

Регіональне управління і місцеве самоврядування

УДК 35.346.7

Семенець-Орлова Інна Андріївна

*доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом;
старший науковий співробітник*

Сумський державний педагогічний університет імені А. С. Макаренка

Семенец-Орлова Інна Андреевна

*доктор наук по государственному управлению, доцент,
заведующий кафедрой публичного администрирования
Межрегиональная Академия управления персоналом;
старший научный сотрудник*

Сумской государственной педагогической университет имени А. С. Макаренко

Semenets-Orlova Inna

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Head of Department of Public Management
Interregional Academy of Personnel Management;
Senior Research*

Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko

ORCID: 0000-0001-9227-7426

Цегельна Ірина Василівна

студентка

Міжрегіональної Академії управління персоналом

Цегельная Ирина Васильевна

студентка

Межрегиональной Академии управления персоналом

Tshehlna Irina

Student of the

Interregional Academy of Personnel Management

**УПРАВЛІННЯ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ПОСЛУГ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
ГРОМАДИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ
УПРАВЛЕНИЕ ИНФРАСТРУКТУРОЙ УСЛУГ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ: ТЕОРЕТИКО-
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
MANAGEMENT OF INFRASTRUCTURE SERVICES OF LOCAL
COMMUNITY: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL
APPROACHES**

Анотація. У статті проаналізовані теоретичні та методологічні підходи до аналізу системи управління інфраструктурою послуг територіальної громади. У більшості країн, що досягли успіхів в економічному та соціальному розвитку, розвиток інфраструктури у сфері послуг забезпечується: встановленням податкових ставок на рівні нижче середньосвітових; державна підтримка розвитку інфраструктури сфери послуг, які обслуговують виробничий сектор; підтримка сприятливих умов для розширення та оновлення галузей інфраструктури сфери послуг; підготовка висококваліфікованих фахівців для задоволення потреб народного господарства щодо забезпечення сталого розвитку галузей сфери послуг. В Україні доцільно розвивати такі види інфраструктури як: маркетингові, лізингові, інноваційні, екологічні, що створюють умови для поступального розвитку економіки, створенню нових робочих місць, розв'язання соціальних проблем. Заслуговує на увагу політика реінвестування, застосування якої буде сприяти розвитку малого бізнесу, залучення інвестиції в інфраструктурні галузі. Слід зазначити, що

необхідно активізувати процес самостійної розробки регуляторів, які сприяють зростанню обсягів інвестицій та ефективності їх використання в загальну інфраструктуру за допомогою надання певних пільг й різних гарантій учасникам інвестиційної діяльності. Відзначено, що особливу увагу в Україні слід приділити формуванню кластерів та розвитку державно-приватного партнерства в різних секторах економіки. Дієвість та самодостатність первинної ланки місцевого самоврядування територіальних громад може бути забезпечена завдяки досконалій державній політиці в умовах децентралізації влади. Важливою є ініціатива самих територіальних громад, їх прагнення до співробітництва між собою.

Ключові слова: територіальна громада, інфраструктура послуг, управління інфраструктурою послуг, публічне управління, публічне адміністрування.

Анотація. В статье проанализированы теоретические и методологические подходы к анализу системы управления инфраструктурой услуг территориальной общины. Действенность и самодостаточность первичного звена местного самоуправления территориальных общин может быть обеспечена, в основном, благодаря совершенной государственной политике в условиях децентрализации власти, но не менее определяющей становится инициатива самих территориальных общин и их стремление к сотрудничеству не только с государством, но и между собой с целью эффективного использования ресурсов.

Ключевые слова: территориальная община, инфраструктура услуг, управление инфраструктурой услуг, публичное управление, публичное администрирование.

