

використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ [6].

Зрушення такого підходу можливе через повну зміну філософії державного управління регіонами і територіями, завдань місцевого самоврядування, зміною принципів побудови органів державної влади, створенням дієвих механізмів контролю й відповідальності, забезпеченням відкритості до прийняття рішень, посиленням впливу громадськості на них тощо. При розробці нової парадигми адміністративно-територіального устрою в Україні доцільно було б враховувати європейські тенденції муніципалізації та регіоналізації, становлення територіальних громад.

Тож, враховуючи вищенаведене, можемо зробити висновок, що метою реформування адміністративно-територіального устрою є побудова суспільно-урядових інститутів зі збалансуванням функцій і ресурсів для надання громадянам максимальної кількості послуг від органів влади на кожному рівні управління та комфортних умов проживання. Результатом проведення територіально-адміністративної реформи має стати побудова суспільства добробуту на основі самодостатніх громад із законодавчим врегулюванням правового статусу адміністративно-територіальних одиниць як суб'єктів конституційного права, визначення критерії для утворення області, міста, району, сільського населеного пункту, надання функцій і забезпечення формування джерел виконання цих функцій на достатньому рівні. Пріоритетами у складному процесі реформування, серед інших, має стати створення передумов для забезпечення фінансової самодостатності й доцільності їх об'єднання.

### Література

1. Нудельман В. Регіоналізація – нова релігія заходу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/regionalizatsiya\\_nova\\_religiya\\_zahodu-106081.html](http://dt.ua/POLITICS/regionalizatsiya_nova_religiya_zahodu-106081.html).
2. Лісовий А.В. Адміністративно-територіальне реформування регіонів України // А.В. Лісовий // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2010. – №6. – С. 80-90.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379). – Назва з екрана.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи.– К.: Парламентське видавництво, 2002 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/tpart19/isx19547.htm>. – Назва з екрана.

5. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : монографія. – Д. : Стиль, 2011. – С.12.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрана.

**Алла МЕЛЬНИК**

Тернопільський національний економічний університет, Україна

### ІНСТРУМЕНТИ АКТИВІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА РЕГІОНІВ: ВИКЛИКИ ДЛЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Започаткування адміністративно-територіальної реформи в Україні вимагає чіткого визначення шляхів її реалізації, рамкових умов здійснення цієї складної роботи. До уваги варто взяти, на наш погляд, наступні постулати:

– просторове господарювання не може вирішити всі проблеми, має зберігатися і удосконалюватися ієрархічна система управління, яка б забезпечувала існування і функціонування інституту держави як гаранта національної безпеки та безпеки кожного громадянина, як інституту, що забезпечує підтримку депресивних територій (територій пріоритетного розвитку);

– в основі реформування є і має бути зміцнення територіальної громади;

– будуючи кордони між громадами треба думати в першу чергу не про штучні адміністративні кордони, а про кордони функціональні. Оскільки основна функція – надання послуг, то очевидно, що критерієм їх визначення має стати здатність влади і наявної інфраструктури забезпечити виконання цієї функції;

– основою взаємодії громад має стати посилення співпраці між

органами самоврядування в наданні послуг, розбудові інфраструктури, завдяки чому може бути досягнуто ефект синергії;

– при вирішенні проблеми фінансового забезпечення функціонування та розвитку територіальних громад та регіонів не допустимо замикатися на публічних фінансах. Фінанси громади та регіону – це сумарні складові-бюджети, фінанси підприємств, домогосподарств і різних фондів, в т.ч. міжнародних;

– без активізації економічного розвитку громад і регіонів адміністративно-територіальна реформа буде провальною. Перерозподіл влади, повноважень навіть при фінансовій децентралізації не дасть очікуваних результатів. З огляду на це, повинні бути задіяні різні інструменти активізації цього розвитку;

– інструменти активізації економічного розвитку мають бути задіяні з врахуванням досвіду країн, що здійснили успішне реформування. Ці інструменти мають бути гнучкими і враховувати виклики, які стоять перед громадами і регіонами.

