

УДК 352.075:332.142

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-31>

В. А. Шаповал

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

О. Г. Вагонова

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

С. М. Ісіков

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ЛЮДСЬКИЙ ЧИННИК У ПРОЦЕСІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Актуальність дослідження зумовлена проблемами та конфліктами в процесі формування територіальних громад та їх розвитку. Пріоритетність людського чинника визначена недоліками нормативного забезпечення та адміністрування процесу децентралізації, вадами новостворених управлінських структур територіальних громад, різними професійними компетенціями та світоглядними поглядами керівництва громад, проблемами комунікації інших зацікавлених сторін. Дослідження виконано в контексті теоретичних засад державного управління, регіоналістики, менеджменту персоналу, стратегічного управління, синергетики. Основна увага приділена розвитку інструментарію стратегічного управління територіальними громадами, що забезпечуватиме їх трансформацію в умовах змін.

Інформаційною базою дослідження стали публікації у відкритих джерелах про стратегії, успіхи, проблеми формування нової системи місцевого самоврядування.

Розглянуто роль керівництва громади в процесі передавання повноважень від місцевих державних адміністрацій до об'єднаних територіальних громад, що супроводжується конфліктами в професійній діяльності посадових осіб зазначених управлінських структур, зокрема в питаннях розподілу фінансових та матеріальних ресурсів, формування та розвитку кадрового потенціалу. Роль інтегратора визначено як провідну для забезпечення ефективної діяльності керівника територіальної громади в період її трансформації.

Проаналізовані передумови отримання синергетичних ефектів під час формування об'єднаних територіальних громад. Висвітлена проблематика врахування керівництвом громади винятково позитивних синергетичних ефектів у процесі обґрунтування комплексу можливих стратегій її довгострокового розвитку. Визначені ризики отримання негативно-го синергетичного ефекту, що пов'язано з впливом людського чинника – суб'єктів високого ієрархічного рівня.

Набули подальшого розвитку стратегії збільшення територіальної громади з урахуванням потенційних конфліктів з її новими учасниками. Визначені типи громад, що можуть ініціювати процес синергетичної трансформації – розробити та впроваджувати стратегію інтеграції. На підставі аналізу конфлікту між суб'єктами громад у процесі їх об'єднання визначені методи, які зазвичай використовують повноважні суб'єкти для захисту стратегії поглинання іншої громади, зокрема соціально-економічні та адміністративні методи впливу на окремих мешканців громади та громадську думку в цілому.

Ключові слова: територіальна громада, децентралізація влади, людський чинник, стратегія розвитку, синергетичний ефект, конфлікт інтересів.

Постановка проблеми. Вагомим елементом формування правової держави та громадянського суспільства є процес децентралізації влади в Україні, що передбачає підвищення рівня активності громадян у питаннях місцевого самоуправління. Одним з основних принципів зазначеної активності є усвідомлення відповідальності всіх громадян різної сфери зайнятості та статусу за досягнення високого рівня суспільного добробуту. Зокрема, наслідком сприйняття повноважними суб'єктами (виборні посади, державна служба) зазначеної відповідальності є їхні цілеспрямовані дії щодо впливу на прийняття рішень у публічній сфері, які стосуються визначення стратегічних цілей та стратегій забезпечення сталого розвитку територіальних громад, зокрема, структури економіки регіону, політики формування та використання фінансових, матеріальних, локальних природних ресурсів громад. Людський чинник набуває пріоритетної значущості як передумова досягнення запланованих показників проектів та програм, оскільки обов'язковим елементом змін є конфлікт інтересів з відповідними ризиками та їх негативними наслідками для особистості, груп, спільноти в цілому. Тому проблематика неефективного стратегічного управління, що призводить до відсутності фактичних наслідків реалізації програм, визначає актуальність розвитку теоретичних засад та практичних підходів впливу на людський ресурс у процесі здійснення стратегічних проектів у публічній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті визначеної проблематики цієї статті слід зазначити вагомий внесок таких дослідників у розбудову теорії управління людськими ресурсами у сфері державного управління та місцевого самоврядування: С.В. Газарян, І.В. Письменний, Т.О. Савостенко, І.Б. Семигуліна, С.М. Серьогін, І.В. Ярошенко та ін. Велика кількість досліджень стосується актуальності й методів підвищення професійної та культурної компетенції [1] державних службовців, що зумовлює зміст висновків та рекомендацій у публікаціях: визначення впливу якості управлінських кадрів, адміністративного апарату на ефективність управління в публічній сфері; вдосконалення програм підвищення кваліфікації тощо. Явище синергії в публічній сфері досліджують у контексті зменшення нерівності регіонального розвитку та раціонального використання наявного потенціалу громад, на засадах регіоналістики та відповідного досвіду європей-

