

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

*Кафедра регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

ПІДРУЧНИК

*За загальною редакцією Ю. В. Ковбасюка,
В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого*

Київ
2014

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 204/6-6 від 30 серпня 2013 р.)*

Автори-упорядники :

**Ю. В. Ковбасюк, В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. І. Васильєва, К. О. Ващенко,
О. С. Ігнатенко, О. М. Коваль, В. С. Куйбіда, В. П. Удовиченко, Ю. М. Андрійчук,
О. В. Берданова, Г. А. Борщ, І. В. Валентюк, Н. В. Васильєва, Н. М. Гринчук,
Ю. Ф. Дехтяренко, І. О. Дегтярьова, С. А. Романюк, Н. А. Сич.**

Рецензенти :

Т. І. Іванова, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, Академія муніципального управління;

І. В. Розпунтенко, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, Національна академія державного управління при Президентові України;

В. В. Тертичка, доктор наук з державного управління, професор, Національна академія державного управління при Президентові України;

В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, Академія праці, соціальних відносин і туризму.

**Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка,
Р32 В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. – 512 с.**

ISBN 978-966-619-283-0.

У підручнику викладено найважливіші теоретичні, методологічні та практичні питання регіонального управління: основи теорії, суть, принципи і правове поле. Визначено найбільш суттєві характеристики змісту і природи регіонального управління. Розглянуто основні механізми збалансованого регіонального розвитку. Розкрито особливості управління розвитком виробничої та соціальної інфраструктури. Проаналізовано особливості проблемних регіонів. Відображено сучасні форми відносин в управлінні розвитком регіонів. Вивчено зарубіжний досвід державної регіональної політики та управління регіональним розвитком.

Розрахований на слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, студентів, аспірантів, докторантів та викладачів вищих навчальних закладів, фахівців державних органів та органів місцевого самоврядування, фахівців з питань державної регіональної політики та реформування регіонального управління.

УДК 353(075.8)

ЗМІСТ

ВСТУП	5
ТЕМА 1. Предмет, мета, завдання та методи дослідження навчальної дисципліни “Регіональне управління”	9
ТЕМА 2. Теоретичні засади управління регіональним розвитком в Україні	17
2.1. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція	17
2.2. Державна регіональна політика та управління регіональним розвитком	24
2.3. Регіоналізм і регіоналізація як загальносвітовий трансформаційний процес ...	37
ТЕМА 3. Інституційне забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики	49
3.1. Організаційно-правові засади формування та реалізація державної регіональної політики	49
3.2. Суб’єкти формування державної регіональної політики в Україні	57
3.3. Інституційне забезпечення реалізації державної політики на регіональному рівні	65
3.4. Використання нових інституційних інструментів у системі публічної служби	73
3.5. Залучення недержавних структур до участі у забезпеченні програм регіонального розвитку	79
ТЕМА 4. Адміністративно-територіальний устрій України	89
4.1. Сутність поняття “територія”	89
4.2. Співвідношення змісту понять “державна територія” і “територія адміністративно-територіальної одиниці”	93
4.3. Співвідношення змісту понять “адміністративно-територіальний поділ” і “адміністративно-територіальний устрій”	96
4.4. Засади (принципи) адміністративно-територіального устрою	98
4.5. Адміністративно-територіальні одиниці: поняття та види	101
4.6. Правове регулювання статусу адміністративно-територіальних одиниць України	127
ТЕМА 5. Регіональні стратегії як інструмент управління розвитком територій	138
5.1. Регіональні стратегії розвитку: сутність, роль у загальній системі планування розвитку регіонів, особливості розробки	138
5.2. Методичні засади підготовки регіональних стратегій розвитку	145
5.3. Моніторинг та оцінювання реалізації регіональних стратегій розвитку	155
5.4. Комунікативне забезпечення процесу стратегічного планування	159
ТЕМА 6. Маркетинг регіону	165
6.1. Методологічні засади регіонального маркетингу	165
6.2. Проведення маркетингових досліджень	173
6.3. Маркетингові стратегії регіонів і міст: типології за формою, змістом та способом реалізації	179
6.4. Розробка бранда території	189
ТЕМА 7. Управління регіональною інфраструктурою	199
7.1. Визначення регіональної інфраструктури	199
7.2. Науково-теоретичні основи розвитку економічної інфраструктури регіону	203
7.3. Особливості функціонування об’єктів регіональної інфраструктури комунальної форми власності	207
7.4. Роль державно-приватного партнерства в розвитку регіональної інфраструктури	213

ТЕМА 8. Соціальна інфраструктура як об'єкт регіонального управління	228
8.1. Теоретичні засади формування соціальної інфраструктури регіону	228
8.2. Розвиток основних галузей соціально-побутового призначення	235
8.3. Розвиток основних галузей соціально-культурного призначення	240
8.4. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури регіону	255
ТЕМА 9. Державне управління земельними ресурсами на регіональному рівні	268
9.1. Історичні та соціальні передумови розвитку системи управління земельними ресурсами	268
9.2. Теоретичні засади управління земельними ресурсами на регіональному рівні	274
9.3. Підвищення ефективності управління земельними ресурсами в регіоні	280
9.4. Забезпечення ефективного менеджменту використання земельних ресурсів регіону	290
9.5. Інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами на регіональному рівні	293
ТЕМА 10. Контролінг у системі регіонального управління регіонів	309
10.1. Контролінг як сучасна концепція регіонального управління	309
10.2. Завдання та функції контролінгу в системі регіонального управління	313
10.3. Види контролінгу. Сутність стратегічного та оперативного контролінгу	315
10.4. Структура та змістова характеристика елементів системи контролінгу	318
10.5. Алгоритм упровадження контролінгу в систему регіонального управління	326
10.6. Основні вимоги до контролера та його функції	329
ТЕМА 11. Стимулювання економічного розвитку регіонів	333
11.1. Сучасні підходи до аналізу та оцінювання економічного розвитку регіонів	333
11.2. Державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів	339
11.3. Стимулювання інноваційного розвитку регіонів	345
11.4. Науково-методичні підходи до формування комплексного механізму стимулювання економічного розвитку регіону	353
ТЕМА 12. Управління регіональними логістичними системами	365
12.1. Зміст та сутність логістичного менеджменту в регіональному управлінні	365
12.2. Засоби управління регіональними логістичними системами	371
12.3. Оптимізація розвитку регіональних логістичних систем	377
12.4. Інформаційне забезпечення в логістичному державному регулюванні	381
12.5. Прогнозування показників регуляторного впливу в регіональних логістичних системах	388
12.6. Пріоритети управління якістю в логістичному державному регулюванні	391
ТЕМА 13. Фінансові ресурси регіону	403
13.1. Структура та функції фінансових ресурсів регіону	403
13.2. Нормативно-правова база формування фінансових ресурсів регіону: етапи розвитку	408
13.3. Напрями зміцнення фінансово-ресурсної бази регіонів	418
ТЕМА 14. Досвід країн світу з питань регіонального управління	427
14.1. Модернізація регіональної політики в країнах з різним рівнем розвитку	427
14.2. Основні напрями змін у політиці єднання Європейського Союзу	433
14.3. Напрями інституційної трансформації державної політики в умовах глобалізації	440
14.4. Європейський досвід інституційного забезпечення регіонального управління	446
Практичні заняття	464
Семінарські заняття	472
Організація самостійної роботи слухача	480
Словник основних термінів	484

ВСТУП

Стратегічним напрямом інституційних перетворень в Україні є трансформація існуючої системи публічної влади, зокрема на регіональному рівні, з метою її наближення до стандартів європейських країн. Зазначені перетворення потребують обґрунтування напрямів та відповідного інструментарію забезпечення сталого розвитку регіонів як основної мети сучасного регіонального управління.

Система регіонального управління має стати стрижнем реалізації внутрішньої політики держави, сприяти здійсненню суспільних реформ на територіях, забезпечити надання якісних послуг населенню та сформувати підґрунтя для інноваційного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому. Разом з тим сама система регіонального управління потребує вдосконалення шляхом запровадження сучасних механізмів та інструментів у діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що сприятиме забезпеченню регіонального розвитку.

Сучасний стан регіонального розвитку країни характеризується дедалі більшою концентрацією економічної активності на рівні великих міст, значними диспропорціями в розвитку територій, наявністю неефективної системи державного управління регіональним розвитком та непрозорого механізму його фінансового забезпечення, обмеженістю ресурсів, застарілими механізмами взаємовідносин центру з регіонами та регіонів між собою. Значною проблемою є недосконалість системи територіальної організації влади та зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи. Існуючі зовнішні та внутрішні виклики, які постають перед Україною на сучасному етапі розвитку, вимагають формування нової державної регіональної політики, яка б відповідала нагальним потребам розвитку регіонів і територіальних громад та базувалася на найкращих вітчизняних і світових теоріях та практиках.

У процесі формування і реалізації державної регіональної політики слід враховувати інтегрований підхід, який передбачатиме поєднання й узгодження трьох взаємопов'язаних та взаємозалежних складових комплексного виміру регіонального розвитку: галузево-секторального, територіально-просторового та управлінського, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності регіонів, досягненню збалансованого територіального розвитку, успішному здійсненню комплексу започаткованих реформ та покращенню добробуту населення України.

Регіональна політика на довгострокову перспективу передбачатиме вирішення таких завдань:

- вирівнювання надмірних диспропорцій регіонального розвитку, передусім за соціальними показниками;
- дотримання принципів стабільного та збалансованого регіонального розвитку, гармонійної взаємодії держави та регіонів на основі відмови від “державного патерналізму”, активізації місцевої ініціативи, розвитку підприємництва, підвищення дієздатності місцевого самоврядування і місцевих громад;
- подальше поширення інструментів стимулювання розвитку регіонів, передбачених Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”;
- дотримання в процесі реалізації поточних завдань державної регіональної політики принципів стратегічного бачення розвитку регіонів, комплексного підходу до проблем просторового розвитку;
- стимулювання розвитку на регіональному рівні економічних “точок зростання” та посилення їх взаємозв'язків із периферією;
- залучення наявних місцевих матеріальних, фінансових і людських ресурсів;

- формування на регіональному рівні розвинутої інфраструктури, у тому числі транспортної, виробничої, інвестиційної, соціальної, комунікаційної тощо. Орієнтирами розвитку інфраструктури є усунення перешкод на шляху залучення місцевої економіки до процесів регіональної та міжрегіональної кооперації;
- розвиток сучасних форм міжтериторіальної економічної інтеграції та кооперації для спільного освоєння ресурсів і комплексного розвитку територій, запровадження механізму укладання угод про співпрацю між регіонами;
- формування єдиного загальнонаціонального економічного простору для здійснення господарської та комунікативної політики, створення сприятливих умов для розвитку периферійних і віддалених територій;
- розвиток регіональних та міжрегіональних кластерів, індустріальних парків як основи реалізації інноваційно-інвестиційних структурних зрушень, створення нових робочих місць тощо;
- створення на регіональному рівні ефективних господарських структур, орієнтованих на інтенсифікацію використання регіонального потенціалу;
- розширення участі громадськості у вирішенні питань розвитку територій, забезпечення відкритості інформації, налагодження прозорого моніторингу соціально-економічного розвитку територій;
- консолідацію зусиль і забезпечення відповідальності громадськості, влади та бізнесу у сфері реалізації проектів регіонального розвитку.

Необхідність удосконалення управління соціально-економічними процесами в регіонах нині зумовлена, з одного боку, загостренням конкуренції територій щодо залучення і збереження різноманітних ресурсів, а з другого – підвищенням ролі територій щодо реалізації економічних реформ та формування точок зростання. З огляду на це постає необхідність використання сучасних механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, які б відповідали вимогам часу і були спрямовані на розв'язання проблем, що стоять перед регіонами, зокрема: стосовно регіональних стратегій, державно-приватного партнерства, територіального маркетингу, цільових програм та проектів розвитку, міжрегіонального, міждержавного міжрегіонального, транскордонного співробітництва тощо.

Сучасний регіональний розвиток має базуватися на економіці знань, що сприятиме формуванню регіональних інноваційних систем та розкриттю внутрішнього потенціалу регіону. Інноваційний потенціал системи регіонального управління – це здатність органів регіонального управління та його посадових осіб до вироблення нових нестандартних ідей щодо вирішення завдань регіонального розвитку. Інноваційний потенціал становлять технології, організаційні ноу-хау та ресурси, найважливішим серед яких є людський, оскільки інновація є результатом діяльності людей.

Зазвичай оптимізація внутрішніх процесів у системі регіонального управління відбувається під впливом зовнішніх факторів, але сучасний етап розвитку держави потребує розкриття та реалізації внутрішніх потенціалів структур регіонального управління з метою підвищення рівня конкурентоспроможності територій та покращення життя людей. Оптимізація структури регіонального управління розглядається в контексті розширення та ускладнення структури потреб населення регіонів, децентралізації влади та глобалізаційних викликів.

Теоретичною та методологічною основою підручника є наукові праці зарубіжних учених: Е.Алаєва, Ю.Гладкого, М.Портера, П.Самуельсона, А.Сміта, В.Фадєєва, І.Фішера, Д.Хікса, А.Чистобаєва, У.Шарпа, О.Швецова, а також вітчизняних учених: В.Воротіна, М.Долішнього, М.Дністрянського, Л.Зайцевої, Ф.Заставного, В.Керцмана, Я.Олійника, В.Поповкіна, В.Симоненка, Ю.Сурміна, О.Топчієва, М.Чумаченка, О.Шаблія та ін.

Питанням управління регіонами присвячені праці О.Амоша, Г.Атаманчука, С.Білої, З.Варналія, Я.Жаліла, В.Мамонової, В.Тертички та ін. Проблеми державного регулювання розвитку регіонів розглядалися О.Алимовим, В.Бакуменком, Т.Безверхнюк, П.Беленьким, М.Долішнім, Я.Жовнірчиком, Т.Івановою, Ю.Кальнишем, Н.Нижник, І.Розпутенком, М.Тимчуком та іншими науковцями.

У сучасних умовах регіональна політика розвитку територій має базуватися на внутрішньому потенціалі і тенденціях територіального розвитку, формуванні місцевих конкурентних переваг, реалізації соціального капіталу та інтелектуальних можливостей території, що зумовлює нові підходи до вирішення місцевих соціальних і економічних питань. Це передбачає розвиток різноманітних об'єктів соціальної та економічної інфраструктури, а також співробітництво територіальних суб'єктів на основі спільних цілей. Зарубіжний досвід доводить, що успіх публічних реформ та реалізації будь-яких програм і проектів залежить від рівня залучення до цих процесів громадян і від місцевої соціальної та економічної консолідації. Чим вищий рівень цієї консолідації, тим демократичнішими є рішення місцевих та регіональних органів влади і тим вони результативніші.

Результати моніторингу ринку праці свідчать про необхідність підготовки фахівців регіонального управління, оскільки реалізація ефективної державної регіональної політики пов'язується з прискоренням динамізму регіонального соціально-економічного розвитку шляхом більш повного та ефективного залучення в господарський оборот ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу та кооперації праці на основі розширення повноважень і підвищення відповідальності регіональних та місцевих органів влади за розв'язання поточних проблем і формування перспективних завдань територій. Це вимагатиме від державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування фундаментальних знань з питань регіонального та місцевого розвитку, застосування на практиці нових форм і методів управління територіями. Крім того, на сьогодні за цією спеціальністю жоден із вищих навчальних закладів не здійснює цілеспрямовану підготовку фахівців, потреба в яких зростає.

Підручник "Регіональне управління" складається з чотирнадцяти тем. У першій темі розкриваються предмет, мета та завдання дисциплін спеціальності "Регіональне управління". У другій темі висвітлюються теоретичні засади управління регіональним розвитком в Україні; в третій – інституційне забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики. У четвертій темі розглядається адміністративно-територіальний устрій України, у п'ятій досліджуються регіональні стратегії в системі управління розвитку територій. Шоста тема орієнтована на поглиблення знань щодо маркетингу регіону. У сьомій темі основна увага зосереджена на управлінні регіональною інфраструктурою. Восьма тема присвячена соціальній інфраструктурі як об'єкту регіонального управління, дев'ята – державному управлінню земельними ресурсами на регіональному рівні, десята – контролінгу в системі регіонального управління. В одинадцятій темі розглядаються проблеми стимулювання економічного розвитку регіонів. Дванадцята тема присвячена управлінню регіональними логістичними системами, тринадцята – фінансовим ресурсам регіону. У чотирнадцятій темі розкривається досвід країн світу з питань регіонального управління.

Кожний розділ підручника закінчується питаннями для самоперевірки та обговорення і списком використаних джерел, які дають змогу читачеві самостійно перевірити, як і наскільки глибоко він зрозумів прочитаний матеріал, а також свої знання на практиці. В кінці підручника наведено словник основних термінів, що використовуються в сучасній науці при дослідженні різних аспектів перебування людини в соціумі.

Спеціальність 8.15010010 "Регіональне управління" належить до галузі знань "Державне управління", вона пов'язана з об'єктивною необхідністю теоретичного та методологічного забезпечення формування регіонального управління в загальній

системі державного управління як єдино можливої форми організації публічної влади територіальних громад і регіонів.

Підручник “Регіональне управління” базується на результатах наукових досліджень, започаткованих на кафедрі регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія), у 2006–2013 рр. відображених у підручниках “Управління сучасним містом” (2007 р.) та “Основи регіонального управління в Україні” (2012 р.), і представляє певні узагальнення напрацювань у зазначеній сфері та окреслює основні теоретико-методологічні підходи до авторського розуміння суті регіонального управління. Крім того, в процесі підготовки цього навчального видання використані різноманітна наукова та аналітична інформація Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, Міністерства фінансів України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Державної служби статистики України, Державного земельного агентства України, Української асоціації районних та обласних рад, центральних і територіальних органів влади різних країн світу, публікації, дослідження вітчизняних та зарубіжних учених тощо.

Методика подання навчального матеріалу з базових дисциплін спеціальності “Регіональне управління” в підручнику відповідає світовому рівню, він містить достатній методологічний інструментарій не лише для слухачів Національної академії, а й для викладачів. Підручник можна використовувати під час викладання або вивчення дисциплін за спеціальностями правового, економічного, соціального та управлінського напрямів освіти.

Основне завдання підручника – надати дієву науково-методичну, практичну допомогу слухачам Національної академії, студентам, аспірантам, науковцям, викладачам вищих навчальних закладів, керівникам і спеціалістам державних органів та органів місцевого самоврядування, усім тим, хто цікавиться проблемами державної регіональної політики, регіонального розвитку та управління.