Summary. *The article analyzes the theoretical and methodological approaches to the analysis of the infrastructure management system of the territorial community. In most countries that have succeeded in economic and social development, the development of infrastructure in the field of services is ensured by: setting tax rates below the world average; state support for the development of infrastructure in the field of services that serve the manufacturing sector; support of favorable conditions for expansion and renewal of service infrastructure sectors; training of highly qualified specialists to meet the needs of the national economy to ensure sustainable development of services. In Ukraine, it is advisable to develop such types of infrastructure as: marketing, leasing, innovation, environmental, creating conditions for the progressive development of the economy, job creation, solving social problems. Noteworthy is the policy of reinvestment, the application of which will promote the development of small business, attracting investment in infrastructure. It should be noted that it is necessary to intensify the process of independent development of regulators that contribute to the growth of investment and efficiency of their use in the general infrastructure by providing certain benefits and various guarantees to participants in investment activities. It is noted that special attention in Ukraine should be paid to the formation of clusters and the development of public-private partnerships in various sectors of the economy. The effectiveness and self-sufficiency of the primary level of local self-government of territorial communities can be ensured mainly through a perfect state policy in the context of decentralization of power, but no less decisive is the initiative of territorial communities and their desire to cooperate not only with the state but also with each other. use of resources.*

Key words: *territorial community, service infrastructure, service infrastructure management, public administration, public administration.*

Постановка проблеми. Для об'єднаних територіальних громад (далі - ОТГ) України характерними є значні розбіжності у рівні, умовах життя і ступені розвитку між містом та сільськими територіями. Сільська місцевість відзначається великою занедбаністю інфраструктури і низьким рівнем надання населенню комунальних послуг. Якщо йдеться про інфраструктуру, яка використовується у домогосподарствах, то найбільші нарікання викликає доступність і якість води, система вивезення твердих побутових відходів у сільській місцевості. У багатьох сільських ОТГ усі сфери послуг, які надає громада, – освіта, медицина, культура – зіштовхуються з проблемою недостатньої кількості приміщень. Окремі будівлі громадського призначення можуть перебувати у власності районної влади, яка не хоче надати їх, здати в оренду чи продати громаді. У сільській місцевості у поганому стані інфраструктура, об'єкти дуже енергозатратні, багато витрат іде на опалення. Потрібно модернізувати й оптимізувати мережу комунальних будівель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику становлення та розвитку місцевого самоврядування в контексті вирішення правових, організаційних, кадрових, фінансово-економічних та соціальних питань розглядали у своїх наукових працях: С. Телешун [6], В. Поповкін [3], А. Ткачук [1], М. Орлатий, В. Вакуленко [9], В. Шарий [2], В. Куйбіда, Т. Маматова, С. Серьогін, Ю. Шаров та інші. У той самий час значні наукові напрацювання фахівців нині не можна назвати остаточно завершеними, тому що система місцевого самоврядування в Україні знаходиться в стані динамічного розвитку (зокрема, в контексті реформи децентралізації влади).

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета роботи - аналіз проблем та розробка рекомендацій щодо модернізації управління інфраструктурою послуг територіальної громади. Відповідно до мети дослідження були поставлені та вирішені наступні завдання: дослідити

наукові засади управління інфраструктурою послуг; визначити основні зміни в системі управління інфраструктурою ОТГ в контексті фінансової та секторальної децентралізації; розробити рекомендації щодо модернізації управління інфраструктурою послуг територіальної громади в Україні.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з необхідністю реформування місцевого управління та життєдіяльність господарчих суб'єктів виникає потреба поліпшення інфраструктури. Більш того, світова політика свідчить, що підтримка урядом реформ, в тому числі приватного підприємництва, прямо пов'язана з розвиненістю інфраструктури [1, с. 112]. Категорія «інфраструктура» досить складна - від латинського «інфра» - «під» або «нижче» та «структура» - «будова, розташування». Спочатку вона використовувалася у військовому лексиконі й означала комплекс тилкових споруд [2, с. 74]. У деяких економічних джерелах категорія інфраструктура сприймалася як парадокс, тобто як неможливе, недоречне, незрозуміле, чуже в економічній системі. Попри такі судження, проблеми розвитку інфраструктури, як відокремленого елементу економічних дефініцій, були предметом дискусій серед вчених [3, с. 19].

