувати ресурси на вирішення таких проблем, які ще не увійшли до структури інтересів ланок економіки, що склалися, і тому не можуть бути вирішені в рамках їх традиційного функціонування.

Місцеве самоврядування має особливості і вони виявляються у впливі муніципальних програм в розвитку АТО. У практиці муніципального управління в силу складності та багатоплановості завдань немає єдиної та загально визнаної методики оцінки муніципальних програм на розвиток АТО. У світовому співтоваристві оцінювачів, що належать до різних управлінських та аналітичних шкіл, поки що не склалося навіть єдиного термінологічного поля в тематиці моніторингу та оцінки муніципальних програм. Це цілком зрозуміло з кількох причин. Насамперед механізм громадського управління територією, яке здійснює місцеве співтовариство через делеговані органи, дуже складний. Муніципальні програми покликані формувати процес розвитку АТО чи окремих сфер його життєдіяльності. Крім того, на розвиток території впливає безліч зовнішніх факторів, які необхідно враховувати при аналізі та прогнозуванні ситуації, і таким чином сам об'єкт дослідження (оцінки) теж надзвичайно складний. І, нарешті, більшість муніципальних програм мають довготривалу спрямованість, що посилює складність їх реалізації та аналізу у мінливих політичних та економічних умовах.

Призначення оцінки впливу муніципальних програм, в такий спосіб, у тому, щоб з'ясувати, наскільки успішна оцінювана програма з погляду розвитку АТО. Критерії успішності програми можуть бути різними. Більше того, муніципальні комплексні та цільові програми настільки ж різноманітні, як і самі АТО. Отже, цілі та завдання, що ставляться перед оцінкою впливу в кожному конкретному випадку, теж різні.

Неоднозначно сприймається і розуміється муніципальними утвореннями та саме поняття «розвиток АТО». Проте, світове співтовариство виробило поняття «стійкий розвиток», зокрема й у муніципальних утворень. Широке застосування знаходить використання індикаторів сталого розвитку, показників якості життя населення визначення параметрів і характеру розвитку муніципального розвитку. Таким чином, закладено основу системи координат, що визначають розвиток муніципального утворення та дозволяє зіставляти кількість та якість змін у життєдіяльності АТО.

Загальна мета проведення оцінки впливу муніципальних програм в розвитку АТО - це сприяння сталого розвитку муніципальних утворень через вдосконалення процедур планування та управління процесами соціально-еколого-економічного розвитку. Впровадження системи оцінки впливу муніципальних програм в розвитку АТО дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечити наступність стратегії розвитку АТО, зробити оцінку стандартної, невід'ємною процедурою у межах муніципального управління.

У процесі досягнення загальної мети оцінки впливу програм на розвиток АТО вирішується ціла низка завдань. Їх набір може бути різним. Ось деякі з них:

- коригування змісту програми - уточнення цілей та завдань, переорієнтування програми на досягнення реалістичних результатів тощо;
- активізація роботи з виконання програми - експертиза ефективності організації виконання програми, залучення у роботу нових виконавців, підвищення ефективності збору даних, експертиза додаткових потреб тощо;
- аналіз причин успіхів та невдач виконання програми;
- облік помилок та недоліків програми при розробці інших програм;
- привернення уваги громадськості до програми;
- забезпечення поточного та залучення додаткового фінансування;
- інформування осіб та організацій, що приймають рішення;

- аналіз розбіжностей, що виникають серед виконавців у процесі реалізації програми.

Теорія та практика управління розвитком свідчить, що оцінка впливу, зіставлення витрат та результатів необхідна для підготовки обґрунтованих рішень як у підприємницькому, так і у суспільному секторі. В обох випадках потрібно якомога повніше і точніше визначити, по-перше, компоненти витрат, по-друге, коло наслідків, до яких вони призводять, по-третє, економічні вимірники, що дозволяють оцінювати різноманітні елементи витрат і результатів в єдиному масштабі; четверте, ефективність, тобто. різницю між результатами та витратами. Для муніципальних утворень необхідні системи індикаторів, які включають експертні оцінки аналізованої системи управління розвитком, і навіть окремих її підсистем, і комплексна оцінка управління розвитком, що дозволяє оцінювати ефективність управління розвитком АТО за значної сукупності чинників.