У підготовці підручника “Регіональне управління” взяли участь: Ю.Ковбасюк (вступ, підрозд. 2.1), В.Вакуленко (вступ, тема 1, підрозд. 2.2), М.Орлатий (вступ, тема 1, підрозд. 4.4; тема 8), О.Васильєва (підрозд. 2.2; 3.1–3.4; 14.4), К.Ващенко (підрозд. 3.1), І.Дегтярьова (підрозд. 2.1, тема 11), О.Ігнатенко (тема 12), В.Куйбіда (тема 4), С.Романюк (підрозд. 2.2; 14.1–14.3), В.Удовиченко (підрозд. 4.4), Ю.Андрійчук (підрозд. 5.3), О.Берданова (тема 5), Г.Борщ (тема 12), І.Валентюк (тема 10), Н.Васильєва (підрозд. 3.3; 3.4; 14.4), Н.Гринчук (теми 6; 13), Ю.Дехтяренко (тема 9), О.Коваль (підрозд. 11.2), Н.Сич (тема 7).

ТЕМА 1. ПРЕДМЕТ, МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ “РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ”

Поглиблення процесів глобалізації економіки, загострення проблем довкілля, технологічний та інформаційний вибухи, а також подолання кризових явищ у суспільстві зумовлюють необхідність розробки нових інструментів і механізмів становлення та розвитку регіонів. Зрозуміло, що саме територіальні громади мають отримати адекватні інструменти реагування на зміни як глобального, так і регіонального характеру, зокрема в контексті соціально-економічних перетворень у самих громадах.



До ефективних інструментів реагування на зміни, впорядкування їх позитивного та негативного впливу на життєдіяльність територіальних громад і забезпечення підвищення рівня та якості життя громадян належать упровадження децентралізованого управління в країні, подальший розвиток демократичних засад регіонального управління, посилення інституту державно-приватного партнерства між органами місцевої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та населенням.

Актуальність вивчення навчальної дисципліни “Регіональне управління” пов’язана з об’єктивною необхідністю теоретичного та методологічного забезпечення впливу місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток територій, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіонів, поглиблення процесів децентралізації управління тощо.

Метою навчальної дисципліни “Регіональне управління” є формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань, умінь і навичок щодо державної регіональної політики у сфері регіонального управління.

У процесі вивчення навчальної дисципліни перед слухачами ставляться такі *завдання*:

– поглибити теоретичні знання щодо методологічних основ у системі регіонального управління, зокрема законів, закономірностей та принципів стійкого розвитку на регіональному рівні; здійснення управлінських рішень, дотримання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів; конституційно-правових засад та практичних рекомендацій з удосконалення управління регіональним розвитком в Україні, інноваційного менеджменту в системі регіонального управління та передумов реалізації інструментів інноваційного управління в діяльності регіональних органів влади; становлення форм і методів управління їх розвитком, а також формування і виконання місцевих бюджетів, здійснення інвестиційної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– вміти виявляти особливості формування механізмів та шляхів децентралізації регіонального управління, комунальної власності як матеріальної бази територіальної громади, основні риси управління комунальним майном;

– навчитися використовувати чинну нормативно-правову базу, враховуючи зміни в ній, а також сучасні підходи щодо реформування регіонального управління; обґрунтовувати власну позицію стосовно подій і явищ суспільного життя на основі логічного аналізу соціально-економічних процесів;

– сформувати вміння самостійно визначати можливості запровадження інноваційних підходів до розв’язання територіальних проблем, вибирати ефективні варіанти рішень щодо інноваційного розвитку регіону, підготовки інноваційних проектів з розвитку територій;

– оволодіти навичками практичного застосування сучасних методів управління регіонами та населеними пунктами, приймати відповідні управлінські рішення, а також навичками практичного аналізу законодавчої бази на регіональному рівні;

– ознайомитися із перспективами вдосконалення законодавства, що регулює здійснення регіонального управління в Україні.

Об'єкт вивчення – регіональне управління. Структурними складовими об'єкта вивчення є теоретичні, методологічні та конституційно-правові засади забезпечення регіонального управління.

Предмет дисципліни (модуля) – теоретичні та практичні аспекти забезпечення регіонального управління.



Навчальна дисципліна “Регіональне управління” інтегрує відповідно до свого предмету знання з інших освітніх і наукових галузей: юридичної, економічної, географічної, політологічної, соціологічної та ін.

Після вивчення спеціальності слухачі повинні:

– *знати*: теоретичні її засади, правове середовище та механізми формування державної регіональної політики; об'єктивні передумови виникнення останньої як форми народовладдя; концепції державної регіональної політики, сутність цього поняття та суть, основні ознаки і принципи; специфіку відображення теоретичних засад формування регіональної політики в чинному законодавстві України; сучасні підходи щодо аналізу ефективності реалізації державної регіональної політики; шляхи реформування регіонального управління в загальній системі державного управління; переваги та недоліки низки інструментів регіонального розвитку держави; основні засади розбудови інституційної інфраструктури регіонального управління; політико-правові проблеми управління регіонами і населеними пунктами і те, як приймати відповідні управлінські рішення; основи управління інноваційними процесами в регіоні; специфіку інноваційної діяльності та особливості інноваційних процесів у системі вітчизняного регіонального управління; інструменти інноваційного управління соціально-економічним розвитком регіону; етапи формування і реалізації інноваційних проектів місцевого і регіонального розвитку; основи фандрайзингової діяльності як сфери застосування інноваційних управлінських підходів до вирішення питань територіального розвитку;

– *уміти*: застосовувати теоретичні знання в практичній діяльності та оцінювати чинники, що впливають на формування регіональної політики; проводити аналіз сучасних законопроектів у системі регіонального управління; використовувати сучасні підходи щодо аналізу законодавчої бази, яка забезпечує функціонування інституційної інфраструктури регіональної політики в Україні, а також щодо аналізу ефективності реалізації державної регіональної політики та політики у сфері регіонального управління, інституційної інфраструктури регіональної політики; визначати оптимальні шляхи реформування регіонального управління у загальній системі державного управління; розробляти пропозиції щодо шляхів удосконалення інституційного забезпечення розроблення та реалізації регіональної політики в Україні; аналізувати політико-правові проблеми управління регіонами і населеними пунктами та приймати відповідні управлінські рішення; розробляти та впроваджувати нормативні документи на регіональному рівні; визначати: ефективність і результативність регіонального управління, доцільність запровадження інновацій у регіональному управлінні та ефективні варіанти інноваційних рішень щодо регіонального розвитку, регіональні конкурентні переваги та інноваційні стратегії регіонального розвитку; формалізовано описувати інноваційний проект як інструмент регіонального управління, визначати етапи його реалізації та необхідні заходи; розробляти, аналізувати і презентувати інноваційні проекти з питань територіального розвитку; приймати обґрунтовані рішення щодо взаємодії та партнерства органів регіонального управління з бізнес-структурами, науковими та недержавними інституціями в інноваційній сфері, використовуючи вітчизняний та зарубіжний досвід; з'ясувати можливості застосування нових управлінських концепцій в Україні;

– *володіти*: методами комплексного аналізу сучасної моделі регіонального управління в межах певних адміністративно-територіальних одиниць, порівняльного й інституційного аналізу для визначення ефективності державно-управлінських рішень за результатами виконання програм розвитку територій на основі відповідного вітчизняного та зарубіжного досвіду; навичками планування, організації та контролю виконання державних, регіональних, місцевих, галузевих (міжгалузевих) завдань у межах програм і проектів соціального розвитку відповідної території регіону, а також навичками оцінки ризиків щодо прийняття інноваційних управлін-

ських рішень, підготовки мультимедійних презентацій щодо територіального розвитку, проектною документації для реалізації інноваційних проектів місцевого розвитку.

Навчальні цілі передбачають:

- проведення лекцій, круглих столів, дискусій;
- самостійне навчання слухачів на основі розробленого для дисципліни комплексу навчально-методичних матеріалів;
- виконання практичних завдань, спрямованих на набуття слухачами знань і вмінь з предметної галузі;
- участь слухачів у семінарських заняттях з метою розвитку критичного мислення, обговорення практичних проблем щодо специфіки діяльності сучасного керівника;
- тестування в інтерактивному режимі.

Засобами досягнення цілей та виконання завдань є:

– *лекції* (з використанням комп'ютерних презентацій) в інтерактивній формі (лекції-дискусії, лекції-проблеми і дослідження), спрямовані на надання необхідних теоретичних знань з тематики спеціальності;

– *семінарські заняття*, на яких обговорюються проблеми регіонального управління, управління територіальною громадою, планування розвитку територій, підходи до їх вирішення на центральному та місцевому рівнях, демонструється вміння щодо пошуку інформації та користування нею; проводяться співбесіди зі спеціалістами регіональних служб управління розвитком територій; аналізуються нормативно-правові та економічні важелі функціонування системи регіонального управління, розвиток місцевого бюджету й удосконалення міжбюджетних відносин тощо;

– *практичні заняття*, що передбачають розгляд конкретних ситуацій, проведення рольових ігор з демонстрацією набутих навичок, роботу в командах з презентацією результатів і мають на меті оновлення та поповнення теоретичних знань студентів і слухачів та оволодіння ними практичних навичок щодо формування нової регіональної політики, використання різних важелів і механізмів для досягнення поставлених цілей, розвитку фінансово-кредитних відносин та ін.;

– *ситуаційні вправи*, аналіз яких дасть змогу студентам і слухачам оволодіти практичними навичками, пов'язаними з вирішенням проблем регіонального управління; застосовувати положення нормативно-правової бази та вдосконалювати її; використовувати інноваційні підходи у сфері надання послуг;

– *індивідуальна робота* студента і слухача – форма організації навчального процесу, яка передбачає створення умов для якнайповнішої реалізації творчих можливостей слухачів через індивідуально спрямований розвиток їх здібностей, науково-дослідну роботу та іншу творчу діяльність;

– *самостійна робота* – основна форма засвоєння слухачем навчального матеріалу в час, вільний від обов'язкових навчальних занять, без участі науково-педагогічного працівника.

Індивідуальна та самостійна робота включає виконання індивідуального навчально-практичного завдання (підготовка аналітичної записки – теоретичних, методологічних і експертно-аналітичних матеріалів з аналізу певної проблеми); вивчення інтернет-ресурсів, пошук первинної інформації (наукові праці, статті у періодичних виданнях, документи, офіційні звіти, статистичні матеріали, законодавчі та інші нормативно-правові акти, пов'язані з навчальною дисципліною) для опанування змісту дисципліни.



Суттєвим внеском у методику проведення занять є розгляд низки напрямів реформування механізму управління регіонами, які передбачають цілеспрямоване визначення шляхів розв'язання нагальних проблем, пов'язаних з реалізацією стратегій розвитку, формування соціальної інфраструктури регіону й управління нею, вирішення питань щодо екології, землекористування, підприємницької діяльності, формування місцевих фінансів тощо.

Для висвітлення теоретичних і прикладних аспектів місцевого самоврядування використовуються такі загальнонаукові методи дослідження.

Аналіз – метод наукового дослідження явищ, предметів тощо шляхом поділу їх на складові з метою з'ясування їх структури, якостей, зв'язків. У підручнику зроблено аналіз теоретичних та експериментальних даних за темою дослідження; понятійно-категорійного апарату регіонального управління; законодавчих та нормативних актів для визначення конституційно-правових засад з тематики дисципліни.

Синтез – метод наукового дослідження явищ, предметів, дійсності в цілісності, єдності та взаємозв'язку їх частин. У підручнику цей метод відіграв значну роль у процесі комплексної характеристики цілісності та єдності внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків організаційно-адміністративних структур на регіональному рівні.

Індукція – логічний спосіб пізнання, що ґрунтується на отриманні загальних висновків і положень на основі вивчення окремих фактів, явищ і процесів або більш загального знання на основі менш загального. Метод індукції використано для теоретичного узагальнення світових тенденцій щодо сучасної системи державного управління розвитком регіонів.

Дедуція – логічний метод пізнання, що базується на отриманні окремих конкретних висновків, положень, закономірностей стосовно розвитку цілісної системи. Метод використаний для визначення місця і ролі системи регіонального управління земельними ресурсами в системі землекористування.

Аналогія – метод, за допомогою якого вивчення одних предметів і явищ ґрунтується на їх схожості з іншими. Із застосуванням методу аналогії досліджено особливості технологій моніторингу та контролю в процесі соціально-економічного розвитку територій в Україні та європейських країнах.

Моделювання – метод, який ґрунтується на використанні моделі як засобу дослідження явищ і процесів природи. Під моделями розуміють системи, що замінюють об'єкт пізнання і є джерелом інформації про нього. Метод використовувався як базовий при визначенні моделей та сценаріїв розвитку регіону, міста (селища, села).

Абстрагування (або відволікання) – метод, що дає змогу переходити від конкретних предметів до загальних понять та законів розвитку і застосовується в процесі перспективного планування, коли вивчається робота підприємства за минулий період і складається прогноз на майбутнє. Метод мав важливе значення в дослідженні основних напрямів державної регіональної політики, зокрема щодо стратегічного планування розвитку, планування та забудови населеного пункту.

Конкретизація – метод, за допомогою якого досліджується стан предметів у зв'язку з певними умовами їх існування та історичного розвитку.

Системний аналіз – метод, що передбачає оцінку об'єкта як системи з усіма чинниками, що впливають на його функціонування.

Функціонально-вартісний аналіз – метод дослідження об'єкта за його функцією і вартістю, що застосовується під час вивчення ефективності використання матеріальних і трудових ресурсів. Він дає змогу виявити основні канали непродуктивного використання ресурсів, а також найважливіші напрями їх продуктивного використання.

Формалізація – метод дослідження об'єктів шляхом представлення їх елементів як спеціальної символіки, наприклад собівартість продукції, ціна чи фінансовий результат у вигляді формули. Ефективність використання цього методу підтверджується при розгляді питань платного використання земельних ресурсів, оподаткування земельних ділянок, інших об'єктів нерухомості тощо.

Гіпотетичний – метод, що застосовується при вивченні нових явищ, які не мають аналогів, ґрунтується на науковому передбаченні для пояснення будь-якого явища і потребує перевірки на практиці та теоретичного обґрунтування для формування наукової теорії.

Аксиоматичний – метод побудови наукової теорії, за якого деякі твердження приймаються без доведень, а всі інші знання виводяться з них за певними логічними правилами. У підручнику комплексне дослідження системи місцевого самоврядування побудоване на аксіоматичних твердженнях теорій державного управління, держави і права, економічних концепцій, положеннях конституційного, адміністративного та цивільного права України, інших країн світу.

Історичний – метод, який дає змогу дослідити виникнення, формування та розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків, закономірностей і суперечностей. Це один з основних методів наукового пізнання в суспільних науках.

Монографічний – метод вивчення окремих об'єктів, які є типовими для загальної сукупності та представляють передовий досвід.

Спостереження – метод, що передбачає систематичне, цілеспрямоване вивчення об'єкта, який має відповідати таким вимогам, як передбачуваність, планомірність, цілеспрямованість, активність, систематичність.

Експеримент – метод, за допомогою якого науково представлений досвід відповідно до мети дослідження для перевірки теоретичних результатів. У підручнику висвітлено вітчизняний досвід регіонального управління, насамперед стосовно можливостей та перешкод щодо впровадження концепції сталого розвитку територій.

Балансові – методи, що забезпечують пропорційність між різними явищами і процесами, виявляють наявні взаємозв'язки.

Соціологічні – методи, які охоплюють анкетування, інтерв'ювання, соціометричне опитування, соціологічний експеримент.

Загальною методологічною основою цих методів став системний моніторинг процесу діяльності органів місцевої влади. Обґрунтованість і достовірність основних наукових положень, висновків та рекомендацій на підставі результатів дослідження щодо якості послуг у підручнику визначаються за допомогою згаданих вище методів за участю представників управління територіальних громад.

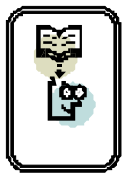
Економічні методи дослідження, використані в підручнику, включають:

– *статистичні методи* (індексний, кореляційний, регресійний, метод ланцюгових підставок і різниць, метод групувань, порівнянь, середніх абсолютних і відносних величин, метод підрахунку резервів за факторними відхиленнями, метод відхилень, метод матриць координат, графічний метод). За допомогою цих методів формується місцевий бюджет, визначається оптимальний варіант системи місцевих фінансів, оцінюються стратегічні рішення щодо розвитку галузей соціально-культурного та соціально-побутового призначення, транспортної системи тощо;

– *економіко-математичні методи* (методи формулювання економічних умов, методи економічного моделювання, методи кількісної оцінки економічних ризиків, функціонально-вартісний аналіз). Методи застосовано, зокрема, при оцінці переваг програмно-цільового управління соціальною структурою регіону, міста (селища, села) та оптимізації управління нею в умовах адміністративної реформи в Україні;

– *абдуктивний метод* збирання політичної інформації, за допомогою якого досліджуються процеси та явища суспільного життя. Суть методу полягає в тому, що дослідник сам активно включається в досліджуваний процес. Основний засіб здобуття інформації в цьому разі – пряме особисте ознайомлення дослідника з об'єктом, станом і результатами процесу.

Застосовуючи абдуктивний метод збирання інформації, керівник органу місцевого самоврядування насамперед у неформальній обстановці спілкується зі своїми односельцями. Мета цього спілкування – не стільки підвищення свого авторитету, створення іміджу “простого і доступного” керівника, скільки отримання інформації про актуальні проблеми, пов'язані з життям територіальної громади.



Підвищення якості професійної підготовки кадрів для системи управління регіонального та місцевого рівнів, їх збереження і розвиток є важливою передумовою підвищення ролі місцевих органів влади у зміцненні потенціалу регіонального та місцевого розвитку і його ефективному використанні. У зв'язку з цим соціально-економічна значущість проблеми розвитку та управління регіонами в сучасних умовах, наявність у цьому процесі численних проблем, невирішених теоретичних, правових, методичних, організаційних питань та брак досвідчених кадрів, що працюють на рівні регіону, зумовлюють необхідність запровадження окремої спеціальності 8.15010010 “Регіональне управління”. Її предметом є вивчення теоретичних, методичних і практичних аспектів впливу держави, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів управління на соціально-економічний розвиток територій, підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіонів, поглиблення процесів децентралізації управління, формування вмінь та навичок практичного застосування законодавчих актів, форм і методів регіонального управління для аналізу й розв'язання місцевих та регіональних проблем, розробки регіональних програм тощо.

Освітньо-кваліфікаційна характеристика (ОКХ) за спеціальністю 8.15010010 “Регіональне управління” випускників вищого навчального закладу є міжгалузевим нормативним документом, в якому узагальнюється зміст вищої освіти, тобто відображаються цілі вищої освіти та професійної підготовки, визначаються місце фахівця в структурі галузей економіки держави й вимоги до його компетентності, інших соціально важливих властивостей та якостей.