Діагностика вихідних позицій засвідчує, що стан органів місцевої влади і стан економіки регіонів, а особливо окремих територіальних громад є незадовільним. Це підтверджують узагальнюючі показники регіонального економічного розвитку – валовий регіональний продукт і валовий регіональний продукт на одного жителя. При середньому значенні валового регіонального продукту в 2013р. (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу 32002 грн. відношення регіону з мінімальним значенням становило 45,4%. [1]. Якщо співвідношення максимального та мінімального значення ВРП на одну особу в 2006р. становило 6,2 рази, в 2010р. – 6,4 рази, то в 2012р. – 6,7 рази, тобто поглибилась територіальна диференціація регіонального розвитку [2].

Значна частина суб'єктів місцевого самоврядування стикається з проблемою нестачі фінансових, матеріальних та інфраструктурних ресурсів для виконання своїх функцій та функцій з надання суспільних послуг. Перевантаження територіальних громад в Україні господарськими та соціальними функціями, які зазвичай не належать до обов'язків громад в країнах з ринковою економікою, за умов нестачі ресурсів, призводить до незадовільного виконання цих функцій або взагалі їх невиконання (ефект одночасного «провалу ринку» і «провалу держави»). Проблемою залишається недофінансування делегованих повноважень.

Попри деяке зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, що стало

наслідком фіскальної децентралізації, в економічному розвитку територіальних громад України і їх фінансовому забезпеченні залишається низка інших проблем:

а) 90% земель знаходиться за межами юрисдикції територіальних громад, в зв'язку з чим останні мають гірші можливості для виконання своїх повноважень і функцій, ніж, наприклад, громади (общини, комуни, гміни) в країнах ЄС. Сільськогосподарська діяльність, яка в значному обсязі здійснюється поза межами юрисдикції територіальних громад, не є джерелом податкових надходжень для цих громад;

б) обмеженою залишається можливість використання природних ресурсів, як джерела фінансових надходжень, що в свою чергу обмежує можливості розвитку інституту публічно-приватного партнерства. Так, зокрема, в Норвегії територіальні громади можуть надавати в концесію свої водні ресурси для виробництва електроенергії, отримуючи концесійні відрахування або прибутки;

в) як наслідок, відсутні плани і дії з підготовки промислових (рекреаційних) зон для використання їх інвесторами (підготовка інфраструктури, площадок з боку громади), що знижує інвестиційну привабливість територій;

г) характерна недостатня розвинутість і недостатня орієнтація місцевої інфраструктури (в першу чергу доріг) на потреби населення громади. На розв'язання цієї проблеми місцеві громади можуть впливати лише через рішення вищих органів влади;

д) реорганізація старої моделі фінансування (сільськогосподарське підприємство → лікарня, школа, дитячий садок) і формування нової (податки сільськогосподарського підприємства → місцевий бюджет → соціальної сфери) супроводжуються нестачею бюджетних коштів і дофінансуванням через механізми дотацій;

е) на відміну від практики зарубіжних країн, де локальні органи влади окрім публічних фінансів використовують для вирішення проблем розвитку територіальних громад (гмін, комун, общин) інструменти кредитування, органи місцевого самоврядування України через консервацію механізму казначейських забор'язань, не можуть використати ці інструменти;

ж) мають місце інші проблеми організаційного та економічного характеру.

Проведення адміністративно-територіальної реформи, децентралізація управління, а також фіскальна і бюджетна децентралізація, які

розпочались в Україні, переносять центр відповідальності за прийняття рішень, в т.ч. щодо забезпечення активізації економічного і соціального розвитку на локальний і регіональний рівень. Це вимагає гнучкого застосування як організаційних, так і економічних інструментів щодо розв'язання цієї проблеми.