Найбільш широке економічне визначення поняття «інфраструктура» датується 1966 роком і міститься в книзі «Теорія інфраструктури. Основи розвитку ринкової економіки» Раймута Йохімсена. Йохімсен дає визначення інфраструктури як «суми матеріальних, інституціональних та особистих ресурсів, а також інформації, доступної економічним агентам, яка сприяє вирівнюванню віддачі при порівнянних інвестиціях в разі відповідного розподілу ресурсів, тобто при повній інтеграції та максимізації рівня економічної активності» [4, с. 241]. З практичної точки зору, матеріальна інфраструктура розуміється Р. Йохімсеном як: сукупність всіх дохідних активів, устаткування та оборотного капіталу в економіці, які забезпечують енергопостачання, транспортні послуги та телекомунікації; споруди, що забезпечують зберігання природних ресурсів

та транспортні шляхи в найширшому сенсі; будівлі й споруди для забезпечення діяльності державної влади, освітніх, дослідних, медичних та соціальних установ.

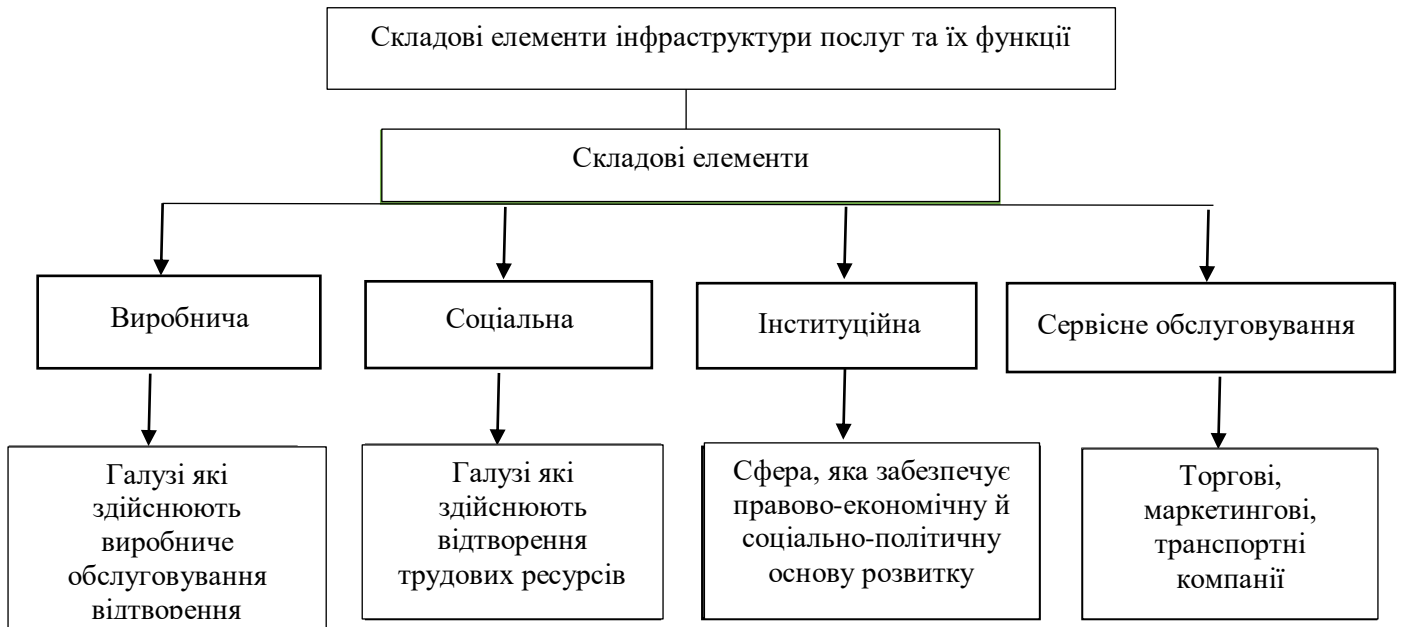


Рис. 1. Складові елементи інфраструктури послуг

Джерело: авторська розробка

Одні й ті ж господарючі суб'єкти, покликані обслуговувати виробничу й соціальну системи, відносяться до суб'єктів сфери послуг та інфраструктури. В цьому плані в економічній науці написано, що «Розвинена інфраструктура сфери адміністративних послуг повинна володіти різноманітним видів надання послуг, широким спектром сервісного обслуговування». В цілому зазначене доводить складність вивчення явищ в цих секторах [1, с. 72].