Для вдосконалення процесу управління АТО в українській економіці необхідно створення єдиної бази даних для внутрішнього споживання, - компактної системи статистичних показників про АТО та створення системи оцінки ефективності управління розвитком. При цьому необхідно враховувати реальну специфіку муніципальних утворень, що у свою чергу передбачає адаптацію існуючих методів оцінки до місцевих особливостей, а також розробку методик оцінки залежно від завдань, що вирішуються муніципалітетом.

Проведений аналіз вітчизняного досвіду показує, що на сьогоднішній день будь-яка єдина універсальна методика оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО відсутня.

Необхідною умовою ефективного управління розвитком АТО є реалізація функцій контролю реалізації муніципальних програм, що передбачає застосування відповідної методики оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО, що враховує відповідний зарубіжний та

вітчизняний досвід і потребує відповідних інструментів залежно від конкретних.

Теоретичні основи оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО включають в себе властивості та особливості муніципального устрою та управління АТО, особливості та характер розвитку муніципальних утворень в Україні та загальносвітові тенденції, розкривають визначення предмета, основних характеристик оцінки та принципи її побудови.

Елементи (інструментарій) методики оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО включають визначення (розробку) критеріїв і показників. Їх основною особливістю є поєднання формальних методів та неформалізованого (експертного) знання (за аналогією із системним аналізом) при розробці.

Оцінка впливу муніципальних програм в розвитку АТО – як система взаємозалежних критеріїв і показників, які характеризують напрями соціально-еколого-економічного розвитку – є управлінський інструмент. Цей інструмент використовує дані звітів про виконання бюджетів, поєднуючи їх з демографічною, соціально-еколого-економічною інформацією, а також з характеристиками, що описують стан управління розвитком АТО. Результати цієї оцінки використовуються органами місцевого самоврядування для прийняття конкретних рішень у сфері своєї професійної компетенції.

Технологія побудови методики (на основі доступних джерел інформації) передбачає побудову системи шляхом вибору конкретних показників з огляду на думку експерта, який проводить аналіз про специфіку даної АТО. Вона складається лише на рівні проектування процесу оцінки під час впровадження будь-якої АТО. Її регулювання виробляється у процесі управління з урахуванням аналізу даних, одержуваних каналом зворотний зв'язок.

Впровадження методики оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО в управлінський процес передбачає можливість застосування її

та для оцінки впливу органів місцевого самоврядування у їхній поточній діяльності на розвиток АТО.

Застосування розробленого автором методичного підходу та методики оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО дозволяє враховувати основні фактори, що впливають на соціально-еколого-економічний розвиток АТО, та проводити аналіз можливих перспектив.

При розробці методики оцінки автором були досліджені та систематизовані загальні та приватні види впливу муніципальних програм на розвиток АТО.

Результатом дослідження стала розробка методики оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО, що систематизує зібраний і оброблений матеріал і дозволяє підходити до процесів розвитку організації комплексно та системно, чим це реалізується зараз на практиці.