Перш за все, це стосується діагностики і прогнозування спроможності до такого розвитку. Удосконалення даних інструментів має йти по шляху: 1) виявлення стану і можливостей інвестування в розвиток за рахунок місцевого бюджету, коштів підприємницького сектора, домогосподарств; 2) оцінки локального капіталу, як синтезу його складових – фінансового, людського, інтелектуального, соціального як підстави для розвитку територіальних громад; 3) оцінки і прогнозування кумулятивного ефекту від об'єднання територіальних громад; 4) перегляду розроблених стратегій і програмних документів (якщо такі є) або розроблення нових; 5) посилення інформаційної бази прийняття управлінських рішень через розширення об'єктів статистичних спостережень (на окрему увагу заслуговують малі міста, які на сьогодні недостатньо представлені в регіональній статистиці), формування паспортів територій, що ввійшли до об'єднаних територіальних громад, гармонізацію регіональної статистичної звітності з відповідною звітністю країн ЄС.

Другим аспектом слід вважати більш гнучке використання інструментів муніципального менеджменту. Оскільки чинне законодавство не передбачає залежність функцій територіальних громад від їх розмірів, то для менших громад при розв'язанні проблеми завжди постає дилема – зменшити кількість публічних послуг чи збільшити місцеві податки і збори для забезпечення їх надання. З огляду на зарубіжний досвід, можливі такі варіанти розв'язання проблеми – а) встановлення ефективного мінімального розміру територіальної громади для кожного виду послуг; б) утворення асоціацій громад для розв'язання проблеми; в) застосування практики користування послугами сусідньої територіальної громади на платній основі; г) делегування надання частини суспільних послуг на регіональний або обласний рівень; д) надання субсидій громади на ці цілі.

По-третє, застосування гнучкого механізму оплати за послуги, як інструментарію ефективного використання фінансових ресурсів територіальної громади. Зокрема, відповідальність за водопостачання і водовідведення, санітарний стан, збір і утилізацію відходів,

електропостачання, газ і тепlopостачання з досвіду країн ЄС, може фінансуватися з: а) бюджету; б) сплати споживачами зборів, які забезпечують рентабельне функціонування відповідних систем; в) сплати тарифів за послуги; г) укладання угоди з спеціалізованим підприємством, обраним на конкурсних засадах (зокрема, на засадах франчайзингу). Територіальна громада має отримати право на самостійний вибір цих варіантів.

По-четверте, доцільне більш гнучке використання інструментарію оподаткування в умовах змін в Податковому кодексі України і фіскальної децентралізації. Зокрема, в сучасних умовах місцеві податки і збори не треба розглядати лише як спосіб поповнення доходів територіальної громади, але й як спосіб забезпечення конкурентоспроможності територіальної громади. В зв'язку із започаткуванням впровадження системи оподаткування нерухомості, особливу увагу треба звернути на вибір моделі оподаткування (залежно від вартості чи ринкової ціни), врахувати досвід Польщі щодо застосування кількох видів такого податку (податок на нерухомість, що є у власності, податок на найм нерухомості, податок на продаж нерухомості) та використання низки економічних інструментів щодо регулювання ринку нерухомості. Податок на нерухомість доцільно пов'язати з потребою у її розбудові.

Інструменти активізації регіонального розвитку були напрацьовані в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015р. (надання субвенцій для забезпечення розвитку і інфраструктури; формування державної та регіональної інфраструктури для залучення інвестицій; підтримка малого та середнього підприємництва через спрямування допомоги на спрощення процедур створення і реєстрації, розвиток ринку фінансових послуг, стимулювання інноваційної спрямованості підприємництва, венчурного бізнесу, розповсюдження сучасних технологій; підтримка інвестиційних проектів; забезпечення умов для нових підприємств) [2,3]. Проте моніторинг її виконання засвідчив недостатню результативність зазначених інструментів.

Серед інструментів активізації регіонального розвитку на особливу увагу заслуговують: кластероутворення, публічно-приватне партнерство, стимулювання інноваційного та структурно-технологічного розвитку, які в сучасних умовах ще не знайшли ефективного застосування в регіонах України.