Цей стандарт є складовою стандартів вищої освіти, в ньому узагальнюються вимоги з боку держави, світового співтовариства та споживачів випускників до змісту вищої освіти. ОКХ спеціальності 8.15010010 “Регіональне управління” відображає соціальне замовлення на підготовку фахівця з урахуванням аналізу професійної діяльності й вимог до змісту вищої освіти з боку держави та окремих замовників фахівців.

Освітньо-кваліфікаційна характеристика спеціальності 8.15010010 “Регіональне управління” встановлює галузеві кваліфікаційні вимоги до соціально-виробничої діяльності випускників вищого навчального закладу з певної спеціальності та освітньо-кваліфікаційного рівня і державні вимоги до властивостей та якостей особи, яка здобула освіту певного рівня відповідного фахового спрямування.

Стандарт використовується в процесі:

- постановки цілей освіти та професійної підготовки;
- розроблення та коригування складових державного стандарту вищої освіти (переліки кваліфікацій за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями та напрямів і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями) та галузевих стандартів вищої освіти (освітньо-професійна програма підготовки фахівців, засоби діагностики якості вищої освіти);

- визначення первинних посад випускників вищих навчальних закладів та умов їх використання;

- розроблення та коригування складових стандартів вищої освіти вищих навчальних закладів (варіативні частини освітньо-кваліфікаційної характеристики, освітньо-професійної програми підготовки фахівців та засобів діагностики якості вищої освіти, навчальний план, програми навчальних дисциплін);

- встановлення змісту навчання в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації;

- професійної орієнтації здобувачів фаху та визначення критеріїв професійного відбору;

- прогнозування потреби у фахівцях відповідної спеціальності та освітньо-кваліфікаційного рівня, планування їх підготовки під час укладання договорів або контрактів щодо підготовки фахівців;

- розподілу та аналізу використання випускників вищих навчальних закладів. Цей стандарт поширюється на систему вищої освіти: органи, які здійснюють управління у галузі вищої освіти; інших юридичних осіб, що надають освітні послуги в галузі вищої освіти; вищі навчальні заклади всіх форм власності, де готують фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня магістра за спеціальністю 8.15010010 “Регіональне управління” напряму підготовки 1501 “Державне управління”, освітнього рівня повної вищої освіти, яка визначається за ДК 003:2005 – Національним класифікатором України. Класифікатор професій за кодом та назвою групи професій залежно від сфери майбутньої діяльності магістра, з узагальненим об’єктом діяльності щодо забезпечення ефективного управління регіоном, визначає участь в організації і функціонуванні систем державного та муніципального управління, вдосконалення управління на різних рівнях влади відповідно до тенденцій соціально-економічного розвитку і стандартів демократичного врядування.

Фахівець має бути підготовлений до виконання робіт, перелік яких встановлюється за ДК 003:2005 залежно від сфери майбутньої діяльності магістра, і може обіймати посади, що віднесені згідно із Законом України “Про державну службу” до III–IV категорій:

третья категорія – посади заступників керівників структурних підрозділів, завідуючих секторами, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України й апарату Кабінету Міністрів України, заступників Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, начальників управлінь, самостійних відділів у складі міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади та інші прирівняні до них посади;

четверта категорія – посади спеціалістів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України й апарату Кабінету Міністрів України, заступників начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади, керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади.

Фахівець може займати також посади в органах місцевого самоврядування, зазначені в Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” та постанові Кабінету Міністрів України “Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування”.

Освітньо-професійна програма (ОПП) за спеціальністю 8.15010010 “Регіональне управління” є галузевим нормативним документом, у якому визначається нормативний термін та зміст навчання, нормативні форми державної атестації, встановлюються вимоги до змісту, обсягу й рівня освіти та професійної підготовки фахівця відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня певної спеціальності.

Цей стандарт є складовою галузевих стандартів вищої освіти і використовується під час розроблення та коригування складових галузевих стандартів вищої освіти (засоби діагностики якості вищої освіти), стандартів вищої освіти ВНЗ (варіативні частини освітньо-професійної програми підготовки фахівців та засобів діагностики якості вищої освіти, навчальний план, програми навчальних дисциплін), а також при визначенні змісту навчання в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Стандарт поширюється на систему вищої освіти: органи, які здійснюють управління в галузі вищої освіти; інших юридичних осіб, що надають освітні послуги в галузі вищої освіти; ВНЗ усіх форм власності, де готують фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня магістр за спеціальністю 8.15010010 “Регіональне управління” напряму підготовки 1501 “Державне управління”, освітнього рівня повної вищої освіти, кваліфікації, яка визначається за розділом 1 класифікації професій “державні службовці, керівники, спеціалісти, менеджери (управителі)” Державного класифікатора професій ДК 003–95 за кодом та назвою групи професій з узагальненим об’єктом діяльності: “державне управління в економічній та соціальній галузі на регіональному рівні та діяльність, віднесена до компетенції регіонального і місцевого управління”, з нормативним терміном навчання (денна форма) – півтора року (18 місяців).

Цей стандарт установлює:

- нормативну частину змісту навчання в навчальних об’єктах, засвоєння яких забезпечує формування системи умінь відповідно до вимог ОКХ;
- рекомендований перелік навчальних дисциплін;
- нормативний термін навчання за очною формою навчання;
- нормативні форми державної атестації.

Стандарт є обов’язковим для вищих навчальних закладів, що готують фахівців такого профілю. Підприємства, установи, організації повинні забезпечити необхідні умови для використання фахівців відповідно до здобутих ними у вищому навчальному закладі кваліфікації та спеціальності згідно з чинним законодавством.

Стандарт придатний для ліцензування та акредитації ВНЗ, атестації осіб, які закінчили навчання у ВНЗ, та сертифікації фахівців.

У цьому стандарті використано терміни та відповідні визначення, що подані в Законі України “Про вищу освіту”, постанові Кабінету Міністрів України № 65 “Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)” згідно з цілями цього стандарту.

Наведемо навчальні дисципліни, блоки змістових модулів, що входять до навчальної дисципліни, та змістові модулі, які входять до цього блоку спеціальності “Регіональне управління”:

1. Історія українського державотворення (1 кредит).
2. Публічне управління (5 кредитів).
3. Основи права в управлінні (3 кредити).
4. Політика і управління (3 кредити).
5. Економіка і фінанси (5 кредитів).
6. Державна політика в соціогуманітарній сфері (3 кредити).
7. Комунікації в публічному управлінні (3 кредити).
8. Основи регіонального управління (3 кредити).
9. Державна регіональна політика (3 кредити).

10. Інституціональне забезпечення регіонального управління (3 кредити).
11. Планування регіонального розвитку (4 кредити).
12. Стимулювання економічного розвитку регіону (3 кредити).
13. Природні ресурси регіону як об'єкт управління (3 кредити).
14. Розвиток людського потенціалу (4 кредити).
15. Управління регіональною інфраструктурою (3 кредити).
16. Місцеві фінанси (3 кредити).

До реалізації програми підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010010 “Регіональне управління” залучаються науково-педагогічні працівники, що мають науковий ступінь доктора або кандидата наук та звання професора або доцента кафедри, досвід викладання навчальних дисциплін у ВНЗ III–IV рівнів акредитації не менше від п'яти років.

До проведення практичних занять можуть залучатися провідні фахівці центральних органів виконавчої і законодавчої влади, органів державного управління та місцевого самоврядування; аспіранти і докторанти кафедри, коло професійних інтересів яких відповідає тематиці дисципліни, що викладається.

Підручник “Регіональне управління” підготовлений за програмою підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010010 – “Регіональне управління” освітнього напрямку “Державне управління”, а форма викладу в ньому матеріалу є загальноприйнятою в Національній академії.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Яка мета навчальної дисципліни “Регіональне управління”?
2. Які основні завдання, пов'язані з вивченням навчальної дисципліни, ставляться перед слухачами?
3. Що є об'єктом і предметом дисципліни, яка вивчається?
4. Які теоретичні, методологічні та практичні положення повинен знати слухач після вивчення дисципліни “Регіональне управління”?
5. Якими вміннями має володіти слухач після вивчення дисципліни?
6. Якими знаннями повинен володіти слухач після опанування дисципліни?
7. Що передбачають навчальні цілі?
8. Що є основою методології досліджень?
9. Що є засобами досягнення цілей та виконання завдань?
10. Розкрийте зміст індивідуальної та самостійної роботи слухача.
11. Які загальнонаукові методи дослідження застосовуються при висвітленні теоретичних і прикладних аспектів місцевого самоврядування?
12. Які основні компоненти входять до складу системного аналізу?

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України про вищу освіту : прийнятий 17 січ. 2002 р. № 2984-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
3. Закон України про державну службу : прийнятий 16 груд. 1993 р. № 3723 // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
4. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування : прийнятий 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
5. Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 груд. 1997 р. № 1349. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
6. Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січ. 1998 р. № 65 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 3. – Ст. 108.
7. Державний класифікатор професій ДК 003–2010 : наказ Держспоживстандарту України від 28 лип. 2010 р. № 327. – К. : Держспоживстандарт, 2010.

ТЕМА 2. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

2.1. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція

Для забезпечення процвітання кожна держава має віднайти власну, ефективну саме для неї модель регіонального розвитку, постійно визначати адекватні інструменти та успішно їх використовувати. При цьому теорії регіонального розвитку складають основу для таких пошуків, адже вони відображають не лише уявлення вчених про явища і процеси стосовно регіонів, а й закономірності функціонування і розвитку регіонів. Це надає можливість розробляти на практиці конструктивні та обґрунтовані управлінські рішення, що враховують як досвід минулого, так і сприяють якісному моделюванню майбутнього регіонального розвитку.

Разом із розвитком регіонів теорії регіонального розвитку також розвиваються, враховуючи сучасні чинники. Крім того, вони є інтернаціональним надбанням, оскільки кожна держава (чи регіон) може використовувати їх, незалежно від місця їхнього створення та авторства. “Спеціаліст-практик”, який не має знань про ці теорії, не здатний формувати ефективні моделі й механізми регіонального розвитку, адже він спиратиметься при цьому лише на власний досвід та інтуїцію, яких у будь-якому випадку буде недостатньо.



Теорія регіонального розвитку – цілісна система взаємопов’язаних принципів, ідей, висновків та уявлень про зв’язки між явищами та процесами, що характеризують форми функціонування і тенденції розвитку регіонів.

Сьогодні діяльність органів влади на науковій основі – необхідна умова забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів. Теорії регіонального розвитку складають основу методології регіонального управління, що визначає принципи, напрями формування та способи забезпечення функціонування організаційних структур і відповідних механізмів, моделей розвитку та управління, підходи до використання ресурсів та ін. (рис. 2.1).

Теорії регіонального розвитку належать до фундаментальних теоретичних конструктів, що вивчають економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші сфери функціонування регіонів з метою формування системи уявлень про закономірності їх розвитку і функціонування.

За допомогою теорій регіонального розвитку:

- 1) пояснюють і передбачають тенденції розвитку регіонів;
- 2) розробляють моделі й механізми регіонального розвитку.

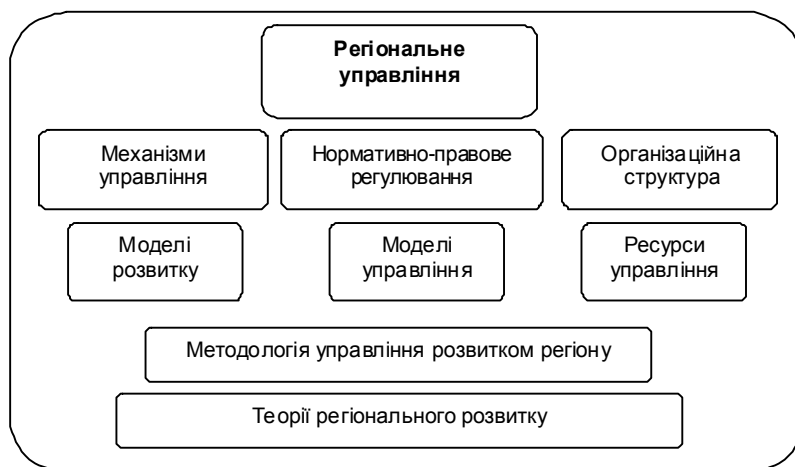


Рис. 2.1. Теорії регіонального розвитку як основа регіонального управління

Тенденції і суперечності функціонування держав та їх регіонів зумовили виникнення цілої низки теорій регіонального розвитку. Усі вони базуються на важливості певних ключових ідей для формування регіональної політики за різних умов розвитку регіонів.

Виникнення науки про регіони припадає на початок XIX ст. Спочатку вона мала економічний характер. Її появі передувало те, що освоєння нових територій зумовлювало ускладнення економічних відносин, проблеми вартості продукції залежно від місця розташування об'єктів виробництва, а також сировини та споживачів. Так, об'єктивною передумовою становлення теорій регіонального розвитку стала потреба в раціоналізації розміщення продуктивних сил.



Формування теорії регіонального розвитку пов'язане з низкою економічних та географічних теорій: розміщення сільського господарства (Й.Тюнен, 1830-ті рр.), індустріальних районів (А.Маршалл, 1890-ті рр.), індустріального місцерозташування (А.Вебер, 1910-ті рр.), центральних місць (В.Крісталлер, 1930-ті рр.), просторової економічної рівноваги (А.Льош, 1940-ві рр.), полюсів зростання (Ф.Перру, 1950-ті рр.), дифузії нововведень (Т.Хагерstrand, 1950-ті рр.), розміщення виробництва (У.Айзард, 1960-ті рр.), кумулятивного зростання (Г.Мюрдаль, 1960-ті рр.) та ін.

Одним із основоположників регіональної науки вважається Й.Тюнен, який у своїй праці “Ізольована держава в її відношенні до сільського господарства і національної економіки” (1826 р.) заклав основи *теорії розміщення сільського господарства*. Основну увагу вчений приділив трьом головним факторам та їх взаємозв'язкам:

- 1) відстані від господарства до ринку збуту – міста, що перебуває в центрі;
- 2) цінам на різні види сільськогосподарської продукції;
- 3) земельній ренті.

Й.Тюнен обґрунтував вплив чинника відстані на вигідність ведення сільського господарства і транспортування сільськогосподарської продукції, результатом чого стала модель, яка передбачає утворення семи функціональних зон навколо міста, які забезпечують раціональне виробництво і збут сільськогосподарської продукції (рис. 2.2).

Умовні скорочення:

- 1 – інтенсивне товарне садівництво та городництво, молочне тваринництво;
- 2 – інтенсивне лісове господарство;
- 3 – зернове господарство та м'ясне тваринництво;
- 4 – рільництво і молочне тваринництво;
- 5 – трипільна сівозміна з чистими парами, луками і вигонами;
- 6 – скотарство (виробництво м'яса, масла, вовни);
- 7 – невживані, але придатні для освоєння землі, примітивне мисливське господарство.

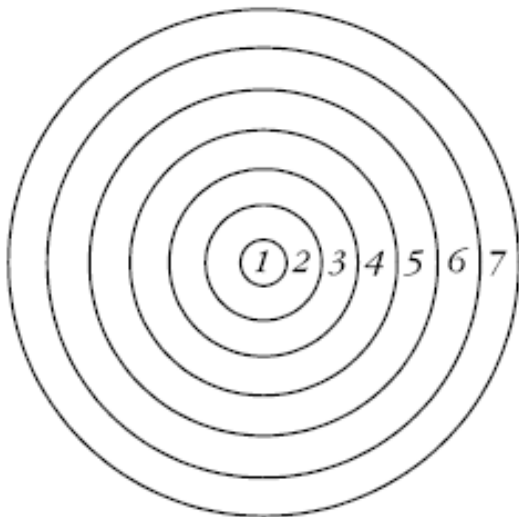


Рис. 2.2. Зони сільськогосподарської спеціалізації в моделі Й.Тюнена [55]

Теорія промислових (індустріальних) районів, автором якої є А.Маршалл, формується в 1890-х рр. і передбачає виділення промислових районів малих і середніх підприємств як альтернативу великим вертикально-інтегрованим виробничим комплексам. При цьому малі й середні підприємства, розташовуючись близько одне від одного, дістають можливість успішно конкурувати з великими підприємствами, у тому числі за доступ

до ресурсів. Таким чином, об'єднання малих підприємств забезпечує ефект економії на масштабі виробництва. Вчений виділив три основних чинники розвитку промислових районів: ринок кваліфікованої робочої сили, локальну торгівлю між фірмами та поділ праці між підприємствами. Цим самим він сформував основи теорії територіально-виробничих комплексів, у тому числі кластерів.

Важливий крок у розвитку теорії регіонального розвитку був зроблений німецьким економістом А.Вебером у роботі “*Теорія розміщення промисловості*” (1909 р.). У ній учений надав уявлення про найважливіші фактори розміщення виробництва, що визначають “штандорт” (від нім. standort – місце

розташування, розміщення) – оптимальне місце розташування підприємства або комбінації підприємств. Згідно з теорією А.Вебера, розміщення промисловості визначається трьома “орієнтаціями”:

- транспортною (будівництво підприємств здійснюється там, де витрати на транспорт мінімальні);
- робочою (будівництво підприємств здійснюється в пунктах з найбільш дешевою робочою силою);

- агломераційною (підприємства розміщуються в центрах скупчення інших промислових підприємств, що призводить до скорочення витрат на створення транспортних шляхів, енергетичного господарства, комунальних об’єктів, тобто виробничої інфраструктури) [11, с. 23].

Теорія центральних місць, яку виклав німецький географ В.Кристаллер у роботі “Центральні місця Південної Німеччини” (1933 р.), передбачає, що за умов подібного ідеального економічного простору неодмінно виникають фокуси (або ядра) різного рівня ієрархії, які притягують поселення нижчих рівнів. Ці фокуси він назвав центральними місцями. Вид одержуваної мережі розселення він розглянув залежно від трьох головних факторів – збутового, транспортно-го й адміністративного. У всіх трьох випадках зони обслуговування центрального місця мали форму правильних шестикутників, якими можна розділити простір без розривів і накладень. У загальному вигляді ця модель представлена на рис. 2.3.

Кожне центральне місце має тим більшу зону збуту, чим вищий рівень ієрархії, до якого воно належить. Крім продукції, необхідної для зони свого рангу (свого шестикутника), центр виробляє товари й надає послуги, які є типовими для всіх центральних місць нижчих рангів [11, с. 25].