ських країн [2]. Тобто, переважно зосереджується увага на культурній складовій частині розвитку суспільства. Складність соціальної системи громади як характеристика умов формування потенціалу публічного управління визначається авторами [3; 4] як чинник ризику з варіативними наслідками біфуркаційних змін та важливістю цілеспрямованого формування інтерактивних відносин між системою публічного управління та суспільством [5]. Таким чином, підвищується значущість підготовки громади до активної громадської позиції, формування компетенцій з методів та культури захисту інтересів. Проте приділяється недостатньо уваги інструментарію прийняття стратегічних рішень у сфері публічного управління з урахуванням поточних та майбутніх можливостей/загроз проекту, які пов'язані з людським чинником.

Мета статті. У контексті визначеної проблематики актуальними є такі завдання (цілі статті): уточнення ролі суб'єктів, які безпосередньо відповідають за якість підготовки рішень щодо розвитку територіальних громад, ефективність роботи апарату органів місцевого самоврядування; визначення особливостей синергетичної трансформації об'єднаних територіальних громад у процесі планування і реалізації ними інтеграційних проектів.

Виклад основного матеріалу. Територіальна громада – це дієздатний, політично активний суб'єкт, представлений сукупністю жителів певної території, які здійснюють місцеве самоврядування шляхом розбудови необхідної інфраструктури, залучення необхідних ресурсів, визначення та опрацювання інтересів різноманітних стейкхолдерів. Відкритість територіальної громади як системи передбачає наявність впливу різноманітних зовнішніх чинників, наприклад, політичних, законодавчих, економічних, демографічних тощо. Отже, розвиток системи потребує якісного виконання керівних функцій особами, які займають управлінські посади в системі місцевого самоврядування. Це стосується захисту інтересів громади за умов конфлікту інтересів окремих її осіб/груп. Для цього керівництво громади може використовувати повноваження, які надані їм діючим законодавством, тобто з урахуванням поточної структури влади.

Законодавством про утворення та діяльність об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) передбачено поступове передавання повноважень від традиційних (старих) управлінських

структур до новостворених суб'єктів місцевого самоврядування. Однак у районних рад залишаються повноваження щодо питань районного бюджету, земельних, соціальних питань, а районні державні адміністрації (далі – РДА) продовжують опікуватись питаннями праці і соціального захисту населення на території, оцінки землі за межами населених пунктів [6]. Підставою такого розподілу влади є діюче нормативно-правове середовище, де, окрім повільного темпу прийняття змін, спостерігається відсутність узгодженого змісту законодавчих змін (концептуальних моделей та практичних способів вирішення проблеми дублювання управлінських функцій). Конфлікт між ОТГ та РДА посилюється необхідністю передавання не лише повноважень (втрата впливу, можливості контролювати ситуацію), але й матеріальних цінностей (передача комунальних закладів) [7]. Отже, проблеми управління громадами насамперед пов'язані з недосконалістю формальних процедур змінювання структури повноважень [8]. Вирішення зазначених конфліктів відбувається як самостійно на місцевому рівні, так і в разі втручання держави: Міжвідомча робоча група надає ОТГ відповідні рекомендації, що в цілому позитивно сприймається суб'єктами «старої» та «нової» місцевої влади.

Відсутність або мінімальна кількість конфліктів у зазначеній сфері пов'язується з домовленістю суб'єктів влади про прийняття персоналу районних державних адміністрацій до штату апарату ОТГ (чинник безпеки для персоналу), прийняттям керівництвом районних адміністрацій неодмінності змін у структури влади. Досягнення необхідних компромісів, формування домовленостей для розблокування трансформаційних процесів слід розглядати як результат діяльності керівництва, зумовлений не лише професійними компетентностями осіб, їх відповідальністю за наслідки рішень, розумінням балансу стратегічних та оперативних завдань, але і їхніми особистісними якостями налагоджувати ефективну комунікацію із впливовими стейкхолдерами (представниками традиційної влади). Тобто значущою для ефективної діяльності керівника територіальної громади є роль інтегратора. Отже, керівництво нових структур місцевого самоврядування має бути спроможним забезпечити переведення системи управління територіальною громадою в новий якісний стан, що є підґрунтям подальшої професійної діяльності з визначення

та реалізації програм, орієнтованих на сталий розвиток територіальної громади.