Попри спроби формування регіональних кластерів в Україні і певний досвід цієї роботи, практично у всіх регіонах України, їх практика не

знайшла належного наукового обґрунтування. Мова йде, в першу чергу, про вибір критеріальної бази. У вітчизняній практиці, де ініціаторами формування кластерів виступали окремі підприємства і організації, в основу покладалася ресурсний підхід, орієнтований на активізацію використання економічного потенціалу учасників. В умовах, коли регіони і територіальні громади зацікавлені в економічному зростанні, підвищенні зайнятості, в основу кластероутворення мають бути покладені саме ці критерії. Мова тут має йти про науково-освітні, інноваційно-виробничі і освітні кластери. При цьому увага повинна бути зорієнтована на полікритеріальний ефект.

Економічний розвиток регіону слід розглядати в першу чергу через структурно-технологічну модернізацію його економіки, створення умов та цілеспрямоване інвестування у види економічної діяльності, що належать до вищих технологічних укладів.

При цьому спектр інструментів впливу має охоплювати як економічну діяльність суб'єктів ринку, так і розвиток економіки регіону загалом. В даному контексті заслуговують на увагу: запровадження економічно обґрунтованої системи інвестиційних стимулів та засобів державної підтримки структурних зрушень на регіональному рівні; усунення диспропорцій в інноваційній структурі виробництва, територіальній структурі, співвідношенні малих, середніх і великих підприємств, структурі зайнятості при обґрунтуванні інвестиційних преференцій та заохочень.

В системі інструментів активізації економічного розвитку все більшого поширення набуває інструментарій проектного менеджменту. Його недостатнє поширення зумовлено низкою причин, серед яких основними є неспроможність бюджетів розвитку забезпечити фінансування робіт рамках проекту, недостатня підготовленість державних службовців до використання інструментарію проектного менеджменту, нерозвиненість інституту публічно-приватного партнерства.

Бар'єрами застосування публічно-приватного партнерства в регіонах України залишаються: не повна відповідність нормативно-розпорядчої бази за якістю і ефективністю міжнародним стандартам [4], високий рівень недовіри до органів влади, недостатній рівень поінформованості партнерів про моделі публічно-приватного партнерства, існування перешкод реалізації чинних проектів, порушення або невиконання зобов'язань, які треба усунути, недостатні фінансові

можливості місцевих органів влади, що може бути частково скоректовано завдяки фіскальній та бюджетній децентралізації. Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020р. передбачено використання таких інструментів зростання ролі партнерств як утворення консультаційних центрів з даних питань, системи моніторингу реалізації інвестиційних проектів в рамках партнерства та контролю за їх здійсненням, системи підготовки фахівців з цих питань [1]. Оцінюючи позитивно передбачені заходи, зазначимо про необхідність удосконалення практики банківського кредитування проектів регіонального розвитку, започаткованих в рамках публічно-приватного партнерства, створення в регіонах ринку цінних паперів, розміщення облігацій місцевих позик та їх реалізацію за рахунок залучених коштів проектів регіонального розвитку.

Гострими проблемами активізації регіонального розвитку в Україні залишаються проблеми ресурсних обмежень для економік регіонів, виникнення потужних перерозподільчих конфліктів через обмеженість ресурсів, поява ризиків уповільнення циклічного розвитку [5], слабка економічна інтегрованість регіонів України, що обумовлює необхідність посилення міжрегіональних зв'язків, використання інструментів виробничої кооперації підприємств різних регіонів, розроблення спільних інвестиційних проектів, особливо в рамках транскордонного співробітництва по західному кордону України, об'єднання зусиль, спрямованих на створення мережі міжнародних коридорів, що в сукупності потенційно могло б працювати на формування точок економічного зростання і єдиного національного комплексу економіки, дозволило отримати синергетичний ефект для активізації розвитку всіх регіонів.