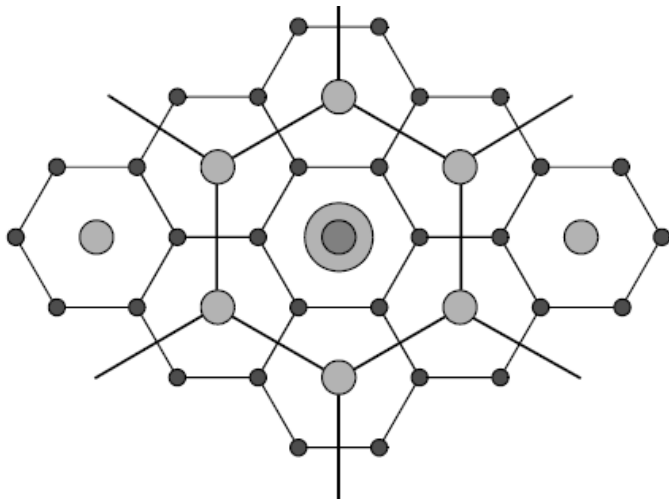


Рис. 2.3. Модель “центральных місць” В.Кристаллера

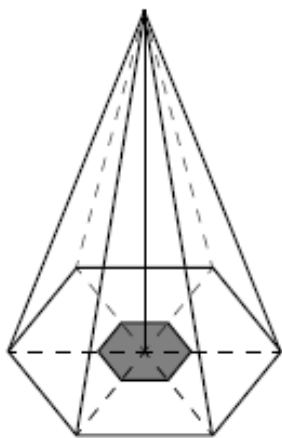


Рис. 2.4. Модель просторової організації господарства залежно від ринку збуту, транспортних витрат і розміщення населення А.Льоша

Теорію просторової економічної рівноваги, що базується на положеннях теорії центральних місць, розробив у 1940-х рр. А. Льош. Запропонований ним “конус попиту” дозволяє визначити оптимальні межі формування економічних районів (рис. 2.4). Обсяг попиту зображено у формі конуса, кругове заснування якого і є ринковою зоною. За висновками вченого, чим далі від центру кола – місця виробництва, тим вище ціна і нижчий попит [55]. Звичайно, сьогодні ця теорія слугує більше основою для формування інших теорій, адже в умовах глобалізації та знанневої економіки вартість продукції вже не настільки залежить від відстані як колись.

Теорія “полюсів зростання” з’явилася у 1950 рр. Вона припускає, що розвиток виробництва в ринкових умовах не є рівномірним у всіх галузях, і завжди можна виділити галузі, які стимулюють розвиток усієї економіки. Процес концентрації виробництва зосереджує перспективні галузі в певному місці (регіоні) – “полюсі зростання”. Автором теорії є французький економіст Ф.Перру. Місця розміщення комплексу профільюючих галузей, що динамічно розвиваються, він назвав географічно агломерованим полюсом зростання та, відповідно, розробив модель взаємодії полюса й оточення. Ключове значення в цій моделі належить галузі, що забезпечує максимальні темпи розвитку. При обґрунтуванні взаємозв’язків профільюючих галузей саме Ф.Перру запровадив поняття “комплекс галузей”.

Просторову інтерпретацію теорії полюсів зростання зробив французький географ Ж.Будвіль, який довів, що центрами зростання можна вважати конкретні території (населені пункти), що виконують в економіці регіону або країни функцію джерела інновацій. Згідно з Ж.Будвілем, регіональний центр зростання являє собою набір галузей, що розвиваються й розширюються, розміщених на урбанізованій території й здатних викликати подальший розвиток економічної діяльності в усій зоні свого впливу [12, с. 29].

Суттєва роль просторового чинника відведена і в теорії “дифузії нововведень” Т.Хегер-странда, що виникла в 1950-х рр. Згідно з цією теорією зміни в більшості випадків не настають одночасно скрізь, а звичайно вони починаються у певних місцях, від яких поширюються до інших об’єктів за принципом хвилі. На першій стадії починається дифузійний процес, що характеризується різким контрастом між центрами, що є джерелами поширення нововведення, і периферійними територіями. На другій стадії починають діяти потужні відцентрові сили. На третій відбувається поширення розвитку і на четвертій забезпечується загальне, хоча і менш повільне, піднесення.



Загальна теорія регіонального розвитку як основа усіх наступних теорій щодо розвитку регіонів стала формуватись у другій половині ХХ ст.

Починаючи з 1950-х рр. у багатьох зарубіжних державах промислові галузі занепадали, водночас існуючі механізми державної підтримки не давали бажаних результатів. Тоді галузевий підхід почав поступово замінюватися на регіональний, який передбачав вжиття заходів щодо забезпечення регіонального розвитку. Тобто на практиці створилися передумови для синтезу теорій просторової і регіональної економіки. Відтоді регіон розглядається як окрема соціально-економічна система, а вчене співтовариство визнає міждисциплінарність нової науки, що об’єднує економістів, географів, архітекторів, інженерів, екологів, соціологів, політологів, психологів, юристів і представників інших спеціальностей – усіх тих, хто вивчає і вирішує свої професійні проблеми в регіональному контексті.

На цьому етапі провідну роль відіграв американський учений У.Ізард (Айзард), який адаптував методи макроекономіки для досліджень регіонів і міжрегіональних зв’язків, розробив моделі просторової рівноваги, формування промислових комплексів, дослідив суперечності в регіональних системах та ін. В одній із перших своїх монографій У.Ізард наводить 13 визначень регіональної науки, хоча жодне з них не вважає повноцінним. Цим самим він доводить, наскільки складним для наукових досліджень є такий об’єкт, як регіон.

У роботі “Методи регіонального аналізу” (1960 р.) У.Ізард інтегрував попередні моделі систем розселення, формування транспортних мереж, розміщення промислових підприємств, торгівлі та сфери послуг, що дало підстави зробити висновки про інтегровану регіональну модель розвитку. На його думку, теорія про регіони “повинна не тільки поширюватися на проблеми рівноваги системи, що складається з районів, межі й транспортна мережа яких є змінними величинами, а й розглядати цю рівновагу з погляду розміщення, торгівлі, цін та обсягу виробництва”. Теорія покликана також виявити сфери і способи взаємодії основних політичних, соціальних й економічних сил, які зумовлюють певну поведінку в суспільстві та прийняття конкретних рішень у політиці щодо міжтериторіальної структури та функцій території [28; 36].

Однією з найбільш відомих теорій середини ХХ ст. є *теорія кумулятивного зростання* Г.Мюрдала, яка розглядає ефекти від концентрації. У праці “Економічна теорія і слаборозвинені регіони” (1957 р.) він пише, що “гра ринкових сил призводить до поглиблення міжрегіональної нерівності, причому дана тенденція виражена тим сильніше, чим нижчим є рівень економічного розвитку країни”. Основним чинником, що сприяє поглибленню відмінностей у рівнях економічного розвитку різних регіонів, Г.Мюрдаль вважав привабливість для розміщення нових підприємств великих міських агломерацій, де можна отримати економію на виробничих і трансакційних витратах. Конкурентні переваги економічно слаборозвинених регіонів (передусім, дешева праця), згідно з його висновками, виявляються недостатніми для компенсації цих агломераційних переваг. Найбільш кваліфіковані й заповзятливі кадри мігрують з відстаючих регіонів у лідируючі, а банківська система використовує заощадження менш розвинених

регіонів для фінансування інвестиційних проектів більш розвинених регіонів. Торгівля між лідируючими і відстаючими регіонами призводить до банкрутства підприємств, розташованих у менш розвинених регіонах, оскільки вони не можуть конкурувати з підприємствами швидкозростаючих регіонів, що працюють в умовах зростаючої віддачі від масштабу. Все це привело Г.Мюрдала до висновку, що “безперервне зростання в одному регіоні відбувається за рахунок інших регіонів”. З плином часу лідируючі регіони відриваються від середнього рівня по країні, тоді як відсталі регіони, де склалися несприятливі умови для розвитку, навпаки, поринають у стан все більш глибокої депресії [38].

Значний внесок у розробку теорії регіонального розвитку вніс ще один прихильник кумулятивної причинності Дж.Фрідман. У науковій праці “Політика регіонального розвитку” (1966 р.) він пропонує *теорію “центр – периферія”*. Згідно з його висновками зміст регіональної економічної політики має суттєво відрізнятись залежно від стадії економічного розвитку країни: у промислово розвиненій економіці регіональна економічна політика відіграє другорядну роль, однак в умовах економіки, що трансформується (при переході від аграрної економіки до індустріальної), регіональна економічна політика набуває вирішального значення. У довгостроковому періоді, в міру завершення трансформаційних процесів, ступінь домінування єдиного центрального регіону над рештою території зменшується. Однак тривалість цього процесу може бути дуже відчутною. Згідно з теорією Дж.Фрідмана, не існує ніяких автоматичних механізмів, здатних привести національну економіку в стан рівноваги, що характеризується відсутністю якісних відмінностей між центральним і периферійними регіонами. Після утворення центр-периферійної структури “природні сили динамічної ринкової економіки будуть працювати проти конвергенції центру і периферії”. Єдиним способом виходу з цієї ситуації є активне втручання держави в регіональний розвиток. Основними цілями регіональної економічної політики в умовах економіки, що трансформується, є поступова ліквідація периферії та її трансформація у взаємозалежну систему урбанізованих регіонів, а також послідовна інтеграція економічного простору, що дозволяє максимально використовувати можливості географічного поділу праці на основі розвитку національних товарних ринків.

Запропонована Дж.Фрідманом стратегія економічного розвитку регіонів включає два основних напрями: по-перше, це стимулювання розвитку нових опорних регіонів на периферії, по-друге, це підтримка міграції населення з найбільш депресивних територій в опорні регіони. Кінцевим результатом реалізації стратегії є трансформація центр-периферійної структури у відносно рівномірно розподілену по території мережу взаємозалежних міських центрів з високим ступенем інтеграції регіональних економік [38].

Наприкінці 1970-х рр. в Європі починається розробка однієї з найбільш популярних теорій регіонального розвитку – *теорії саморозвитку регіонів (ендогенного розвитку)*, яка базується на дослідженні ендегенного потенціалу регіонів. Один з її засновників П.Ромер у праці “Збільшення доходів і довготривале зростання” (1986 р.) обґрунтовує регіональний розвиток з позицій ендегенної рівноваги. Ця теорія була покликана сприяти забезпеченню самодостатності регіонів на основі наявного соціально-економічного потенціалу територій. У ній вже йдеться про використання локальних конкурентних переваг, культуру менеджменту, індустріальні традиції та ін. Факторами виникнення цієї теорії було збільшення кількості регіонів, зацікавлених у своєму розвитку, а також посилення конкуренції між регіонами, яка стає рушійною силою для активізації і вдосконалення територіального управління.

Починаючи з 1970-х рр. у світі дедалі більше усвідомлювалася необхідність боротьби з екологічними наслідками економічного зростання. Регіональні стратегії повинні були забезпечувати те, щоб зростання виробництва і збільшення кількості робочих місць не суперечили інтересам охорони довкілля, а економічні суб’єкти мали відповідати за завдані ними збитки.

Теорія сталого розвитку формувалася в ході поступового усвідомлення суспільством природоохоронних, економічних і соціальних проблем, які в сукупності впливають на стан природного середовища. Теорія передбачає, що вирішення сьогоденних проблем не повинно створювати загрозу для наступних поколінь щодо задоволення їхніх інтересів. Засновником теорії вважається наш співвітчизник В.Вернадський завдяки його концепції ноосфери, в основі якої лежить ідея гармонізації взаємодії суспільства і природи.

Наступною важливою теорією щодо сталого розвитку була висунута на початку 1970-х рр. американськими вченими на чолі з Д.Форрестером, Д.Медоузом та ін. *теорія “меж зростання”*, яка припускає, що при збереженні існуючих тенденцій зростання світового населення, зростання післявоєнного промислового виробництва і, як наслідок, експоненціального збільшення забруднення навколишнього середовища й виснаження природного потенціалу планети настане так звана “глобальна катастрофа”.



Новий етап формування регіональної теорії розпочинається з 1980-1990 рр. під впливом інформаційного і технологічного суспільного розвитку та глобалізації. У цей період було сформовано досить багато теорій: регіонального економічного зростання (Х.Зіберт), підприємницького регіону (Б.Йоганінссон), навчального регіону (А.Саксеніан), креативного регіону (А.Андерсон), індустріальної спеціалізації (П.Кругман), інституціональної адаптації до змін (Д.Норт), міжнародної торгівлі, агломерацій (П.Кругман), сталого розвитку (Г.Дейлі), регіональних інноваційних систем (Б.Асхайм та А.Ізаксен), промислових кластерів, конкурентоспроможності регіону (М.Портер), регіональних кластерів (М.Енрайт) та ін.

На основі теорії саморозвитку регіонів починаючи з 90-х рр. у державах ЄС формується нова модель регіонального управління – *модель підтримки розвитку*, яка була запропонована у 1993 р. Європейською комісією [48]. Комісія вважала, що єдиним шляхом розв’язання проблем довкілля і зайнятості в ЄС є використання альтернативної стратегії, що базується на підвищенні інтенсивності праці, тобто збільшенні відношення праці до капіталу і зменшенні кількості енергії та природних ресурсів.

У 90-х рр. ХХ ст. формується *теорія регіональних інноваційних систем* (РІС). У межах теорії РІС доводиться, що найважливіші елементи інноваційного процесу є географічно локалізованими, і тому важливим є регіональний фактор. Її авторами є норвежці Б.Асхайм та А.Ізаксен [8]. Учені розглядали промислові райони як джерело інновацій і їх суттєвий потенціал до розвитку. Згодом теорію розвинув Ф.Кук (Великобританія), який запропонував визначення РІС як набору вузлів в інноваційному ланцюжку, який включає фірми, що безпосередньо генерують знання організації, підприємства, які використовують ці знання, а також різноманітні структури, що виконують спеціалізовані посередницькі функції: інфраструктурне забезпечення, фінансування інноваційних проектів, їх ринкову експертизу і політичну підтримку [68].

Основними характерними ознаками РІС є такі:

- комунікативні традиції та звичаї;
- розподіл та обмін знаннями (індивідуальний, внутрішньо- та міжкорпоративний, внутрішньо- та міжрегіональний);
- процеси інтерактивного навчання;
- науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи [47, с. 259].

На практиці вперше РІС починали формуватися в зарубіжних країнах, коли традиційні моделі регіонального розвитку вже не забезпечували достатній рівень конкурентоспроможності регіонів. У процесі загострення конкурентної боротьби країн і регіонів за різноманітні ресурси та ринки виникала потреба в стимулюванні інновацій на регіональному рівні з урахуванням специфіки місцевого виробництва, ресурсів та науково-освітнього потенціалу регіонів.

Нині у світі державна політика в інноваційній сфері дедалі більше стає наближеною до суб’єктів інноваційної діяльності, для цього відповідні повноваження передаються на регіональний і місцевий рівні.

У межах концепції РІС з’являється поняття “інноваційний регіон” – регіон як місце зосередження інноваційної активності. Такі регіони називають ще “центрами зростання держави”, чим підтверджується зв’язок і взаємозумовленість теорій і концепцій регіонального розвитку, а також регіонального управління. Досвід функціонування інноваційних регіонів засвідчує необхідність постійних нововведень, адже з часом інновації перестають бути такими, в інших регіонах з’являються нові технології, визначаючи таким чином подальші вимоги щодо інноваційного розвитку.

Важливою теорією для формування ефективної регіональної політики на сучасному етапі є *теорія конкурентоспроможності регіону*, основоположником якої є М.Портер. Її домінанта – налагодження таких взаємовідносин між усіма регіональними суб'єктами, що, зрештою, проводять до новацій, інтеграції на основі спільних інтересів та спільних узгоджених дій, а провідна ідея – створення якісного життєвого середовища.

Теорія конкурентоспроможності регіону враховує підходи та ідеї всіх існуючих регіональних концепцій, економічних та соціальних теорій і передбачає застосування ексклюзивних, інноваційних механізмів для забезпечення територіального розвитку. Інтерес до цієї теорії має не тільки науковий, а й практичний характер, оскільки всі держави та їх регіони прагнуть стати більш розвиненими та конкурентоспроможними. Для цього вони повинні враховувати якісно нові умови функціонування, що є наслідком процесів глобалізації, трансформації суспільних потреб, а також наукові досягнення.

Тісно з теорією конкурентоспроможності регіону пов'язана *теорія нової економічної географії*, автором якої є нобелівський лауреат з економіки П.Кругман. Теорія була оприлюднена ним у 1991 р., в її межах виявлена закономірність виникнення регіональної агломерації, згідно з якою в утворенні агломерації більшу роль відіграє обсяг ринку або доступ до ринку, ніж ефект від масштабу виробництва, транспортних витрат і мобільності факторів виробництва.

Одночасно П.Кругманом та П.Ромером розвивається *теорія агломерацій*, основи якої закладено десятиліттям раніше Х.Річардсоном. Відповідно до цієї теорії основним фактором зростання є концентрація виробничої діяльності у певних регіонах. На думку авторів, початковий нерівномірний розподіл виробництва при переході до рівноваги веде до утворення агломерацій. Виникнення агломерацій вони приписують випадковому фактору або пов'язують її із зростаючою віддачею від масштабу. Остання може бути різною, наприклад, перетікання знань, злиття ринків праці або економія внаслідок зменшення відстані між виробниками і споживачами в умовах наявності витрат при здійсненні обміну. У кінцевому рахунку, головною причиною нерівномірного розвитку регіонів виступає агломерація виробничої діяльності територій [36, с. 29].

Крім розглянутих, існує ще низка теорій регіонального розвитку: територіально-виробничих комплексів М.Колосовського (1940-ві рр.), експортної бази Ч.Тіббу та Д.Норта (1950-ті рр.), екзогенного зростання Р.Харрода (1950–1960-ті рр.), “базового мультиплікатора” регіонального доходу А.Преда (1966 р.), “прямого і зворотного зв'язку” А.Хіршмана (1958 р.), сукупної причинної обумовленості регіонального розвитку Х.Річардсона (1980-ті рр.), регіональних кластерів М.Енрайта (1990-ті рр.), випадкового зростання Дж.Еллісона, Е.Глейзера та ін. (середина 1990-х рр.), міжрегіональної конвергенції О.Вільямсона (1990-ті рр.) [36; 47; 48; 55] та ін.



Застосування надбань існуючих теорій регіонального розвитку в діяльності регіональних і місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування сприятиме розробці ефективних регіональних стратегій, оскільки вони відображають не лише структурні характеристики явищ і процесів, але й закономірності регіонального розвитку, на що сьогодні обов'язково необхідно зважати, приймаючи відповідні управлінські рішення.

Незважаючи на значну кількість теорій, постійно триває пошук нових підходів та моделей регіонального розвитку, оскільки будь-яка з існуючих теорій не може дати вичерпні відповіді на питання якісного управління розвитком певного регіону.

Враховуючи сучасні тенденції суспільного розвитку, а також закономірності динамізації та ускладнення форм суспільного життя, подальше формування теорій регіонального розвитку має бути пов'язане з самоорганізацією у межах регіональних систем, диференціацією життєвого простору, ідентифікацією і забезпеченням конкурентного статусу локальних соціальних та економічних систем у межах однієї чи кількох адміністративних територій, їх адаптацією до умов невизначеності, посиленням значущості інноваційних та культурно-духовних чинників, пошуком оптимального співвідношення соціального й індивідуального, а також забезпеченням здорового і щасливого життя людини.