Значущим важелем трансформації громади є її поточний потенціал, що формує спроможність ідентифікувати та використати різноманітні можливості розвитку. Сильні сторони-характеристики громади є опорними індикаторами для її системи управління та джерелом синергетичних (спільних) ефектів, що забезпечить прискорення процесу змін та підвищення рівня якості життя в конкретній територіальній громаді. Такими сторонами-характеристиками можуть бути природні ресурси, людський капітал, фінансові ресурси, географічне розташування, рівень розвитку окремих видів інфраструктури, зокрема сформовані мережі надання населенню адміністративних послуг тощо. Ще більшого значення зазначені синергетичні ефекти набувають для об'єднаних територіальних громад та громад-сусідів, оскільки утворюється підґрунтя оновлення потенціалу та додаткові можливості спільного розвитку громад з різним базовим потенціалом (або його фактичною відсутністю в деяких громадах).

Особливістю процесу трансформації системи на засадах синергії є його нелінійність, тобто залежність від багатьох чинників із різним ступенем та характером впливу, часом його прояву, а також незворотність змін. Тобто громада може як поліпшити власний потенціал, скористатися новими можливостями, так і погіршити своє становище внаслідок ризиків нових проектів, помилок ініціації або підтримки інтеграційних процесів. Отримання негативних результатів слід пов'язувати з недоліками керуючої підсистеми (конкретних посадових осіб, починаючи з найвищого ієрархічного рівня), які не дозволяють отримати потенційні синергетичні ефекти.

Громада має розуміти поточні ключові характеристики, навколо яких будуть створюватись нові спроможності, та впливати на цей процес якісного оновлення, тобто керувати змінами. Зазначимо, що відповідальність за результати трансформаційних змін несе громада в цілому як суб'єкт права [9], так і безпосередньо керівництво громади – формально уповноважені суб'єкти. Наведена відповідальність пов'язана з активністю кожного члена громади в питаннях обговорення змісту програм розвитку, приватної та групової ініціативи участі в затверджених програмах або реалізації проектів сприяння розвитку, підвищення рівня професіоналізму всіх дієвих суб'єктів, насамперед громадян-

ської відповідальності [10] посадових осіб апарату управління територіальної громади. Якщо ефективність управління проектами трансформації в приватному секторі зумовлена розумінням ризиків банкрутства і втрати особистої репутації підприємця, то неефективне управління в публічній сфері пов'язано з «розмиттям» відповідальності серед багатьох відповідальних суб'єктів, констатацією посадовою особою недоліків нормативних процедур організації процесів, відсутністю індивідуальної відповідальності особи за неефективне витрачання коштів громади. Тобто ймовірність отримання негативного синергетичного ефекту в публічній сфері підвищується внаслідок зменшення ризиків у професійній діяльності ключових посадових осіб.

Синергетична трансформація територіальної громади є «чуттєвою» до людського чинника, оскільки цей процес ґрунтується на таких інтеграційних рішеннях: *злиття*: з переважним впливом однієї з громад або варіант *консолідації* за принципом паритету повноважень громад; *поглинання*: з повним підпорядкуванням інтересам більш спроможної громади. Ініціатором певних варіантів інтеграційних процесів може бути: спроможна територіальна громада; територіальна громада з низькою спроможністю; місцеві державні адміністрації. Отримання позитивного синергетичного ефекту можливе за умови використання досвіду та репутації керівників спроможних громад у проектах розвитку нових територій або досвіду керівників у реалізації нових задумів. Це стосується комплексу функціональних процесів, які має здійснювати керівний склад для забезпечення запланованих результатів. Неприйняття повноважними особами змісту трансформаційних проектів, неефективність комунікаційного середовища та інші чинники підвищуватимуть ймовірність отримання негативного синергетичного ефекту.

У практиці децентралізації влади мають місце різноманітні конфлікти, які істотно впливають на кінцевий результат трансформації об'єднаних територіальних громад. Прикладом може бути ситуація в Менському районі Чернігівської області, де село Стольне було введено до складу ОТГ з адміністративним центром у м. Мена [11]. Ситуацію характеризують такі висновки мешканців с. Стольне:

– оскільки рішення депутатів сільської ради було прийнято, за свідченням селян, без попередніх публічних обговорень, то було поруше-

но право сільської громади на «добровільне» об'єднання [12];

на думку мешканців с. Стольне, привабливість входження села до Менської ОТГ зумовлена насамперед його фінансовою спроможністю, що підтверджено профіцитом бюджету села;

у ході конфлікту селяни висловлювали занепокоєність утратою повноважень села щодо розподілу коштів власного бюджету, необхідністю «утримувати» чиновників адміністративного апарату району, формуванням політичної залежності старости села від керівництва ОТГ, проблемами у сфері земельних відносин [13; 14] тощо;