За умов обмежених ресурсів, регіони України мають використати всі шанси фінансової підтримки з боку Європейського Союзу. Зокрема, програми Європейського Союзу «Підтримка реалізації політики регіонального розвитку в Україні» (бюджет більше 20 млн. євро), Програми секторальної бюджетної підтримки у сфері регіонального розвитку (50 млн. євро), які започатковані, програми «Місцевий розвиток, орієнтований на громадськість» (індикативний бюджет 23,8 млн. євро), інших грантів для активізації ділової активності в регіонах.

## Література

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020р.

[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://search.ligazakon.ua/ldoc2.nsf/flenn1-/Kp140385.html>.

2. Регіони України: Статистичний збірник 2014р.– [Електронний ресурс] –Режим доступу [www.ukr.net.gov.ua](http://www.ukr.net.gov.ua).

3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.2006р. № 1001. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/print13855560812564>.

4. EBPO legal assessments 2000–2005. available at <http://www.ebro.com>.

5. Реформи в глобальній економіці та Україна: Аналітична записка за матеріалами шістнадцятої підсумкової міжнародної конференції (м.Гувес, о.Крит-Греція, 23-30 вересня 2011р.// Вісник ТНЕУ, 2011. – № 1. – С.173-190.

**Петро МИКИТЮК,  
Тетяна СОРОКА**

Тернопільський національний економічний університет, Україна

## **РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

На сьогодні існують та посилюються значні диспропорції у розвитку територій області, спричинені недосконалістю системи врядування та відсутністю відчутного прогресу у проведенні реформи адміністративно-територіального устрою, реформи державної служби в напрямі її професіоналізації, фіскальної децентралізації тощо. Механізми та інструменти управління розвитком регіону потребують удосконалення з урахуванням реформування державної системи управління регіональним розвитком. Ці зміни передбачають, насамперед, запровадження ефективного механізму координації дій обласної ради, обласної державної адміністрації, органів місцевого самоврядування щодо мобілізації ресурсів для Плану реалізації Стратегії. Для досягнення цієї цілі також необхідні значні інвестиції у розвиток людського капіталу - навчальні та практичні програми підвищення кваліфікації спеціалістів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідають за формування і реалізацію процесів управління розвитком регіону.

Очікувані результати:

- розроблення генеральних планів та схем забудови територіальних громад регіону;
  - забезпечення підтримки проектів, що впроваджуються на принципах співробітництва територіальних громад;
  - забезпечення ефективної координації впровадження Стратегії;
  - збільшення обсягів залучення коштів міжнародної технічної допомоги на реалізацію проектів розвитку регіону;
- Індикатори:
- кількість публічних послуг, що надаються в електронному вигляді;
  - обсяг залучених коштів міжнародної технічної допомоги на реалізацію проектів розвитку регіону;
  - кількість створених інституцій сприяння регіональному та місцевому розвитку;
  - кількість реалізованих спільних проектів органів місцевого самоврядування.

Таблиця 1

<b>Завдання</b>	<b>Можливі сфери реалізації проектів (неповний перелік)</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
1.1. Формування ефективної системи управління регіоном	<ul style="list-style-type: none"><li>– стимулювання створення та підтримка діяльності Агенції регіонального розвитку.</li><li>– підвищення ролі громадських організацій у формуванні, впровадженні та контролі за реалізацією пріоритетних напрямів розвитку регіону;</li><li>– підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, вдосконалення взаємовідносин між ними та фізичними і юридичними особами шляхом впровадження системи електронного урядування;</li></ul>
1.2. Покращення інструментів взаємодії громад для спільного вирішення проблем	<ul style="list-style-type: none"><li>– створення інформаційно-ресурсних центрів доступу до соціально значущої інформації (у т.ч. на базі бібліотек).</li><li>– підтримка проектів співробітництва територіальних громад</li><li>– підтримка об'єднання територіальних громад</li><li>– створення Інтернет-порталу для місцевого самоврядування з широким набором інформаційних та комунікативних функцій</li><li>– консолідація зусиль територіальних громад щодо управління водними ресурсами.</li></ul>