2.2. Державна регіональна політика та управління регіональним розвитком

Історично трактування регіонального розвитку звужувалося до виключно економічного контексту: домінантними його характеристиками довгий час були зростання, доходи та зайнятість [64]. Починаючи з 80-х рр. ХХ ст. характер, якість і стійкість регіонального розвитку в соціальному, екологічному, політичному і культурному вимірах поступово стають у центрі економічних досліджень [69; 74]. Міжрегіональні нерівності у стандартах життя та добробуті навіть в умовах співставності рівнів економічного розвитку ставлять під сумнів традиційні економічні індикатори як такі, що адекватно відображають суть і зміст регіонального розвитку [71; 81]. Дослідження на більш диверсифікованій основі значно розширили альтернативні підходи до аналізу та визначення регіонального розвитку, який починає асоціюватися із зниженням соціальної нерівності, підвищенням екологічної стійкості, врахування культурної різноманітності. Крім того, цілий ряд науковців стверджують, що визначення поняття регіональний та місцевий розвиток варіює між країнами та всередині країн і з часом змінюється [66; 67; 77]. Це пояснюється тим, що розвиток детермінований як у часі, так і в просторі: соціальні процеси відбуваються на конкретній території, що вимагає розуміння концепцій простору, території і масштабу.

Достатньо комплексно простір визначений рядом дослідників, які під ним розуміють інтегровану конституційованість економічних, соціальних, екологічних, політичних і культурних взаємовідносин та процесів, їх географічний вимір та сутнісні характеристики їх розвитку [73]. Регіональний та місцевий рівні, як специфічні просторові, уявляються соціально сконструйованими, такими, що впливають на економічне зростання, а не є лише вмістилищем виключно економічних процесів чи їх результатом [80].

Різноманітним є визначення терміна регіональний (територіальний) розвиток у вітчизняній науці, а також серед російських учених. В.Керецман визначав його, як “режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів якості та рівня життя населення, що проживає на даній території. Такий розвиток не повинен і не може вичерпуватися виключно механічним зростанням елементів його структури, у тому числі економічних... Сучасна парадигма розвитку регіону полягає в тому, що він повинен базуватися переважно на внутрішньому потенціалі регіону – регіональній економіці та перевагах міжсекторного співробітництва з делегуванням частини владних повноважень від загальнодержавних до регіональних органів” [29].

Відомі російські вчені В.Лексін та А.Швецов розглядають територіальний розвиток також з точки зору його орієнтації на підвищення рівня та якості життя населення, який забезпечується “стійким збалансованим і взаємонеруйнівним відтворенням соціального, господарського, ресурсного й екологічного потенціалів території”. При цьому стійкість науковці трактують як важливу ознаку територіального розвитку, що передбачає тривалість збереження умов для відтворення потенціалу території (її соціальної, природно-ресурсної, екологічної, господарської та інших складових), в режимі збалансованості й соціальної орієнтації. Те саме вони відносять і до вимоги збалансованості, під якою розуміють особливу для кожної регіональної системи пропорцію вищеперерахованих складових її потенціалу, що забезпечує стійкість і соціальну орієнтацію розвитку системи. Соціальна орієнтація, на думку авторів, є оцінкою вектора і кількісних параметрів регіональних ситуацій за тим, як вони впливають на рівень та якість життя населення [35, с. 21].

Подібна думка висловлюється і в дослідженні вітчизняних науковців “Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні”. Збалансованість розвитку регіону, зауважують вони, передбачає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції її потенціалів, що забезпечують сталість і соціальну орієнтацію розвитку. Відповідно до цієї ідеї функціонування повноцінних регіонів неможливо без перетворень, спрямованих на внутрішню збалансованість: утворення елементів, яких не вистачає в структурі регіону, та подолання деструктивності інших складників, стимулювання внутрішньо- та міжрегіональних зв'язків. Такі перетворення не ототожнюються суто з механічним зростанням елементів чи структурним ускладненням. Ключ до розуміння збалансованості розвитку, підкрес-

люють дослідники, лежить у трактуванні його як певного оптимуму, тобто сукупності найсприятливіших соціально-економічних і природних умов на певній території, які дали б змогу якнайефективніше використати природні й трудові ресурси, а також виробничу та соціальну інфраструктуру за умови збереження рівноваги в довкіллі. Тому розвитком регіону, у підсумку, як підкреслюють ці вчені, доцільно вважати такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку характеристик якості життя за рахунок сталого і збалансованого відтворення соціального, економічного, ресурсного й екологічного потенціалів території [15, с. 12].

Проте достатньо тривалу збалансованість регіонального розвитку у відкритій економіці забезпечити практично неможливо, оскільки, якщо розглядати регіон як підсистему, повністю відкриту для системи – держави, збалансованість такої підсистеми залежить від збалансованості системи вищого ієрархічного рівня, тобто державного, яку збалансувати в умовах її залежності від систем вищого порядку (об'єднань держав) ще складніше.

Крім того, регіон в умовах глобалізації все більше стає підсистемою вищих за державний ієрархічних рівнів, тому сталість його розвитку починає залежати не тільки від умов розвитку всередині держави, але й екзогенних чинників вищого порядку. В цьому аспекті відкритим залишається питання, хто має забезпечити пропонований авторами згаданого дослідження такий режим функціонування регіону. Якщо мається на увазі держава, то такий підхід повертає регіональний розвиток до радянських умов, які передбачали збалансоване та стаке відтворення потенціалів територій в умовах планової централізації розвитку.

Як відмічають ряд дослідників, кожен із просторових рівнів – від країни до населеного пункту – не може розглядатися відокремлено від процесів, що відбуваються на інших рівнях та в інших масштабах [76]. Будь-який територіальний рівень є одночасно важливим: території не можуть визначатися лише своїми адміністративними межами, їх внутрішня структура зумовлюється соціальними відносинами, які “протягуються” від місцевого до глобального.



Регіональний та місцевий розвиток залежить не тільки від суто економічних факторів (наявність ресурсів, кваліфікованої робочої сили, абсолютних та відносних переваг виробництва товарів та послуг, нових технологій тощо), але й залишається детермінованим територіальними, історичними (часовими), соціальними, культурними, інституційними чинниками, що можуть підсилювати дію один одного. Розмір окремої країни, рівень розвиненості інших країн, що її оточують, також має суттєвий вплив на розвиток її регіонів.

Розширення теоретичних та емпіричних досліджень щодо змісту поняття розвитку, і територіального розвитку зокрема, в умовах світових інтеграційних процесів слугує основою підвищення регіональної складової у державних моделях і стратегіях економічної та соціальної політики. Підставою такого твердження є те, що процес розвитку активізується на локальному рівні і глобалізація лише підсилює його; збільшення міжтериторіальних диспропорцій усередині країн відбувається у переважній кількості випадків [79]. Подібне, у свою чергу, свідчить про те, що національне зростання здійснюється через його локалізацію в обмеженій кількості найбільш динамічних та розвинутих територій.



Разом з тим суттєвого значення набувають регіональні та місцеві характеристики, як ключові умови комбінації специфічних норм, правил та соціальних умов, які стимулюють і посилюють дифузії знань та їх використання у розвитку. Отже, застосування традиційних екстериторіальних інструментів державної політики розвитку без урахування таких явищ, як підвищення рівня знань, інновації, інституції, вже або недостатньо, або вони малоєфективні для забезпечення поширення процесу зростання по всій території країни. Більше того, зростаюче усвідомлення важливості детермінант територіального розвитку значно ускладнює застосування одних і тих самих моделей розвитку як для окремих країн, так і для територій субнаціонального рівня.

Водночас сучасні особливості регіональних процесів ставлять державну політику перед дилемою стимулювання конкурентоспроможності й інтенсифікацією диспропорцій у територіальних доходах [83; 84]. Цих два аспекти є постійним джерелом напруги при реалізації регіональної політики: якщо зосереджуватися на активізації процесів територіальної концентрації розвитку, це стимулюватиме максимізацію рівня національного зростання й одночасно підвищуватиме соціальну напругу. Обмеження нерівності перерозподілу доходів (соціальних та/або регіональних) може призвести до більшої результативності програм розвитку лише у довгостроковому вимірі [62; 63].



У будь-якому випадку необхідне посилення регіональної складової у політиці держави, яка забезпечуватиме ефективне регулювання, знаходження відповідного балансу між ефективністю і справедливістю в умовах зростаючої нерівності процесів територіального розвитку. Ця складова повинна розглядати регіони як органічні одиниці формування базових умов національного зростання.

Державна політика за визначенням полягає у системному впливі держави в особі державних органів влади на суспільні процеси, що відбуваються на всій її території, у тому числі в будь-якій обмеженій, виділеній за певними ознаками її територіальній частині – у регіоні. В цьому сенсі регіон будь-якого таксономічного рівня перебуває під впливом державної політики, і всі економічні, соціальні, політичні процеси, що відбуваються в ньому, більшою чи меншою мірою визначаються результатами цього впливу.

Фактично кожне політичне рішення, що приймається на державному рівні, має прями чи опосередковані, короткострокові або відтерміновані у часі територіальні наслідки, які можуть бути не тільки позитивними для конкретного регіону, але й негативними, проте приймаються державою з точки зору загальнодержавних інтересів та потреб. Зокрема, навіть політика держави відносно курсу національної грошової одиниці має опосередкований регіональний вплив, оскільки території зі значним експортним потенціалом більш зацікавлені у його заниженні, ніж ті, на яких розташовані підприємства, що переважно працюють на внутрішньому ринку. Отже, практично будь-яка сфера державної політики, прямо чи опосередковано, має регіональний вимір, і в цьому сенсі політика держави може розглядатися як регіональна у широкому розумінні.

Регіональна політика може охоплювати різні територіальні рівні, стосуватися окремих адміністративно-територіальних одиниць або їх сукупностей, територій, які не збігаються з адміністративними межами населених пунктів чи регіонів. Проте вона за своїм впливом завжди обмежується простором, меншим за національний.



У вузькому розумінні регіональна політика держави – окрема сфера державної політики з чітко визначеними рамками цілеспрямованого територіального впливу. Саме такий підхід дає можливість виділити дану сферу державної політики серед інших. Принципова відмінність регіональної політики від усіх інших секторних (функціональних) політик полягає у виключно територіальному її спрямуванні. Інші ж сфери державної політики мають також більший чи менший територіальний вимір, проте головний їх зміст – у секторному чи функціональному впливі на всю територію країни.



Слід розрізняти також регіональну політику держави і місцеву політику, яку проводять органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи на території, яка перебуває під їх юрисдикцією, що визначає можливості й умови впливу останніх на процес територіального розвитку. Така відмінність регіональної політики віддзеркалюється у змісті, цілях, завданнях, механізмах та інструментах її реалізації.

Дослідження провідних наукових шкіл світу щодо формування нових, в умовах глобалізації, підходів у визначенні змісту регіональної політики свідчать про наявність принаймні двох основних сучасних поглядів на цю проблему. Перший, що уособлює сконцентровану позицію

значної кількості науковців та експертів, пропонує формування територіальної політики на так званому “3-D вимірі розвитку – щільності, відстані та поділу” (*density, distance and division*), кожен з яких наповнений економічним змістом і характеризує ступінь розвитку території різного масштабу – регіону, країни, світу, пропонуючи відповідний набір рішень для кожного з цих масштабів території у кожному з вимірів, який складається з комбінації трьох типів інструментів територіальної інтеграції – інституцій, інфраструктури та інтервенцій.

Інституції, які не мають просторової визначеності та поширюють свій вплив на всю територію країни, повинні націлюватися на вирішення проблем, що виникають у результаті надмірної економічної щільності (а також високої щільності населення); сполучна інфраструктура має долати проблеми, пов’язані з великою відстанню регіону (країни) від міжнародних ринків; просторово визначена спрямованість державних інвестицій застосовується лише тоді, коли здійснені усі заходи, пов’язані з інституційним та інфраструктурним забезпеченням [78, с. 23–24]. Інституційний супровід – закони, нормативна база, універсальність забезпечення базовими послугами, макроекономічна стабільність – усе це покладається на центральні уряди країн без визначення будь-яких особливостей території.



Під інституціями розуміють увесь політичний інструментарій, не визначений просторово, тобто для конкретної території, який центральний уряд повинен застосувати по всій країні: механізми фінансування і постачання таких базових послуг, як забезпечення прав, безпеки людини, регулювання земельних відносин, праці, ринків капіталу, базової освіти та медичної допомоги, електро-, водозабезпечення та санітарії. Системи збору податків та їх витрачання на ці послуги також визначаються як такі, що не мають територіальних особливостей. Інфраструктура уособлюється з усіма просторово пов’язаними інвестиціями і відповідними правилами та законодавчим регулюванням і включає автомобільні дороги, залізниці, аеропорти, телекомунікації та Інтернет.

Такий “просторово-нейтральний” підхід до формування політики регіонального розвитку заперечується рядом дослідників, які вважають невірним базування сучасної стратегії розвитку територій на подібній методологічній основі, оскільки гетерогенність території країни буде послаблювати ефективність просторово-нейтральної політики [65]. До того ж кожна політика, по-перше, має просторові наслідки, і деякі з цих наслідків можуть погіршувати умови досягнення цілей розвитку конкретної території. По-друге, необхідність територіально спрямованого підходу в політиці розвитку зумовлена свідомим вибором місця державних інтервенцій, яке лише на державному рівні визначити неможливо, і тому до процесу такого вибору потрібно залучати місцевих акторів, в окремих випадках навіть без участі місцевих владних еліт, які можуть свідомо консервувати “стійкість” недовикористання місцевого потенціалу розвитку заради розподілу інтересів на свою користь. До того ж держава має значні обмеження у спроможності мобілізації місцевих акторів, причетних до розвитку, через недостатність інформації щодо конкретних особливостей території та неспроможність адаптувати свої інтервенції через різниці в місцевих інституціях. Результат цієї неспроможності – політика “згори – донизу” в кінцевому рахунку не сприяє зростанню територіальних переваг. Відповідно, така політика, як правило, неспроможна вести до зміни територіального потенціалу.

Зміст територіально спрямованого підходу в політиці держави (*place-based approach*) у загальному вигляді базується на тому, що інновації (нові знання) є основним двигуном розвитку, необхідним для інших стимуляторів зростання, що пристосовані до регіону інститути та інтегровані державні ресурси повинні бути визначені через взаємодію органів – як екзогенних, так і ендогенних для регіону. Підвищення рівня використання регіональних ресурсів та покращення соціальної інтеграції є цілями цього підходу. Він припускає, що інститути не унікальні, середовище впливає на зміну потреб, а ефективність інститутів і державних інвестицій має відповідати цим потребам. Між інвестиціями та інститутами існує сильна взаємопов’язаність, що вимагає їх застосування інтегрованим шляхом. Обсяг знань (інформації), потрібний для чіткого визначення необхідних інститутів та інвестицій, визначається державою, великими корпораціями чи місцевою владою, проте повинен здійснюватися через узгоджувальний про-

цес, який включає інших акторів – екзогенних та ендегенних до конкретної території. Місцеві переваги для розвитку є важливими, однак розвиток вимагає відкритості для зовнішніх цінностей та переваг. Виходячи з цього територіально зорієнтований підхід у регіональній політиці пропонує більш широке запровадження комбінації ендегенних та екзогенних зусиль через переговорний процес з усіма зацікавленими у розвитку регіону учасниками і застосування багаторівневого управління, оскільки жоден з окремо взятих суб'єктів точно не може уявити “що повинно бути зроблено”. Чіткі та обґрунтовані рішення можуть з'явитися як інноваційний результат процесу взаємодії і навіть конфлікту між ендегенними та екзогенними силами, тобто знаннями “що має бути зроблено”, які виходять від самої території, а також знаннями, екзогенними для території [75].

Дискусійність територіально-нейтральних та територіально-орієнтованих підходів у розвитку має зводитися до пошуку найбільш прийнятних політичних рішень щодо вирішення місцевих та регіональних проблем в умовах зростаючої територіальної концентрації економічної активності у всіх країнах світу. Державі необхідно брати до уваги всі інструменти інтеграції при визначенні стратегії регіонального розвитку – загальні для всіх інституції, об'єднуючу регіони інфраструктуру і цільові інтервенції. Водночас вона повинна починати з покращення базових інституцій – основних соціальних послуг для всіх територіальних рівнів стандартизованої якості, чіткого регулювання земельного ринку, використання інших ресурсів. Інфраструктура та збалансоване регулювання і забезпечення транспортних послуг гарантує кращий доступ до більших ринків; територіально спрямовані державні інвестиції, інститути та інфраструктура слугуватимуть основою для запровадження стимулів для приватних інвестицій у слаборозвинуті регіони.



При формуванні політики розвитку необхідно враховувати економічні, соціальні, політичні, інституційні та інші регіональні особливості. Така основа могла б посилити територіальний вплив політики розвитку, використавши переваги територіально-нейтрального підходу. Зокрема, вплив на розвиток повинен бути сконцентрований більше на ефективності та соціальній рівності (соціальній інтеграції), ніж на традиційних оцінках конвергентності. Оскільки ефективність (конкурентоспроможність) та соціальна рівність (інтегрованість) є двома сторонами єдиного процесу як з економічної теорії, так і соціальної перспективи, вони мають доповнювати одна одну. Вплив на розвиток територій повинен базуватися на досконало опрацьованій регіональній політиці і не зводиться до спрощеного перерозподілу державних ресурсів між територіями.

Такі методологічні підходи визначають особливість предмета, мети, завдань регіональної політики, що відрізняє її від інших сфер державної політики й одночасно формує тісний зв'язок між ними, який притаманний лише даній політиці.

З урахуванням того, що регіональна політика є невід'ємною складовою (однією зі сфер) державної політики, її мета та завдання формуються виходячи із загальнодержавних цілей розвитку. Тому предметом регіональної політики визначаються питання інтегрованого впливу різних сфер державної політики на розвиток конкретної території з урахуванням різних особливостей, що їй притаманні.



Державну політику регіонального розвитку можна визначити як систему довгострокових інституційно визначених інтегрованих та взаємоузгоджених дій і заходів держави, центральних та місцевих органів виконавчої влади, які через багаторівневе управління спрямовуються на зменшення стійкої економічної неефективності та соціальної нерівності в окремих територіях.

Можна визначити принаймні кілька ключових вимог до запровадження інтегрованого територіального підходу в регіональній політиці урядів: ефективні механізми координації між центральними органами виконавчої влади, високий рівень координації центральної та місцевої влади, органів самоврядування, населення у підготовці стратегій та програм регіонального роз-

витку та секторних стратегій, сповідування в політиці на центральному рівні переважно територіально-орієнтованого підходу.