Розробка методики оцінки впливу муніципальних програм на розвиток АТО не тільки розширює межі застосування методології управління проектами та програмами та систематизує в даному напрямку накопичений теорією менеджменту досвід та знання, а й має практичну цінність для муніципальних утворень, що розвиваються.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрам'юк І. Черговий план заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку: про що й навіщо? / І. Абрам'юк: [Електронний ресурс] // Інститут громадянського суспільства. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=1634>.
2. Балашов А.М. Технологічний аспект екологізації управління сталим розвитком муніципального утворення [Електронний ресурс] / А.М. Балашов // Університетські наукові записки. - 2009. - № 2. - С. 317-320. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2009\\_2\\_58](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2009_2_58)
3. Балашов А.М. Сутність та механізми становлення системи управління сталим розвитком на муніципальному рівні [Електронний ресурс] / А.М. Балашов // Економіка та держава. - 2009. - № 5. - С. 64-66. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2009\\_5\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2009_5_21)
4. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В.І. Бурденюк. – К.: Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
5. Бульба В. Розробка та реалізація регіональних соціальних програм як механізм управління місцевим розвитком [Електронний ресурс] / В. Бульба, В. Золотарьов, І. Коновалова // Публічне управління: теорія та практика. - 2014. - Вип. 3. - С. 188-192. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_3\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_31)
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Юрид. думка, 2012. – 1020 с.
7. Велихов Л. Опыт муниципальной программы: учеб. пособ. / Л. Велихов. – М.; Л. : Госиздат, 1926. – 104 с.
8. Герасимчук З. Регіональна політика фінансового забезпечення сталого розвитку / З. Герасимчук, І. Вахович // Регіональна економіка. – Львів, 2008. - № 2. - С. 59-72.
9. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ / Пер. с нем.

- Б. Воронов. – Бонн: Фонд Фридриха Эберта, 1995.
10. Гмурковська Н.Г. Реформування системи розробки, функціонування та виконання регіональних програм, спрямованих на вирішення актуальних проблем місцевого розвитку [Електронний ресурс] / Н.Г. Гмурковська, І.І. Каспрук, О.З. Софій // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. - 2012. - Вип. 8. - С. 215-220. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp\\_2012\\_8\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2012_8_50)
  11. Гончарова Т.В. Шляхи підвищення ефективності муніципальної управлінської діяльності в контексті європейських стандартів та принципів [Електронний ресурс] / Т.В. Гончарова // Менеджер. - 2014. - № 1. - С. 68-72. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm\\_2014\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2014_1_15)
  12. Гулак Л.С. Особливості муніципального управління в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / Л.С. Гулак // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. - 2014. - № 807. - С. 109-112. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2014\\_807\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_807_20)
  13. Дегтярєва І.О. Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні [Електронний ресурс] / І.О. Дегтярєва // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. - 2014. - Вип. 1. - С. 5-11. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU\\_2014\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_1_3)
  14. Дейнеко О.Т. Модернізація муніципального управління в Україні [Електронний ресурс] / О.Т. Дейнеко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія: Економіка. - 2012. - Т. 189, Вип. 177. - С. 163-166. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdues\\_2012\\_189\\_177\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdues_2012_189_177_33)
  15. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова [та ін.]; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х.: Право, 2013. – 360 с.

16. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] - Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
17. Зайцева Л.М. Управління господарським комплексом регіону з позицій сталості його розвитку // Регіон у системі нових економічних і правових відносин: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції. - Івано-Франківськ, 1998. - С. 47-50.
18. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» : [Електронний ресурс]// Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
19. Закон України «Про державні цільові програми» : [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
20. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»: [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
21. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» : [Електронний ресурс]// Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/annot/2850-15>
22. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
23. Кирнос В.М. Деякі аспекти муніципального управління в сучасних умовах [Електронний ресурс] / В.М. Кирнос, М.О. Бородін // Строительство. Материаловедение. Машиностроение. Серия: Инновационные технологии жизненного цикла объектов жилищно-гражданского, промышленного и транспортного назначения. - 2008. - Вып. 47. - С. 301-305. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/smmit\\_2008\\_47\\_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/smmit_2008_47_46)
24. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к-96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
25. Кройтор А. Принципи реформування муніципального управління та місцевого самоврядування в Україні в контексті євроінтеграції