– обмеженість власних прав мешканці села пов'язують також із політикою Чернігівської обласної ради, наслідками якої стало рішення Кабінету Міністрів України про виключення села з Перспективного плану формування територій громад Чернігівської області, де село мало статус спроможної територіальної громади – потенційного центру ОТГ;

– громадська активність мешканців села забезпечила скасування рішення про входження с. Стольне до Менської ОТГ [15], проте цього виявилось недостатньо для призупини членства села в ОТГ на фоні виборчої компанії в депутатський корпус Менській ОТГ, зокрема з кандидатами від Стольного;

– на місцевому рівні мешканці відчувають тиск завдяки опосередкованому формуванню громадської думки через працівників бюджетної сфери «вчитель школи – батьки»;

– загальна атмосфера відносин між громадами погіршується внаслідок ідентифікації подібних методів інтеграції в інших селах району, а також прогнозування неможливості виходу села з ОТГ. Об'єктивність занепокоєності селян підтверджується фактами ігнорування владою мешканців села Максаки Менської ОТГ, що доводиться поганою організацією загальних зборів жителів, негативним сприйняттям ставлення міської влади (м. Мена – адміністративний центр ОТГ) до визначення та вирішення актуальних проблем селян [16].

Таким чином, мешканці с. Стольне доводять, що їхні інтереси недостатньо враховуються в політиці та практиці об'єднання громад, яку здійснюють депутати та чиновники різних управлінських рівнів.

Звідси визначимо та охарактеризуємо методи захисту (реалізації) стратегії «поглинання громади»:

– організаційно-комунікативні: обмеження інформації про плани об'єднання громад; непублічність прийняття рішень депутатами та місцевими державними адміністраціями (маніпуляції з процедурою публічного обговорення); штучні технічні затримки в поширенні інформації; ускладнення комунікації в аспектах організації зустрічей населення з керівництвом громади та представниками державних адміністрацій тощо;

– нормативні: констатація неможливості змін унаслідок відсутності повноважень впливати на рішення вищого управлінського рівня; посилення на складність, терміни перегляду рішень на місцевому рівні; обмежені фактичні можливості захисту інтересів у судовому порядку тощо;

– особистісні: корпоративна культура в органах місцевої державної адміністрації та депутатському корпусі, яка сприяє поширенню принципу «переваги державного службовця (депутату) над пересічним громадянином».

Звісно, що кожна зацікавлена сторона має власні докази вірності прийнятих рішень і має право відстоювати свої інтереси, позиції. Наприклад, адміністративний апарат місцевої влади дійсно має проблеми з ресурсним забезпеченням власної діяльності, або депутати й керівництво ОТГ планують розвиток території з урахуванням комплексу характеристик різних громад та можливості отримання ефектів, зумовлених раціональним використанням наявних та потенційних ресурсів громад. Тому трансформація громад відбуватиметься за такими мотиваційними моделями впливу: схилення – використання позитивних стимулів; примушення – використання негативних стимулів; ігнорування – неврахування думки електорату (різноманітне підґрунтя). У кожному випадку буде формуватися специфічний вид конфлікту, що потребує аналізу та визначення способу його запобігання або вирішення.

Отже, головною проблемою є неприйняття інтересів пересічних мешканців малих громад (села) повноважними особами та групами (представниками адміністративного апарату та депутатів), що ускладнює процес трансформації громад у спроможні та успішні. Це доводить важливість розвитку та врахування передусім людського чинника під час планування розвитку територіальних громад у різних варіантах цього чинника: керівництво громади; адміністративний апарат; економічно актив-

ні мешканці громади; ініціативні групи; групи з вагомим політичним впливом; мешканці, що не підготовлені до сприйняття інформації; мешканці зі стереотипним мисленням; вразливі верстви населення громади тощо.

Висновки і пропозиції. Для забезпечення стратегічного розвитку територіальна громада може скористатися наявними або сформованими нематеріальними чи матеріальними активами. Це потребує ідентифікації сфер/об'єктів потенційних синергетичних ефектів та розроблення детальних програм їх отримання в умовах ризику. Отримання позитивного фактичного результату буде залежати від професійних компетенцій та особистих якостей уповноважених та інших суб'єктів, які здійснюють публічне управління. Імовірність позитивного результату підвищується за умови реалізації політики «злиття-консолідації», на відміну від «поглинання». Врахування інтересів спроможних (потенційно спроможних) громад та гарантії їх реалізації сприятимуть отриманню підтримки інтеграційних процесів, що усуватиме бар'єри синергетичного розвитку громад.

Об'єктом подальших досліджень варто визначити сферу конфліктів між громадами, стратегії захисту та просування інтересів громади в умовах змін.