Об'єктом регіональної політики є окремі аспекти соціальних, економічних, політичних, екологічних процесів (або їх сукупностей), що відбуваються у кожному без винятку регіоні країни і безпосередньо пов'язані з розвитком кожного з них. Слід зазначити, що вичерпний перелік цих аспектів навести доволі складно, адже він змінюється як у часі (із зміною державних пріоритетів та зовнішніх до регіону і країни в цілому викликів), так і в просторі.

Специфіка визначення суб'єкта державної політики регіонального розвитку пов'язана з тим, що діяльність практично кожного державного органу тією чи іншою мірою впливає на розвиток конкретної території. Крім того, в процесі децентралізації влади ряд державних повноважень, які стосуються життєдіяльності регіону, можуть передаватися органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та професійним асоціаціям і спілкам. З цієї точки зору, органи місцевого самоврядування можуть частково розглядатися суб'єктами регіональної політики крізь призму виконання ними делегованих державою повноважень з виконання окремих функцій. Тим часом останні (органи місцевого самоврядування, громадські організації та спілки) не є повноцінними суб'єктами державної політики регіонального розвитку. Адже суб'єктом державної політики, а отже, й державного управління, виступає "орган влади, установа, підрозділ апарату управління чи посадова особа, які розробляють і ухвалюють державно-управлінські рішення щодо здійснення керівного впливу на підпорядковані об'єкти управління або регулювання певних процесів та відносин у різних сферах суспільної діяльності" [18, с. 613].

І хоча органи місцевого самоврядування, громадські, інші недержавні організації беруть участь в її обговоренні, формуванні та реалізації, вони не є повноцінними суб'єктами, оскільки рішення щодо цієї сфери державної політики приймають лише органи влади.

Отже, розглядаючи регіональний розвиток як сферу державної політики, слід виходити з того, що в умовах глобалізаційних процесів економічне зростання стає більш територіально концентрованим та водночас нерівномірним, і, відповідно, диспропорційним. Сукупність особливостей (детермінант), що впливають на регіональні та місцеві процеси, унеможливають існування універсальних моделей територіального розвитку, що визначає посилення регіональної складової у державній політиці. Регіональна політика у широкому розумінні визначається впливом кожної сфери політики держави, у вузькому – як територіально цілеспрямована дія на подолання ендегенних та екзогенних факторів, що стримують розвиток.

Існуючий діалектичний дуалізм у регіональній політиці, викликаний необхідністю досягнення одночасно двох цілей – ефективності та рівномірності територіального розвитку, визначає її домінуючо багаторівневий координаційний характер та територіально обумовлену селективність у механізмах та інструментах, що застосовується з метою регулювання регіональних та місцевих процесів. З урахуванням того, що розвиток регіонів залежить від контекст-специфічних умов, що створюють локальну спроможність до динамічного розвитку, регіональна політика повинна спрямовуватися на існуючі соціальні та інституційні слабкості, які є взаємозалежними й особливо еластичними до змін.

Усвідомлення розвитку країни як процесу, що супроводжується територіальною економічною концентрацією, дає підстави стверджувати: загальнонаціональна динаміка є значною мірою синергією регіональних та місцевих результатів розвитку. Тому вплив регіональної політики має поширюватися на всі регіони, як ті, що мають високі темпи розвитку, високі стандарти умов життєдіяльності, так і ті, для яких характерний занепад чи стагнація. Це зумовлює інтеграційний характер територіальної політики держави, сутність якої полягає в застосуванні механізмів поширення зростання, викликаного пов'язаними з агломерацією вигодами, – від місць високої економічної концентрації на менш розвинуті регіони.

Таким чином, регіональна політика, як і територіальний розвиток, є контекст-залежною, що визначає необхідність її адекватної зміни від території до території, а також у часі відповідно до процесів, що визначають регіональний розвиток [53].



Державна регіональна політика – сукупність цілей, заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для створення повноцінного середовища життєдіяльності людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави; сталого збалансованого розвитку її регіонів; узгодження регіональних і загальнодержавних інтересів.

Варто зазначити, що при формуванні державної регіональної політики слід базуватися на структурній неоднорідності простору країни, побудові її адміністративно-територіального устрою. Така неоднорідність змушує вживати будь-яких заходів з урахуванням інтересів і особливостей регіонів.



Державна регіональна політика – стрижень внутрішньої політики держави, яка має основним завданням досягнення і підтримку політичної, економічної та гуманітарної єдності як держави, так і суспільства. Проведення регіональної політики – додаткове джерело стійкості та стабільності загальнонаціональної внутрішньої політики держави.

Отже, державна регіональна політика – складова політики держави, спрямована на організацію її території в економічному, соціальному, гуманітарному, екологічному, політичному аспектах відповідно до державної стратегії розвитку.

В “діяльнісних” термінах це управління економічним, соціальним, гуманітарним, екологічним, політичним розвитком держави у регіональному розрізі відповідно до державної стратегії розвитку.

Тобто державна регіональна політика охоплює складові, які одночасно становлять її напрями:

- соціальний (соціальний захист, житловий, демографічний, урбаністичний, рекреаційний, політика зайнятості);
- економічний (промисловий, аграрний);
- екологічний;
- гуманітарний (національно-етнічний, культурний, освітній, міжконфесійний);
- науково-технічний (інноваційний);
- інформаційний;
- зовнішньоекономічний тощо.

Для кожної з цих складових держава повинна встановлювати цілі, пріоритети для регіонів та визначати обсяг централізованих ресурсів і завдання місцевим державним адміністраціям. Таким чином, кожна складова регіональної політики має свою мету і свої засоби реалізації. Відповідно, можна говорити про економічні, соціальні, гуманітарні, політичні цілі регіональної політики [52].

Державна регіональна політика визначається системою взаємопов’язаних документів, які базуються на внутрішній політиці України, Генеральній схемі планування території України, Державній стратегії регіонального розвитку, схемах планування територій на регіональному й місцевому рівнях та інших документах.

Формування державної регіональної політики базується на Конституції України, законах України “Про стимулювання розвитку регіонів”, “Про планування і забудову територій”, “Про Генеральну схему планування території України”, інших законах України, актах Президента України та Кабінету Міністрів України. Розподіл владних повноважень на регіональному рівні закріплений у таких базових законах України: “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також у Бюджетному кодексі України тощо.



Державна регіональна політика в Україні проводиться у напрямках:

- формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій, надання якісних публічних послуг людям;
- сприяння поліпшенню матеріального фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, виконанню завдань місцевим самоврядуванням;

- стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;
- створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному – територіальних громад, забезпечення врахування самобутності регіонів та їхніх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Пріоритетами державної регіональної політики є [45]:

- формування нормативно-правової бази, необхідної для реалізації цієї Концепції, зокрема прийняття закону про засади державної регіональної політики, інших законів, унесення змін до чинних законів України;
- приведення у відповідність законодавства України з документами Ради Європи та Європейського Союзу, які визначають принципи регіональної політики і розвитку;
- оптимізація територіальної основи публічної влади з упорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;
- запровадження механізмів визначення “проблемних” територій у регіонах і впровадження заходів державного реагування на ситуації, що склалися в них;
- запровадження більш дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проєктів і програм ефективного використання місцевих ресурсів.



Головна мета державної регіональної політики в Україні відповідно до чинної нормативно-правової бази – “забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, зміцнення соціальної згуртованості та економічної єдності держави” [44].

Мета державної регіональної політики досягається шляхом:

- створення умов для збалансованого розвитку регіонів;
- інтеграції регіонів у єдиному політичному, правовому, економічному, інформаційному, культурному просторі;
- ефективного використання потенціалу регіонів з урахуванням їхніх географічних, природних, історичних, економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій;
- підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Потрібно зазначити, що державна регіональна політика має міжвідомчий системний характер і провадиться скоординованими зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства. Тобто суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші органи влади. У формуванні та реалізації державної регіональної політики можуть брати участь інші суб'єкти регіонального розвитку.

Державна регіональна політика базується на основі низки принципів.



Принципи політики регіонального розвитку – науково обґрунтовані ідеї і положення, якими керуються в практичній діяльності при формуванні політики та її реалізації.

Згідно з чинною нормативно-правовою базою можна навести такі принципи державної регіональної політики [44]:

- *конституційності та законності* – відповідності Конституції та законам України, актам Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України;
- *координації* – просторового узгодження секторальних політик, цілей, пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;
- *єдності* – неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності України;
- *децентралізації* – збалансованого розподілу владних повноважень з управлінням розвитком територій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з передаванням відповідних ресурсів;
- *деконцентрації* – перерозподілу владних повноважень у межах системи органів виконавчої влади – від центральних до місцевих;
- *субсидіарності* – ухвалення рішень і надання публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, відповідні повноваження можуть передаватись на вищий рівень управління лише з міркувань ефективності та економії;
- *партнерства* – узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами регіонального розвитку, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між ними в процесі формування та реалізації державної регіональної політики;
- *відкритості* – прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної регіональної політики;
- *сталого розвитку* – розвитку суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;
- *історичної спадкоємності* – врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів.

Детальніше принципи державної політики регіонального розвитку викладено в Державній стратегії регіонального розвитку. Зокрема, серед них слід виділити [43]:

– *програмування*. Політика регіонального розвитку провадиться на основі взаємопов'язаних довгострокових стратегій, планів і програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні. Цей принцип також передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що сприяє забезпеченню прозорості, стабільності та синхронізації в політиці розвитку регіонів;

– *концентрацію*. У зв'язку з обмеженістю державних фінансових ресурсів під час виконання завдань, визначених цією Стратегією, ресурси концентруються на певних територіях, встановлюється ієрархічність пріоритетів відповідно до сформульованих цілей, визначаються вимоги до економічної ефективності їх використання;

– *поляризований розвиток*. Передбачається формування “опорних регіонів” (полісів, локомотивів зростання), в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах. Цей принцип застосовували держави, що перебували на початкових стадіях соціально-економічного піднесення, коли інноваційна хвиля тільки починала формуватися та набувала масштабності за рахунок її концентрації в окремих “полісах зростання”;

– *додатковість*. Передбачається, що фінансова підтримка регіонального розвитку здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів. За цим принципом фінансування з державного бюджету провадитиметься без зменшення фінансування з місцевих бюджетів;

– *збалансований розвиток*. Зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням їхнього потенціалу, умов, критеріїв та строків, визначених законодавством.

Існують різноманітні методи та інструменти ведення державної регіональної політики. У загальному вигляді їх можна розділити на прямі та непрямі [5].

Прямий метод припускає активне втручання держави шляхом цілеспрямованого стимулювання територіального розвитку (створення центрів зростання тощо). Непрямий метод направлений на створення сприятливої атмосфери у галузі економіки за допомогою фінансових та інших інструментів.

Реалізація державної регіональної політики залежить від того, якою мірою її механізми та інструменти забезпечують реальний регіональний розвиток. Це потребує чіткого розуміння, що таке регіональний розвиток.



“Розвиток регіону – такий режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку характеристик якості життя за рахунок сталого і збалансованого відтворення соціального, економічного, ресурсного й екологічного потенціалів території” [49].

Через інструменти та механізми державної регіональної політики забезпечується державне регулювання розвитку регіонів.



Державне регулювання розвитку регіонів – цілеспрямований систематичний вплив держави, спрямований на забезпечення високих соціальних стандартів незалежно від місця проживання. Цей вплив полягає у створенні нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цільових методів і відповідного фінансово-економічного інструментарію [49].

Спираючись на звіти та оцінки, експерти й науковці стверджують, що політика регіонального розвитку створює середовище для соціально-економічного зростання регіонів на основі ефективного використання ресурсів, потенціалу й потужностей.



Особливість регіонального економічного розвитку полягає в ефективному та раціональному використанні потенціалу державних і місцевих людських, інституційних, фінансових та матеріальних ресурсів.

Отже, політика регіонального розвитку повинна враховувати типологію регіонів і передбачати надання підтримки й допомоги в ефективному поєднанні підходів до регіонального розвитку, пов'язаних із поліцентричним та орієнтованим на полюси зростання/агломерацію аспектом, та зворотної стимуляції міст на периферії, зокрема забезпечення доступності державних послуг. Це не означає, що слід повністю ігнорувати інтереси менш розвинених територій. Це означає пом'якшення тих відмінностей і причин, які можуть назавжди викривити потенціал розвитку депресивних або відсталих регіонів. Це має бути однією з чітко поставлених цілей регіональної політики та метою національної стратегії регіонального розвитку, яка передбачатиме спеціальні пом'якшувальні механізми й заходи, головним чином стосовно розбудови спроможності для ефективного використання ресурсів [50].



Головний інструмент реалізації державної політики регіонального розвитку – Державна стратегія регіонального розвитку, що являє собою модель досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; визначення наявних тенденцій і закономірностей розвитку; формування пріоритетних напрямів структурної, інвестиційної, інноваційної, соціальної політики, формування сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів, визначення етапів і термінів його реалізації.



Основні стратегічні напрями до 2015 р.:

- 1. Підвищення конкурентоспроможності регіону та зміцнення ресурсного потенціалу.*
- 2. Забезпечення розвитку людських ресурсів.*
- 3. Розвиток міжрегіонального співробітництва.*
- 4. Створення інституціональних умов для регіонального розвитку.*

Державна стратегія регіонального розвитку України чинна до 2015 р. та потребує оновлення з огляду на необхідність урахування [51]:

– мінливої економічної ситуації на регіональному рівні, що зумовлено впливом ризиків ендегенного та екзогенного походження;

– різного базового економічного рівня, наявного ресурсного забезпечення, нарощування тенденцій до посилення диспропорційності соціально-економічного розвитку регіонів;
– потреби щодо узгодження національної нормативно-правової бази регіонального розвитку з європейськими інституціонально-правовими підходами до реалізації регіональної політики.
У Державній стратегії регіонального розвитку України до 2020 р. мають бути чітко відображені зв'язок галузевих програм із стратегіями розвитку регіонів, конкретизовані механізми та інструменти регіонального розвитку.

Оновлення Державної стратегії потребує проведення стратегічного моніторингу регіонального розвитку. Моніторинг передбачає аналітико-прогнозне забезпечення реалізації стратегії регіонального розвитку та регіональної політики України. Його завдання – оперативне виявлення основних тенденцій та прогнозування розвитку соціально-економічної ситуації в регіонах, визначення потенційних місць розвитку регіону, виявлення шляхів розкриття регіонального потенціалу розвитку через підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади [51].

Крім того, для нової Державної стратегії потрібно розробити систему індикаторів регіонального розвитку; чітко визначити механізми та інструменти реалізації визначених стратегічних завдань; розробити процедуру узгодження пріоритетів Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р. та регіональних стратегій розвитку, інших стратегічних документів.

Основні положення оновленої Стратегії мають бути узгоджені з базовими пріоритетами європейської регіональної політики, зокрема зі Стратегією “Європа 2020”.



Пріоритетні напрями Стратегії “Європа 2020”:

- інтелектуальне (розумне) зростання: розвиток економіки, що базується на знаннях та інноваціях;
- стале зростання: створення економіки, що базується на доцільному (ефективному) використанні ресурсів, екології та конкуренції;
- всебічне зростання: підвищення рівня зайнятості населення, досягнення соціальної та територіальної згоди.

До основних інструментів та механізмів політики регіонального розвитку також слід зарахувати:

- інвестиції у людський розвиток;
- формування регіональних інноваційних систем (формування мережі інноваційної інфраструктури, взаємодія суб'єктів інноваційної діяльності та політики, державна і регіональна підтримка інновацій);
- кластери і мережі;
- проекти регіонального/місцевого розвитку;
- Державний фонд регіонального розвитку;
- угоди щодо регіонального розвитку;
- державні цільові програми;
- програми подолання депресивності територій;
- публічно-приватне партнерство;
- міжмуніципальне і міжрегіональне співробітництво;
- розвиток місцевого самоврядування та стимулювання самоорганізації у розв'язанні питань місцевого значення;
- територіальний маркетинг і брендинг;
- підготовку управлінських і підприємницьких кадрів тощо.

Використання інструментів регіональної політики значною мірою залежить від потенціалу регіонів, територіальних відмінностей їхнього розвитку, особливостей регіональних проблем, ступеня децентралізації державного управління. Розглянемо лише окремі інструменти регіонального розвитку.

До прямих методів та інструментів проведення регіональної політики зараховують розроблення різних регіональних програм, що охоплюють комплекс цільових програм, кожна з яких має свій напрям. Ці програми регулюють економічний, соціальний, науково-технічний розвиток шляхом вироблення певної стратегії розв'язання першочергових проблем [52].

Кожна регіональна програма має кілька класифікаційних ознак, які характеризують зміст проблеми, об'єкти програм тощо.

До використовуваних сьогодні методів надання державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів належать:

- розроблення та реалізація програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів і територій;
- реалізація галузевих програм, які передбачають виділення коштів на підтримку визначених територій і соціальний захист їхнього населення;
- регулювання міжбюджетних відносин.

Проте слід зауважити, що, попри затвердження Кабінетом Міністрів України низки державних програм стимулювання регіонального розвитку, чинний механізм надання державної підтримки адміністративно-територіальним одиницям залишається малоефективним. Більшість затверджених програм розвитку територій не виконані у повному обсязі через недофінансування з державного та місцевих бюджетів. Крім того, неефективно використовують державні ресурси в регіонах галузеві міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, як головні розпорядники державного бюджету, через неналежну координацію їхньої діяльності [26].

Забезпечити стимулювання розвитку регіонів та активізувати місцеву економічну ініціативу має *Державний фонд регіонального розвитку*, який утворений у складі загального фонду Державного бюджету України.



При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди Державний фонд регіонального розвитку передбачається в обсязі не менше одного відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Кошти Державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання:

- державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
- державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;
- угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;
- державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
- програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, у тому числі програм і заходів розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Сьогоднішні глобальні виклики і тенденції регіонального розвитку України зумовлюють необхідність вироблення нової державної регіональної політики, покликаної подолати наявні загрози і створити нові можливості розвитку регіонів. Для цього потрібно вдосконалити пріоритети державної політики регіонального розвитку, які забезпечать:

- перехід від політики підтримки до політики стимулювання розвитку регіонів;
- створення умов для сталого розвитку регіонів, сприяння гармонізації структури господарства регіону;
- зниження та поступове усунення суттєвих розбіжностей між регіонами в рівні життя населення, надання громадянам країни рівних соціальних можливостей;
- інноваційний розвиток;
- розвиток людського капіталу;
- запобігання створенню нових кризових територій;
- підвищення ефективності використання ресурсів.