- [Електронний ресурс] / А. Кройтор // Evropský politický a právní diskurz. - 2020. - Sv. 7, Vyd. 3. - С. 157-163. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpopr\\_2020\\_7\\_3\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpopr_2020_7_3_24)
26. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / А. Крусян // Юрид. вестн. – 1998. – 1. – С. 84–87.
27. Круш П.В. Муніципальне управління: навч. посіб. для студ. вузів / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко. – К.: Центр навч. л-ри, 2006. – 168 с.
28. Кубай Т. Нормативно-правове забезпечення демократичної моделі муніципального управління в Україні [Електронний ресурс] / Т. Кубай // Публічне управління: теорія та практика. - 2014. - Вип. 3. - С. 233-238. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_3\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_37)
29. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: [монографія] / В. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
30. Кулешов О.О. Правові та організаційні аспекти вдосконалення муніципального управління [Електронний ресурс] / О.О. Кулешов // Форум права. - 2012. - № 1. - С. 510-514. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)
31. Куценко Т.Ф. Європейські стандарти муніципального управління в контексті реформи децентралізації [Електронний ресурс] / Т.Ф. Куценко, І.В. Пінтелей // Економіка та держава. - 2021. - № 4. - С. 122-127.
32. Куценко Т.Ф. Ключові термінологічні засади правління соціально-економічним розвитком муніципалітетів в Україні [Електронний ресурс] / Т.Ф. Куценко, І.В. Пінтелей // Економіка та держава. - 2021. - № 2. - С. 84-91.
33. Лазор О.Д. Місцеве управління: понятійно-категоріальний апарат [Електронний ресурс] / О.Д. Лазор, Л.Р. Михайлишин // Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. – 2009. – № 3. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009\\_3/fail/+Lazor.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lazor.pdf) 13.
34. Лазор О.Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення / О.Я. Лазор, О.Д. Лазор. – 2-ге вид., переробл. та допов. – К. : Дакор, 2006. – 352 с.

35. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. / П.М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
36. Малиновський В. Муніципальне управління. Сфера діяльності і науки / В. Малиновський // Віче. – 2004. – № 7. – С. 57–60.
37. Маркович Г.Б. Пріоритетні напрями вдосконалення методологічних засад щодо запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Г.Б. Маркович // Фінанси України. - 2012. - № 9. - С. 43-53. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2012\\_9\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2012_9_5)
38. Методичні вказівки з розробки регіональних стратегій сталого розвитку / За наук. ред. А.Г. Шапара. — Дн-ськ : Моноліт, 2003. — 131 с.
39. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північній Ірландії: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. канд. юрид. Наук : 12.00.02 / Н. Мішина; Одеська національна юридична академія. – О., 2002. – 20 с.
40. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління [Електронний ресурс]. / Г. Монастирський. – Режим доступу : [http://ukrhromada.org/uploads/tinymce/terytor\\_gromady.pdf](http://ukrhromada.org/uploads/tinymce/terytor_gromady.pdf).
41. Монастирський Г.Л. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Г.Л. Монастирський // Актуальні проблеми міжнародних відносин. - 2014. - Вип. 119(2). - С. 15-22. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv\\_2014\\_119\(2\)\\_\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2014_119(2)__4)
42. Носова В.М. Проблеми становлення і розвитку муніципального процесу в Україні / В.М. Носова // Держава і право: Зб. наукових праць. – Юридичні і політичні науки. / В. Носова. – К. : Ін-т – держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 48. – С. 204–211.
43. Основи розробки місцевих цільових програм (посібник для держслужбовців) / А. Шаратов, С. Сухобойченко, О. Севастьянова. Євпаторія, 2011. – 92 с.
44. Остріщенко Ю. В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні [Електронний ресурс] /