Список використаної літератури:

1. Газарян С.В. Культурна компетентність посадової особи в умовах сучасних соціокультурних змін. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 264–271.
2. Ярошенко І.В., Семигуліна І.Б. Аналіз стратегічних пріоритетів розвитку європейських міст. *Проблеми економіки*. 2017. № 1. С. 48–54.
3. Серьогін С.М., Письменний І.В. Застосування синергетичних підходів до оптимізації системи органів публічної влади : наук. розробка ; за заг. ред. Т.О. Савостенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Київ : НАДУ, 2008. 52 с.
4. Письменний І. Вплив суспільних трансформацій на синергетичний потенціал публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 3. С. 98–103.
5. Письменний І.В. Синергетичний потенціал публічного управління в умовах суспільних трансформацій : монографія ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 272 с.
6. Об'єднана громада, що «поглинула» весь район: візит до Сновської ОТГ. URL:

- <https://decentralization.gov.ua/news/5646> (дата звернення: 15.03.2019).
7. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство та право*. 2018. № 11. С. 70–75.
 8. Брусенський О. РДА, райрада чи ОТГ: хто головний «на районі» (16.11.2017). URL: <https://panoram.com.ua/news/rda-rayrada-chi-otg/> (дата звернення: 15.03.2019).
 9. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 10.03.2019).
 10. Фурман О. Громадянська відповідальність особистості як предмет психологічного дослідження. *Психологія і суспільство*. 2015. № 1 (59). С. 65–91.
 11. Назаренко В. Стольне приступом не взяти. *Менський інтернет-портал «Наше слово»*. 18.04.2017. URL: <http://nslovo.com/blog/stolne-prystupom-ne-vzyaty> (дата звернення: 18.04.2019).
 12. Стольне вже не хоче до Мени в громаду. 04.04.2017. URL: <http://otg.cn.ua/2017/04/04/news-wote/stolne-vzhe-ne-hoche-do-meny-v-gromadu/> (дата звернення: 18.04.2019).
 13. Комісія Менської міської ради виявила самовільне захоплення майже 300 гектарів землі. URL: <https://susidy.city/read/mena/29560/menska-miska-rada-znajshla-zahoplenu-zemlyu> (дата звернення: 18.04.2019).
 14. Прищепа О. Жителі Стольного хочуть, щоб звільнили заступника Менського міського голови. 03.04.2019. URL: <https://susidy.city/read/mena/28675/zhiteli-stolnogo-hochut-schob-zvilnili-zastupnika-menskogo-miskogo-golovi> (дата звернення: 18.04.2019).
 15. Крицький С. У Стольному намагаються скасувати рішення сільради про об'єднання з Менською громадою. URL: <https://mena.org.ua/blog/u-stolnomu-namahayutsya-skasuvaty-rishennya-silrady-pro-objednannya-z-menskoju-gromadoju/> (дата звернення: 18.04.2019).
 16. Прищепа О. У селі на Менщині чекають на збори. Однак селян ігнорують. 29.03.2019. URL: <https://susidy.city/read/mena/27041/u-selina-menschini-chekayut-na-zbori-odnak-selyan-ignoruyut> (дата звернення: 17.04.2019).

Shapoval V. A., Vahonova O. H., Isikov S. M. Human factor in the process of strategic management by development of united territorial communities

The relevance of the research is due to problems and conflicts in the process of territorial communities formation and their development. The priority of the human factor is determined by the disadvantages of normative provision and administration of the decentralization process, the defects of the newly formed administrative structures of the territorial communities, various professional competences and ideological views of community leaders, and the problems of communication among other stakeholders. The research is carried out in the context of the theoretical foundations of state administration, regional studies, personnel management, strategic management, synergetic. The main attention is paid to the development of tools for strategic management of territorial communities, which will ensure their transformation in conditions of change.

Information base of the research was formed by the Publications available in open sources devoted to strategies, successes, problems related to the formation of a new system of local self-government. The role of community leadership in the process of transferring authority from local state administrations to united territorial communities is considered. The role of the integrator is defined as meaningful for the effective activity of the head of the territorial community during the period of its transformation. The prerequisites for obtaining synergetic effects in the formation of united territorial communities are analyzed.

The strategies of increasing the territorial community have been further developed, taking into account potential conflicts with its new members. The types of communities that can initiate the synergetic transformation process, i. e. develop and implement an integration strategy are identified. Based on the analysis of the conflict between the subjects of communities in the process of their association, methods of protecting the strategy of absorption, methods of influence on the community are determined.

Key words: territorial community, decentralization of power, human factor, development strategy, synergetic effect, conflict of interests.