Відповідно до цього має формуватися нова парадигма – регіональний саморозвиток, який полягає у створенні умов для реалізації інтересів регіонів при відповідальності місцевої влади. Отже, має бути проведена децентралізація і деконцентрація публічної влади. Під нові повноваження має бути сформована відповідна ресурсна база, посилена політично-юридична відповідальність органів публічної влади. Це, зокрема, означає і зміну обсягів фінансування з різних джерел, оскільки не тільки бюджет має бути джерелом фінансування регіональних соціальних

програм. Останнє, до речі, стимулюватиме місцеву владу шукати додаткових джерел фінансування та ефективніше використовувати виділені кошти [52].

До реалізації політики регіонального розвитку останнім часом усе активніше долучаються місцеві бізнес-структури та громадські організації (так звані “економічні” та “соціальні” партнери).

Як засвідчує досвід європейських країн, регіональні кластери – чудове середовище для підвищення конкурентоспроможності шляхом зростання продуктивності та впровадження інновацій у результаті об’єднання в мережу фірм та організацій постачальників знань [52].

Стратегія ЄС щодо підтримки кластерів походить передусім від зацікавленості Європейського Союзу в розвитку підприємств малого та середнього бізнесу, а також від зусиль ЄС, спрямованих на те, щоб вивести інноваційну економіку, яка ґрунтується на знаннях, на провідні позиції у порядку денному організацій, що займаються розробленням регіональних стратегій на національному та регіональному рівнях.

Органи державної влади мають підтримувати наявні кластери, а не намагатися утворювати нові. Влада не повинна перебирати на себе ініціативу щодо організації кластерів. Вона має лише стимулювати економічних гравців до цього та підтримувати ініціативи ділових кіл усіма наявними в неї засобами (законодавчими, фінансовими, податковими тощо), проте органи державної влади, стимулюючи фірми до співробітництва одна з одною та з іншими закладами (університетами, неприбутковими науковими організаціями), не можуть примушувати їх до цього. Спочатку має бути сформована культура співпраці та створений сприятливий клімат (довіри між гравцями) [26].

Отже, нова регіональна політика, якої потребує Україна, повинна розв’язувати двоєдине завдання – надавати інституційну підтримку щодо створення нових кластерів як основи нових макрорегіонів та формувати сучасну інфраструктуру управління макрорегіонами. Без створення трьох-п’яти нових економічних кластерів Україна не зможе диверсифікувати джерела наповнення державного бюджету та радикально знизити міжрегіональні диспропорції щодо рівня соціально-економічного розвитку. Отже, створення нових економічних кластерів потрібно розглядати як один з інструментів для зниження напруги між регіонами-донорами та реципієнтами під час розподілу загальнодержавного бюджетного пирога та підвищення конкурентоспроможності регіонів [26].

Нова державна регіональна політика передусім має бути спрямована на вирівнювання якості життя населення різних регіонів, а це означає, що в усіх регіонах України для людини повинні бути створені рівні умови доступу до якісних освітніх, медичних, культурно-побутових та інших послуг, що надаються відповідно до державних стандартів (нормативів).

За цих умов необхідні формування і реалізація виваженої державної регіональної політики виходячи з базових довгострокових цілей (соціально-економічного зростання регіонів, подолання основних міжрегіональних диспропорцій, досягнення прийнятних норм і стандартів рівня та умов життя незалежно від регіону проживання), підтримка цієї політики, систематичне спостереження за станом реалізації політики, проведення моніторингу та оцінювання політики. В основу оцінки ефективності діяльності регіональної влади мають бути закладені показники людського розвитку регіону [52].

Збалансований розвиток території не можливий без удосконалення територіальної організації влади та територіального планування, що охоплює Генеральну схему планування території держави, схеми планування територій областей, районів, генеральні плани міст, сіл та селищ. У зв’язку з цим важливо удосконалити чинний Закон України “Про Генеральну схему планування території України”, який визначає довгострокові параметри територіального розвитку держави, передбачає раціональне використання її земель, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорони довкілля, пам’яток історії та культури, визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури. Разом з тим Генеральна схема – і базис для розроблення інших видів регіональних містобудівних проектів: схем планування території окремих областей та адміністративних районів, транскордонних містобудівних проектів, обґрунтування проходження трас міжнародних транспортних коридорів тощо [26]. Саме тому моніторинг і коригування Генеральної схеми перебувають у нерозривному зв’язку з процесом актуалізації всієї регіональної

містобудівної документації. Зміни в системі управління процесом проведення моніторингу дозволять упровадити нові підходи до реалізації державної політики регулювання регіонального розвитку.

Під час запровадження нових підходів до реалізації державної регіональної політики варто скористатися також іншими інструментами, що були ефективні в країнах Європейського Союзу:

- інвестиційними грантами, що передбачають співфінансування з бюджетів різних рівнів;
- субсидіюванням відсоткових ставок;
- податковими знижками на амортизацію;
- транспортними пільгами.

Зрештою, Україні як майбутньому членові Європейського Союзу потрібно подбати про зближення її регіональної політики з регіональною політикою Європейського Союзу.

2.3. Регіоналізм і регіоналізація як загальносвітовий трансформаційний процес

Складний і суперечливий процес формування наукової галузі “регіоналістики” розпочався ще у XVIII ст., коли було закладено ціннісно-раціональну орієнтацію на регіональні пріоритети на протипагу тенденціям політичної єдності, уніфікації та децентралізації, які були властиві капіталізму, що зароджувався.



На думку англійських учених Е.Грехам і Дж.Ньюхемма, дефініція поняття “регіоналізм” співвідноситься з поняттям “регіон” як “націоналізм” із “нацією” і являє собою відображення індивідуальних і колективних поглядів щодо регіону, які проявляються через певні позиції, відносини та взаємозв’язки. Внутрішньодержавний регіоналізм існує в різних формах прояву: як етнічний націоналізм, метою якого може бути досягнення політичної незалежності, тенденції до сепаратизму, і як прагнення населення окремого регіону до політичної й економічної самостійності територіального простору з метою підвищення ефективності системи управління, розширення відповідних повноважень, закріплених конституційно-правовими актами. Отже, він певною мірою являє собою сукупність різних теоретичних підходів щодо визначення сутнісного стану відносин (зокрема і конфліктних) між регіонами та центром [70, с. 223].

Після Другої світової війни світове державотворення розпочало пошук шляхів удосконалення демократичних форм влади. Розвиток усіх провідних країн світу супроводжується децентралізацією у прийнятті рішень та розширенням прав регіонів. Цього не уникали і держави, які вважалися оплотом централізованого устрою, – Велика Британія, Португалія та Франція, що свідчить про прояв двох взаємопов’язаних явищ – регіоналізму і регіоналізації.

У колишньому Радянському Союзі поняття “регіоналістика”, “регіонознавство” практично не вживалися, що свідчить про недостатній розвиток методів комплексного міждисциплінарного підходу, тоді як у США та країнах Західної Європи він став самостійним науковим напрямом досліджень із властивим йому предметом, методами та системою знань.

Останнім часом учені пострадянських держав усе частіше вживають аналізовані нами поняття.



В “Основах регіональної політики” російські дослідники Ю.Гладкий та А.Чистобаєв запропонували таку структуру регіонознавства:

- теоретичне – здійснює аналіз просторової диференціації типів і моделей об’єктивно існуючих районів;
- конструктивне – застосовує теоретичні положення до проектування штучних територіальних систем, що мають чіткі межі;
- пізнавальне – вивчає територіальний простір і визначає цілісні комплексні характеристики регіонів різного рангу [10].

Російські вчені акцентували увагу на таких питаннях:

– що являє собою регіон, яким є розвиток загальних уявлень про регіонознавство і вплив різних факторів (природного, економічного, соціального, політичного, культурного та інших) на процес регіоналізації;

– як регіони відрізняються між собою, з одного боку, і процеси, які відбуваються всередині них – з другого, для виявлення загальних закономірностей і специфічних рис: культурно-історичних, економічних, природних та інших, характерних для окремих з них;

– як співвідносяться регіоналізм і федералізм у полі- та моноетнічних державах;

– чи враховують регіональний розвиток та управління етнорелігійну специфіку соціуму, нерівномірності економічного розвитку окремих територій, прояви сепаратизму тощо [5].

Отже, Ю.Гладкий та А.Чистобаєв досліджують регіонознавство і регіоналізм як наукові течії, яким притаманні динамізм та мобільність, і вважають, що “регіоналістика” лише характеризується статичністю та наявною загальною інформацією про регіон [10].

У підручнику “Інфраструктура регіонів світу” російського дослідника М.Комарова наведено інше трактування регіоналістики як сукупності наукових напрямів і дисциплін, що досліджують зовнішньо-, внутрішньополітичні, економічні, соціальні, культурні й інші проблеми [30]. При цьому під регіоналізмом розуміють ту частину суспільних відносин, яка відображає зв’язок регіонів з державою або відносини держав регіону між собою і відносини між різними системами всередині них.

Основними методами регіоналістики, на думку дослідника, є програмно-цільовий, балансовий, картографічний, системного аналізу та соціально-економічного математичного моделювання. А регіоналістика, як міждисциплінарна наука, для вирішення своїх завдань використовує поняття, запозичені з інших наук, а саме: природа, суспільство, суспільне буття, свідомість, відносини тощо (філософія); географічне середовище, природні ресурси, населення, регіон, розміщення продуктивних сил та ін. (географія); виробництво регіону, його засоби та інфраструктура, праця, регіональна політика тощо (економіка); соціальні групи, процеси, соціально-політичні умови тощо (соціологія) [30, с. 12].



На думку М.Комарова, завданнями регіоналістики є:

– виявлення закономірностей взаємодії природи і суспільства в окремих регіонах, які проявляються через зв’язки між економіко-географічним, соціально-культурним середовищами, природними і трудовими ресурсами, системою розселення населення та розміщенням виробництва й окремих галузей;

– районування території за різними ознаками, обґрунтування внутрішньо- та міжрайонних комунікацій усіх видів та розробка прогнозів соціально-економічного розвитку регіонів і країн [30, с. 9].

До власних понять регіоналістики автор зараховує: регіон, регіоналізм, фізико-географічні умови регіону, ресурси регіону, населення регіону, розміщення виробництва в регіоні, виробничі відносини, регіональну економіку, регіональну політику, інфраструктуру регіону тощо.

Однак виходячи з наведеного вище суперечливим, на наш погляд, є зарахування ключового поняття “регіон” до власне галузі регіоналістики, з одночасним запозиченням із географії, яке, безсумнівно, є категорією низки різних наук. Отже, “регіональна політика” не є лише економічним терміном.



Наступну спробу комплексного вивчення регіонознавства зробили російські дослідники В.Бутов і В.Ігнатов у навчальному посібнику “Регіонознавство (Економіка та управління)”. У цьому виданні воно представлено як комплексна інтегральна соціально-економічна дисципліна, що вивчає закономірності процесу формування, функціонування соціально-економічної системи регіону й управління ним, розуміючи його як суб’єкт Російської Федерації з урахуванням історичних, природно-ресурсних, економічних, екологічних, національних, демографічних, релігійних, політико-правових особливостей, їх місця і ролі в загальнодержавному та міжнародному поділі праці [3].

Автори виокремлюють дві головні проблеми, пов'язані з регіонознавством: створення і функціонування соціально-економічного комплексу регіону та політичні, економічні, соціальні, екологічні й інші аспекти регіонального управління федеративною державою. Вони також вважають, що ця наука спирається на історію, етнографію, географію, демографію, соціологію, релігієзнавство, економіку, статистику, екологію, науку державного управління, юриспруденцію тощо. Дослідники зазначають, що як синонім регіонознавства може вживатися термін “регіоналістика” [3, с. 8].

У першому підручнику з політичної регіоналістики М.П.Медведева, що з'явився в 2002 р., було досліджено проблеми регіональної структури держави і суспільства, розвитку і міжрегіональних відносин. Основну увагу автор приділяє просторовим формам політичних явищ, динаміці процесів формування регіональних еліт та інститутів, їх характеристики, проблемам взаємодії центру і периферії, зворотному впливу регіонального політичного середовища на державу і суспільство в цілому, тобто закономірностям становлення й розвитку політичної влади в регіонах, взаємному впливу держави на окрему територію і навпаки [37, с. 7].

Однак, на наш погляд, наведене М.П.Медведевим розуміння політичної регіоналістики суперечить запропонованим структурним рівням, за якими потрібно розглядати наявні політичні процеси і відносини – від регіонів, які включають територію кількох держав, до тих, що включають територію одного чи кількох муніципальних утворень, тим більше, що в підручнику така амплітуда відсутня.

Звичайно, серед пострадянських держав проблеми регіонального управління найбільш активно досліджуються в Російській Федерації, а праці російських авторів є найбільш доступними для українських науковців. Водночас певний доробок у цій сфері мають учені інших країн колишнього СРСР.

Ураховуючи практичну відсутність у сучасній Білорусі самостійної державної регіональної політики, В.Фатєєв у роботі “Менеджмент і регіональна політика за рубежом” [57] зосереджує увагу переважно на історії, теорії та практиці регіонального управління в державах з ринковою економікою. Водночас окремі його публікації торкаються критичного аналізу стану справ у регіональній політиці Білорусі та пропозицій щодо її активізації [58].

Азербайджанський учений А.Ібрагімов дослідив регіональну політику країн, які розвиваються [27]. Грузинський науковець В.Раміашвілі виявив проблеми і визначив перспективи регіональної політики в сучасній Грузії [46]. Казахська дослідниця Г.Куатбаєва проаналізувала проблемні регіони Казахстану та розробила інституціональні основи їх підтримки [32].

У вітчизняній науці поняття “регіоналістика” з'явилося лише на початку XXI ст. Посилаючись на досвід інших країн світу, відповідно до якого з розвитком суспільства підвищується ступінь децентралізації управління економікою, М.Чумаченко, крім традиційних чотирьох влад, вказує на появу п'ятої – влади “регіонів” [60, с. 6].

Досліджуючи сутність регіоналізму як способу, за допомогою якого окремі політичні партії та організації сприяють втіленню в життя ідеї специфічності регіону, Е.Томпсон стверджує, що саме регіоналізм є водночас ідеологією і стратегією, що використовуються з метою забезпечення переваг для окремої території.



Регіоналізація є процесом передачі повноважень та обов'язків від центрального уряду до регіональних адміністрацій, тобто останні визнаються юридичними особами територіального самоврядування зі встановленими культурними, економічними або політичними умовами для їх підтвердження [56, с. 96].

М.Михальченко, розглядаючи проблеми регіоналізму, визначає його як процес послідовних змін у територіальному поділі суспільства, що зумовлений соціально-економічними та етнокультурними чинниками, але не завжди законодавчо врегульований і покликаний поєднати загальнонаціональну політику із територіальною специфікою, що дасть змогу утворити нові регіональні субцентри з делегуванням їм владних повноважень [39, с. 448].



За визначенням О.Стегнія та М.Чурілова, регіоналізм є проявом відмінностей між регіонами в характері суспільних відносин, економічного рівня розвитку, чисельності населення та його складу, соціальної диференціації та поділу праці [54, с. 10]. Параметрами регіоналізму можуть бути погляди на принципи побудови політико-дер-

жавного механізму управління внутрішньорегіональним розвитком, що безпосередньо залежить від рівня національної самоідентифікації мешканців регіону [54, с. 16].

На думку В.Чужикова, ідеї регіоналізму приходять тоді, коли держава, регіональна та місцева влади неефективно керують підпорядкованими територіями. Це підтверджується наявністю методологічних, економічних, соціальних, політичних та інших прорахунків, відсутністю балансу інтересів і потреб певного адміністративного утворення [59, с. 16].

За таких умов у країні загострюються існуючі регіональні суперечності, які поділяються на два види: міжрегіональні та за моделлю “центр – периферія”, а за сферами походження – на культурно-історичні та економічні, які значною мірою пояснюються через схему “Схід – Захід” [33, с. 141].



Отже, регіоналізм – система ідеологічних орієнтацій, яка проявляється в громадсько-політичному русі, метою якого є утвердження регіонів як суб'єктів політичних та управлінських відносин, розширення повноважень регіональних органів влади. У сучасному світі розрізняють західний (європейський), американський і східний регіоналізм.

Підґрунтям західного (європейського) регіоналізму є пріоритет прав та інтересів конкретної особи над будь-якою спільнотою.

Китай та інші азіатські країни демонструють модель східного регіоналізму, що базується на поєднанні поетапної відкритості світовим ринкам з авторитарною державною владою.

Оскільки Україна є європейською країною, варто приділити увагу першому типу регіоналізму, європейському. Зазначимо, що його побудовано за принципом “федералізму”, за якого відбувається чіткий розподіл прав та обов'язків по виконавчій вертикалі з делегуванням повноважень на територіальний рівень, що здатний найефективніше їх реалізовувати.

Процеси, що відбуваються в Європейському Союзі, свідчать про трансформацію держави в регіональному форматі, яка розвивається через дві концептуальні моделі: “Європа регіонів” та “Європа через регіони”. У цьому процесі Рада Європи закладає фундамент громадянського суспільства. Зауважимо, що це не стосується радикальних форм регіоналізму, які мають істотний дезінтеграційний потенціал і можуть слугувати суттєвим чинником нестабільності та загрозувати територіальній цілісності національної держави.

Отже, модель “Європа регіонів” відкриває можливість через інтеграційні процеси змінити баланс сил на континенті й дати регіонам змогу стати автономними суб'єктами. Проте ця концепція може призвести до розпаду всього європейського політичного простору на безліч дрібних, слабких утворень, через що вона не являє собою каркас розвитку регіонального виміру. Модель “Європа через регіони” синтезує в собі переваги різних форм регіоналізму, вдосконалює і пристосовує їх до сучасних реалій. Вона побудована на ідеях утвердження регіону як повноцінного та рівноправного партнера в структурі Європейського Союзу для забезпечення інституційного плюралізму.

Така активізація діяльності субнаціональних територій у європейському просторі є найкращим свідченням зростання значущості регіоналізму, а взаємодія окремих спільнот на наднаціональному рівні в Європі, яка на початковому етапі відрізнялася повільністю та фрагментарністю, набуває більш системного й водночас варіантного характеру. Динамічний розвиток інституційних форм європейського регіоналізму вказує на потребу врахування нових реалій інтеграційних процесів, принциповою особливістю яких є підвищення ефективності просування регіонами своїх інтересів і подальше їх урізноманітнення в межах ЄС [20, с. 65].



За функціональними ознаками розрізняють геополітичну, економічну та культурну регіоналізацію. Перша являє собою процес створення значних регіональних угруповань, військово-політична й економічна могутність яких може протистояти світовому гегемону. Економічна регіоналізація включає поетапне формування зон вільної торгівлі, митного союзу і загального ринку (економічного союзу) в межах регіонального угруповання. Культурна регіоналізація акцентує увагу на розвитку культурних регіонів, що відрізняються соціокультурними особливостями.