- Остріщенко Ю. В. // Наукові праці НДФІ. - 2009. - Вип. 2. - С. 84-91. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi\\_2009\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npndfi_2009_2_9)
45. Памятушева В.В. Проблемы управления устойчивым развитием мегаполиса в условиях глобализации // Власть. - 2007. - № 5.- С. 87-89.
46. Полещук С.Н. Теоретико-методологические основы стратегического планирования социально-экономического развития городов // Вестник Белорусского государственного экономического университета. — 2007. — № 2. — С. 31—36.
47. Польщикова І.В. Місцеве управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління: поняття та співвідношення [Електронний ресурс] / І.В. Польщикова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2013. - Вип. 25. - С. 209-220. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms\\_2013\\_25\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2013_25_20)
48. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Лендвел М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І. За ред. Санжаровського І., Полянського Ю. – К.: К.І.С., 2007. – 80 с.
49. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
50. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід. Видання друге, доповнене / за заг. ред. А. Ткачука. – К. Леста, 2011. – 260 с.
51. Ричкіна Л. Особливості нормативно-правового та інституційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування України з управління проектами та програмами регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Л. Ричкіна // Актуальні проблеми державного управління. - 2015. - Вип. 2. - С. 160-164. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2015\\_2\\_36](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_2_36)
52. Сайт Світового банку (<http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>).
53. Синельщиков Р. Экополитика и устойчивое развитие на муниципальном

- уровне: проблемы и поиск решений // Екологічний вісник. - 2004. - Ст. 2. - С. 9-11.
54. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980) // <http://sum.in.ua/s/dzhere1o>
55. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. – К. : Заповіт, 1997. – 188 с.
56. Третьяк Г.С. Державне регулювання економіки та економічна політика [Текст]: навч. посіб. / Г. С. Третьяк, К. М. Бліщук. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 128 с.
57. Удовенко К.В. Організаційні та управлінські засади запровадження правового інституту муніципальних програм [Електронний ресурс] / К.В. Удовенко // Актуальні проблеми держави і права. - 2008. - Вип. 37. - С. 159-166. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2008\\_37\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2008_37_29)
58. Удод Є.Г.В.Б. Програмування розвитку місцевого самоврядування: регіональний досвід і сучасні виклики [Електронний ресурс] / Є.Г.В.Б. Удод // Аспекти публічного управління. - 2020. - Т. 8, № 2. - С. 131-140. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup\\_2020\\_8\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup_2020_8_2_16)
59. Про концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>
60. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні // Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/news/show/id/304>
61. Хмельницька обласна державна адміністрація: [Електронний ресурс]// Режим доступу: [http://adm.km.ua/index.php?subaction=showfull&id=1306250360&archive=1310055842&start\\_from=&ucat=6&go=archives](http://adm.km.ua/index.php?subaction=showfull&id=1306250360&archive=1310055842&start_from=&ucat=6&go=archives)
62. Цапиева О.К. Интегральная оценка устойчивого развития города / О.К. Цапиева, Д.А. Деневизюк, М.М. Агарагимов // Региональная экономика: теория и практика. — 2007. — № 7.— С. 64—70.
63. Чебан А. Принципи управління муніципальним утворенням як соціально-

- економічною системою [Електронний ресурс] / А. Чебан // Актуальні проблеми державного управління. - 2010. - Вип. 3(2). - С. 142-145. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2010\\_3\(2\)\\_\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2010_3(2)__43)
64. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – 3. – С. 48–54.
65. Шаров Ю. Актуальні проблеми муніципального розвитку: деякі результати досліджень / Ю. Шаров // Зб. наук. пр. УАДУ при Президентіві України. – 2003. – 2 (Вип. 2). – С. 361–367.
66. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів / П.П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.
67. Шпортюк Н. Економічні методи управління муніципальним господарством країн ЄС: концептуальні підходи [Електронний ресурс] / Н. Шпортюк. // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2014. - Вип. 2. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_2\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_28)
68. Шпортюк Н. Теоретичні підходи до організації управління муніципальними утвореннями в країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Н. Шпортюк // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2015. - Вип. 1. - С. 282-291. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2015\\_1\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_1_31)
69. Юридична енциклопедія: в 6 т [Текст] / редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл. – Т. 3: К-М. – 2001. – 792 с.
70. [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0\\_%D0%9E%D0%9E%D0%9D\\_%D0%B7\\_%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%85\\_%D0%BF%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0_%D0%9E%D0%9E%D0%9D_%D0%B7_%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%BF%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2)