Розв'язання найскладніших проблем управління інфраструктурою територіальних систем необхідно приймати відповідно до типу інфраструктури. Будь-яка інфраструктура складається з об'єктів та елементів, розміщених на певних територіях за певною системою [5]. Перенесення системних мережевих ознак інфраструктур на політичні,

соціальні, економічні та фінансової сфери дозволяють управляти цими сферами подібними методами управління для будь-якої системи інфраструктурних об'єктів та елементів.

Збільшення засобів інфраструктури веде до ускладнення управління інфраструктурою територіальної системи та до підвищення щільності розташування елементів й об'єктів управління на одиницю площі території. Важливою умовою управління інфраструктурою територіальних систем є її відкритість щодо зовнішніх впливів та постійна зміна відповідних параметрів об'єктів та елементів на одиницю території. Процес управління відбувається всередині інфраструктури одночасно зі змінами системи. Адаптувати управління до цих змін є головною проблемою управління. Управління інфраструктурою полягає в постійному контролі найбільш стійких взаємозв'язків між елементами та об'єктами територій [6, с. 203].

Методи управління об'єктами інфраструктури територіальних систем кардинально залежать від територіальних умов та різних факторів впливу (природно-кліматичних, політичних, соціально-економічних, технічних, військових) [7, с. 95]. Крім адміністративного фактору, система управління інфраструктурою має функціональні та економічні умови за такими основними ознаками територіального розвитку: промислового, ресурсного, торгового, транспортного, наукового, туристичного, курортного напрямків. Управління інфраструктурою територіальних систем у певних стадіях розвитку інфраструктури залежить від темпів зростання [8, с. 112].

Аналіз проблем управління інфраструктурою дозволяє виділити дві концепції управління інфраструктурою територіальних систем: синергетичне управління, коли управління має компоненти самоконтролю за станом параметрів інфраструктури, та директивне (командне) управління, коли інфраструктура повинна функціонувати строго для досягнення певних цілей. Директивне управління вимагає розробки наступних параметрів: визначення співвідношення цілей, функціонування

та засобів для забезпечення діяльності об'єктів інфраструктури, точність контролю й швидкість прийняття директивних рішень. Однак і директивне управління повинне певною мірою спиратися на раціональний розвиток інфраструктури.

Таким чином, для раціонального управління інфраструктурою територіальних систем необхідно максимально повно вивчити особливості середовища та характер впливу факторів впливу на об'єкти та елементи. Контрольні функції управління повинні фіксувати чинники, що визначають як зовнішні, так і внутрішні впливи. На початкових етапах розвитку інфраструктури фактори середовища є визначальними в управлінні, далі відбувається поступове заміщення некерованих факторів середовища на керовані чинники. Управління інфраструктурою територіальної системи має забезпечувати ефективний розвиток промислового та аграрного виробництва та, найважливіше, сприяти відтворенню населення.

Оцінка ресурсів територій повинна здійснюватися за трьома основними компонентами: природні ресурси; антропогенні ресурси (техніко-економічні), соціально-економічні ресурси [9, с. 90]. Територіальні ресурси можуть мати соціально-політичну, економічну, агропромислову цінність.

З середини ХХ ст. під впливом технократичних поглядів, що сформувалися на базі філософських шкіл США і Західної Європи, виникли численні кібернетичні моделі управління інфраструктурою [7, с. 62]. Поступово відбувається переміщення управління на комунікаційні та інформаційні рівні інфраструктури та на технічні засоби. При цьому економічний розвиток суспільства ставиться в залежність від розвитку інформаційної інфраструктури.

Одним з перших розділяти інфраструктуру на соціальну та виробничу став Нільс Хансен. Виробнича інфраструктура, в першу чергу,

спрямована на підтримку виробничої діяльності, переміщення економічних благ [10]. Виробнича інфраструктура, на думку Н. Хансена, включає: дороги, мости, системи водопостачання та зрошення, водні шляхи, аеропорти, міський громадський транспорт та інше. Соціальна інфраструктура спрямована на розвиток людського капіталу та містить такі соціальні послуги як: освіта, медичне обслуговування, пожежна безпека та охорона правопорядку, служби догляду за людьми похилого віку тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Важливим фактором при розв'язанні проблем управління є визначення цінності територіальних ресурсів та виявлення можливостей розвитку інфраструктури для використання територіальних ресурсів. При управлінні соціальною інфраструктурою необхідно враховувати наступні складові: населення, території, рівень соціального та культурного обслуговування. Різні види економічної діяльності вимагають певних форм та прийомів управління інфраструктурою даної територіальної системи. Промислове використання, аграрне використання, рекреаційно-курортне використання, природоохоронне використання територій встановлює конкретні можливості управління та ступінь контролю. Управління інфраструктурою територіальної системи повинно прагнути до збалансованого цілісного управління системи та до врівноваженості структурних компонентів.

Робота виконувалася за рахунок бюджетних коштів Міністерства освіти і науки України, наданих на виконання науково-дослідного проекту «Інноваційна складова безпеки сталого розвитку старопромислових регіонів України: стратегічні напрями інституційного забезпечення і трансферу технологій в інноваційних ландшафтах» (№ 0121U100657).

Література

1. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К. ТОВ «Софія». 2012. 120 с.
2. Шарий В.І. Трансформація функцій і процедур органів публічного управління в ході адміністративних реформ. Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А. 2017. 316 с.
3. Поповкін В.А. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В.А. Поповкін. К.: Наукова думка, 1993. 210 с.
4. Buhr W. What is Infrastructure? Department of Economics, School of Economic Disciplines, University of Siegen. Siegen Discussion Paper. № 107-03. 2003.
5. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко // Асоціація міст України. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.
6. Телешун С.О. Від публічної політики до належного врядування: вибір методологічних основ модернізації державного управління // Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції (Київ). К.: НАДУ, 2016. С. 211-214.
7. Тулуш Л.Д. Посилення доходної спроможності бюджетів місцевого самоврядування за рахунок розподілу надходжень податку на доходи фізичних осіб // Збірник наукових праць Уманського НУС. 2016. Вип. 86, Ч. 2. С. 28-45.
8. Чжен В. Рыночная инфраструктура. М.: ИРЦ, 1995. С. 74.
9. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник / авт.-упоряд.: В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, О.С. Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. К.: НАДУ, 2010. 400 с.

10. Works, alliances and partnerships in the innovation process / Ed. by S. de la Mothe, A. Link. Boston, 2008. 312 p.

References

1. Tkachuk A. *Misceve samovryaduvannya ta decentralizaciya: prakty`chny`j posibny`k* [Local governance]; Shvejczars`ko-ukrayins`ky`j proekt «Pidtry`mka decentralizaciji v Ukraini – DESPRO». K.: «Sofiya». 2012. 120 s.
2. Sharyj V. *Transformaciya funkcij i procedur organiv publichnogo upravlinnya v xodi administratyvnyx reform* [Public reforms management]. Cherkasy: vydavec Chabanenko Yu.A. 2017. 316 s.
3. Popovkin V. *Regionalno-cilisnyj pidxid v ekonomici* [Regional approach in economy]. K.: Naukova dumka, 1993. 210 s.
4. Buhr W. *What is Infrastructure?* Department of Economics, School of Economic Disciplines, University of Siegen, Discussion Paper. Vol. 107. 2003.
5. *Planuvannya rozvytku terytorialnyx gromad* [Planning of local communities' development]. Navchalnyj posibnyk dlya posadovyx osib miscevogo samovryaduvannya, Asociaciya mist Ukrainy. K.: TOV «Pidpry`yemstvo «VI EN EJ», 2015. 256 s.
6. Teleshun S. *Vid publichnoyi polityky do nalezhnogo vryaduvannya: vybir metodologichnyx osnov modernizaciji derzhavnogo upravlinnya* [From public policy to good governance]. Kyiv: NADU, 2016. S. 211-214.
7. Tulush L. *Posylennya doxodnoyi spromozhnosti byudzhativ miscevogo samovryaduvannya za raxunok rozpodilu nadxodzen podatku na doxody fizychnyx osib*. Zbirnyk naukovyx prac Umanskogo NUS. 2016. Vyp. 86, Ch. 2. S. 28-45.
8. Chzhen V. *Runochnaya infrastruktura* [Market Infrastructure]. M.: YRCz, 1995.

9. Zagalni zasady miscevogo samovryaduvannya v Ukrayini [Local governance]. K.: NADU, 2010. 400 s.
10. Works, alliances and partnerships in the innovation process. Ed. by S. de la Mothe, A. Link. Boston, 2008. 312 p.