Проаналізувавши науковий доробок, можна зробити висновок, що існує два підходи до визначення сутності регіоналізації, а саме географічний та інституційний. Перший розглядає її як об'єктивний процес поділу території, що зумовлений відмінностями природно-ресурсного та соціально-економічного потенціалу окремих частин і пов'язаний з господарським освоєнням і розміщенням населення. У межах цього підходу розрізняють компонентну та комплексну регіоналізацію. Основними напрямками компонентної регіоналізації є аналіз природно-ресурсної, соціально-демографічної та економічної неоднорідності території, а комплексна представляє узагальнені природно-господарські особливості території, які проявляються в адміністративно-політичному та адміністративно-територіальному поділі країни.

Таким чином, процеси регіоналізації відбуваються на національному, регіональному, локальному рівнях, які мають певну динаміку і тенденції розвитку. Зазначимо, що в наукових джерелах не існує єдиної загальноприйнятої таксономії регіоналізації за географічним підходом, і кожен науковець залежно від цільових настанов дослідження формує та обґрунтовує власну схему регіональної системи.

Науковцями Національного інституту стратегічних досліджень при Президентіві України проаналізовані процеси регіоналізації в Європейському Союзі, що дало змогу виявити поєднання централізованих (зверху) та децентралізованих (знизу) підходів до розв'язання проблем регіонального розвитку, тобто можливість існування в різних частинах однієї країни кількох типів регіоналізації.

Відповідно до політико-правового статусу регіонів і рівня їх самоврядних прав проаналізуємо такі моделі регіоналізації: адміністративна регіоналізація; регіональна децентралізація; регіоналізація через федеральні утворення; регіональна автономія; регіоналізація через існуючі місцеві органи влади.

Адміністративна регіоналізація притаманна Албанії, Білорусі, Болгарії, Великобританії, Вірменії, Греції, Грузії, Данії, Ірландії, Литві, Португалії, Росії, Румунії, Туреччині, Україні, Фінляндії та ін.

У територіальній структурі цих країн відокремлюється велика територія для виконання функцій державної влади. Самоврядні права їй не надаються або імітуються через можливості створення в межах адміністративних регіонів представницьких органів без власної адміністрації.

Регіональна децентралізація поширена у Нідерландах, Норвегії, Польщі, Словаччині, Угорщині, Франції, Чехії, Швеції, хоча конкретні її прояви дуже відрізняються. За цієї моделі інститут регіонального самоврядування передбачає можливість у законодавчо визначених межах самостійно реалізовувати територіальні інтереси [1, с. 342–351]. Проте, на відміну від автономії, загальнонаціональні інтереси на регіональному рівні реалізуються через систему органів державної влади та/або через делегування відповідних повноважень органам самоврядування. Останнє передбачає державний контроль за органами самоврядування з погляду не лише законності, а й доцільності.

Регіоналізація через федеральні утворення. Серед 48 країн Європи 6 є федеративними: Австрія (з 1920 р.), Бельгія (з 1993 р.), Боснія та Герцеговина (з 1995 р.), Російська Федерація (з 1992 р.), Німеччина (з 1949 р.), Швейцарія (з 1848 р.). Регіоналізація через федеративні утворення полягає в переході від повної державної єдності (унітаризму) до федеративного територіального устрою та його подальшого розвитку. У цьому разі територіальні одиниці (регіони) являють собою державоподібні утворення, які мають юридично закріплену політичну самостійність, що проявляється у спільному існуванні двох систем державної влади, права, громадянства, тощо.

Регіональна автономія. Цей шлях обрали Іспанія (з 1978 р.), Італія (з 1948 р.), Сполучене Королівство Великобританії та Північної Ірландії (внаслідок реформ 90-х рр. ХХ ст.). Автономія, з одного боку, є проявом децентралізації державної влади, а з другого – формою інституціалізації регіональної влади [70, с. 28]. Автономії самостійно та під власну відповідальність реалізують державні й регіональні інтереси. Прийняті ними рішення в межах установлених чинним законодавством прав автономії не можуть бути скасовані державними органами влади. Водночас такі регіони не мають суверенних прав, рівень їх компетенції та повноважень автономій визначається виключно центральною державною владою.

Регіоналізація через існуючі місцеві органи влади. Цю модель застосовують держави, які через розмір, природно-географічні або історико-політичні умови взагалі не використовують

регіоналізацію як спосіб упорядкування відносин “центр – периферія” (Азербайджан, Андорра, Ватикан, Ісландія, Латвія, Ліхтенштейн, Люксембург, Македонія, Мальта, Молдова, Монако, Сан-Марино, Сербія, Словенія, Хорватія та Чорногорія). Органами місцевого самоврядування на договірних засадах створюються цільові регіональні структури, які породжують так званий ефект “управлінського синергізму”, коли результат при об’єднанні зусиль окремих органів місцевого самоврядування є значно більшим за їх номінальну суму. Територіально зазначені утворення не збігаються з адміністративно-територіальними одиницями, хоча згодом на їх основі, як правило, виникає регіональний поділ країни.

Отже, моделі європейської регіоналізації відрізняються між собою за принципами формування регіональних утворень: з домінуванням національних (Бельгія, Боснія та Герцеговина), історико-культурних (Австрія, Іспанія, Італія, Велика Британія і Північна Ірландія, ФРН, Швейцарія) та економіко-територіальних (Болгарія, Греція, Ірландія, Норвегія, Польща, Румунія, Туреччина, Угорщина, Швеція) засад.

Аналізуючи моделі регіоналізації, акцентуємо увагу на їх відносності, яка пов’язана із засобами створення та визнання регіонів через конституційну (Бельгія, Швейцарія), законодавчу (Іспанія, Франція) та міжнародну (Боснія та Герцеговина, Фінляндія) норми.

Отже, щоб відповісти на питання про модель регіоналізації, необхідно провести глибокий аналіз ознак самоврядності, причому наявність відносної самостійності має визначатися не лише виходячи з правових актів, а й шляхом дослідження правової практики, новітньої історії та основних тенденцій політико-правового розвитку тієї чи іншої держави.

Зазначимо також, що країни Європи відрізняються між собою і моделями внутрішньої регіоналізації. Для всіх федеративних країн Європи, а також Албанії, Білорусі, Болгарії, Вірменії, Ірландії, Литви, Нідерландів, Норвегії, Польщі, Румунії, Словаччини, Туреччини, Угорщини, Чехії, Швеції характерною є симетрична регіоналізація, яка полягає в тому, що регіони в країні мають однакові статус, повноваження, організаційну модель тощо. При асиметричному територіальному устрої, який поширений в Іспанії, Італії, Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, деяких регіонах Франції (зокрема Корсика, заморські території), територіальні одиниці регіонального рівня наділені різними правами та компетенцією або регіони утворюються в країні, яка не здійснює регіоналізацію.

У країнах, які впроваджують модель адміністративної регіоналізації, створюються територіальні автономії, наприклад Афон (Греція), Фарерські острови та Гренландія (Данія), Мадейра та Азорські острови (Португалія), Крим (Україна), Аландські острови (Фінляндія). Разом з тим низка держав, які не здійснюють регіоналізацію, а саме Аджарія (Грузія), Воєводіна (Сербія), Гагаузія (Молдова), Нахичевань (Азербайджан), також утворюють подібні території.

На підставі аналізу розвитку регіонів країн Європейського Союзу як суб’єктів європейської політики (“автономні громади” в Іспанії, “землі” в Австрії та Німеччині, “окружні ради” у Великобританії та скандинавських країнах, “провінції” у Бельгії, Іспанії, Італії, Нідерландах, “регіони” у Бельгії, Італії, Франції тощо) з’ясовано, що вони сьогодні вже не сприймаються як звичайні адміністративно-територіальні одиниці (об’єднання). Тому, на наш погляд, слушною є думка І.Грицяка, що протягом ХХ ст., крім традиційних унітарної і федеративної форм державного устрою, фактично створено нову – регіоналізовану, яка забезпечує існування автономій [14].

У контексті розвитку сучасного світу важливу роль відіграють регіональні суб’єкти управління, адже сьогодні саме регіони, а не національні держави є головними “акторами” формування нової системи світоустрою. Сьогодні йдеться про нову конфігурацію світового устрою, в межах якої національна держава в традиційному розумінні втрачає своє функціональне призначення, а на зміну їй приходять нові “квазідержавні структури”, які визначають розвиток сучасного світу. Однією з форм функціонування таких структур є регіоналізація, яка набирає таких обертів, що фактично являє собою обернену форму глобалізації [7, с. 237].



Регіоналізація, як нова альтернативна модель світу, формує нові інституційні структури його розвитку, які не займають чітко встановлених територій, проте диктують свою систему критеріїв вимог до тих, хто проживає на цій території. У цілому характер регіоналізації залежить від суб’єктів її здійснення. Суб’єктами сучасної регіоналізації виступають країни, які беруть на себе функції з формування територіаль-

ної системи міжнародних відносин. Отже, активними суб'єктами регіоналізації стають держави-лідери геополітичного простору, що вдаються до створення відповідних регіональних об'єднань лише з однією метою – реалізувати власні геополітичні амбіції, які б забезпечили національній державі статус наддержави [7, с. 239].

Важливу роль у сучасних процесах регіоналізації відіграє політика децентралізації національних держав, які таким чином намагаються усунути соціально-економічну та політичну диспропорцію в суспільному розвитку, включаючись у процеси регіоналізації. При цьому доцільно виокремити два рівні регіоналізації: внутрішню, що зумовлюється внутрішньою політикою національної держави, та транснаціональну, яка об'єднує регіони, що виходять за межі окремих національних держав. Характер та масштаби регіоналізації передусім залежать від адміністративно-територіального устрою національної держави, а також від її соціально-економічного та політичного потенціалу.

На думку Н.Гоффе, “абсолютна рівність не лише неможлива, але й шкідлива, оскільки вона може паралізувати прогрес суспільства, позбавивши його членів стимулів до ефективної економічної діяльності” [13].



Проте хоч би яких варіантів набула регіоналізація, вона не здатна привести до абсолютної рівності у відносинах між окремими регіонами, адже кожен із них у сучасних умовах виборює своє право шляхом конкурентоспроможності, яка дає йому змогу зайняти своє місце у світових процесах регіоналізації.

Стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на найближчі 10 років має стати створення реальних передумов вирішення основного геополітичного завдання нашої держави – вступу України до ЄС, які вже зробили певні кроки на цьому шляху.

У 1998 р. після ратифікації набула чинності Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. У 1998 та 2000 р. указами Президента України затверджено Стратегію і Програму інтеграції України до ЄС. Важливе значення для становлення відносин між нашою державою та Євросоюзом мало схвалення Європейською Радою у грудні 1999 р. Спільної стратегії ЄС щодо України. Принциповим для зміцнення та розвитку стратегічного партнерства стали V саміт Україна – ЄС (вересень 2001 р.), а також прийняття “Плану дій ЄС у галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні” (грудень 2001 р.).

Потрібні суттєві зміни в механізмах трансформаційних процесів, їх системне оновлення, тобто осмислений перехід до інституційної моделі ринкових перетворень, поєднаних з елементами ефективного державного регулювання.

На попередньому етапі реформ здійснювався демонтаж (через механізми лібералізації) державно-адміністративної системи управління. Нині ставиться нова мета – формування сильної держави, активізація її регулюючої функції і водночас здійснення такої політики, яка б не лише зберегла, а й істотно посилила ринковий вектор розвитку, надала йому більшої орієнтації на кінцевий результат. Такі акценти нової стратегії цілком укладаються в загальний контекст світового розвитку. Нині повсюдно переосмислюються роль і місце держави в здійсненні трансформаційних процесів.

Водночас варто враховувати й інші аспекти цієї проблеми. Шлях, на який розвиненим країнам потрібно було кілька століть, Україна має пройти за максимально стислі терміни. Досвід держав, які здійснювали глибокі перетворення, засвідчує, що реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їх результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку.

Отже, визначаючи нову стратегію, слід досягти максимального політичного консенсусу, суспільної консолідації і згоди щодо основних цілей цієї стратегії та механізмів її реалізації, базових засад. Це також дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів та послідовного розвитку громадянського суспільства. Без опори на таку довгострокову стратегію, яка б ураховувала, з одного боку, об'єктивні закономірності суспільного прогресу, а з другого – сучасні соціально-економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою народу, економічна політика будь-якого уряду, як і держави загалом, не матиме

перспективи. У зв'язку з цим подальша економічна стратегія, на наш погляд, має бути максимально прагматичною, вільною від політизації ідеологічних схем і стереотипів.

Конче необхідно забезпечити наступність нової стратегії, її органічний зв'язок з позитивними надбаннями попереднього періоду, з урахуванням того, що курс на європейську інтеграцію є природним наслідком здобуття Україною державної незалежності. Він викристалізується з історії нашого народу, його ментальності та демократичних традицій, із прагнення нинішнього покоління бачити свою державу невід'ємною складовою єдиної Європи. Європейський вибір України – це водночас і рух до стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованого ринкового господарства, що базується на верховенстві права й забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Зазначимо, що сьогодні Україна перебуває в процесі масштабної трансформації всього суспільного життя, складовою частиною якої є реструктуризація конституційної та інституційної структур державного управління, а рушійною силою – децентралізація та піднесення ролі регіонів. Регіон – це не просто якась частина країни, простір для розвитку; це певний організм. І щоб забезпечити життєдіяльність цього організму й ефективно управляти, необхідно знати всі складові його функціонування; географічні, демографічні, економічні, соціальні, культурні, етнічні, духовно-релігійні та інші чинники.

Отже, відповідно до викладеного вище регіоналізація являє собою процес делегування регіонам як територіальним одиницям субнаціонального рівня широких повноважень у галузі публічного управління через реформування державного устрою країни.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. За якими критеріями можна класифікувати теорії регіонального розвитку?
2. Які теорії регіонального розвитку, на Ваш погляд, можуть бути застосовані для формування сучасної регіональної політики в Україні?
3. Охарактеризуйте найважливіші ознаки сучасних теорій регіонального розвитку.
4. Дайте визначення поняття “державна регіональна політика”.
5. Назвіть проблеми та виклики регіональному розвитку в Україні.
6. Поясніть сутність державної політики регіонального розвитку.
7. Яка мета державної регіональної політики в Україні?
8. Дайте характеристику напрямкам державної регіональної політики.
9. Сутність терміна “регіон”.
10. Якими факторами обумовлюються особливості формування державної політики регіонального розвитку?
11. Об'єкти і суб'єкти регіонального розвитку.
12. Які цілі регіонального економічного розвитку?
13. Назвіть особливості регіонального економічного розвитку.
14. Що таке “державне регулювання розвитку регіону”?
15. Які пріоритети Державної стратегії регіонального розвитку до 2015 р.?
16. Наведіть визначення понять “регіоналістика”, “регіоналізм”, “регіоналізація” в працях вітчизняних і зарубіжних науковців.
17. Порівняйте дві концептуальні моделі “Європа регіонів” та “Європа через регіони”.
18. Визначте та проаналізуйте моделі регіоналізації.
19. Наведіть приклади належності країн до зазначених моделей регіоналізації.

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості / М. О. Баймуратов // Актуальні питання виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. – К. : Атіка, 2003. – С. 342–351.
2. Регіональна економіка : словник-довідник / О. Д. Богорад, О. М. Невелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний. – К. : [б.в.], 2004. – 346 с.

3. *Бутов В. И.* Регионоведение (экономика и управление) : учеб. пособие / В. И. Бутов, В. Г. Игнатов. – Ростов н/Д : Издат. центр “МарТ”, 2000. – 416 с.
4. Бюджетний кодекс України : прийнятий 21 черв. 2001 р. № 2542-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
5. *Вакуленко В. М.* Державна регіональна політика : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук. – К. : НАДУ, 2007. – 112 с.
6. *Васильєва О. І.* Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія / О. І. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 436 с.
7. *Войтович Р. В.* Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Р. В. Войтович ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.
8. *Гаджиев Ю. А.* Новые формы территориальной организации производства и другие теории регионального экономического роста и развития [Электронный ресурс] / Ю. А. Гаджиев // Вестн. науч.-исслед. центра корпоратив. права, упр. и венчур. инвестирования Сыктывкар. гос. ун-та. – 2008. – № 3. – Режим доступа : <http://www.koet.syktsu.ru/vestnik/2008/2008-3/3/3.htm>
9. *Гладкий Ю. Н.* Основы региональной политики : учебник / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М. : Изд-во Михайлова В. А., 1998. – 659 с.
10. *Гладкий Ю. Н.* Регионоведение / Ю. Н. Гладкий, А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000. – 384 с.
11. *Голиков А. П.* Сучасний стан і перспективи регіональної політики в Україні / А. П. Голиков, Ю. Г. Прав // Формування механізму регіонального управління в Україні : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 29 листоп. 2001 р.). – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2002. – С. 22–24.
12. Регіональна економіка та природокористування : навч. посіб. / А. П. Голиков, О. Г. Дейнека, Л. О. Позднякова та ін. – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – 352 с.
13. *Гоффе Н.* Социальная составляющая региональной политики на Западе / Н. Гоффе. – М. : МЭиМО, 2003. – № 7.
14. *Грицяк І. А.* Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
15. *Дацишин М.* Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : Вид-во “К.І.С.”, 2007. – 102 с.
16. *Дегтярьова І. О.* Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління : монографія / І. О. Дегтярьова. – К. : НАДУ, 2012. – 368 с.
17. *Долішній М. І.* Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 512 с.
18. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
19. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
20. *Безверхнюк Т.* Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / Т. Безверхнюк, С. Саханенко, Е. Топалова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 365 с.
21. Про планування і забудову територій : Закон України : прийнятий 20 квіт. 2000 р. № 1699-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.
22. Про генеральну схему планування території України : Закон України : прийнятий 7 лют. 2002 р. № 3059 // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.
23. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : прийнятий 21 трав. 1997 р. № 280 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
24. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
25. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : прийнятий 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.

26. Нова державна регіональна політика в Україні : збірник. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
27. *Ибрагимов А.* Региональная политика развивающихся стран / А. Ибрагимов. – Баку : [б.в.], 1992. – 176 с.
28. *Изард У.* Методы регионального анализа / У. Изард. – М. : Прогресс, 1966. – 660 с.
29. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання розвитку регіонів в Україні: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Керецман В. Ю. – Режим доступу : referatu.com.ua/referats/7569/159577/?page=1
30. *Комаров М. П.* Инфраструктура регионов мира : учебник / М. П. Комаров. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2000. – 347 с.
31. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
32. *Куатбаева Г. К.* Институциональные основы поддержки проблемных территорий Республики Казахстан / Г. К. Куатбаева // Регион: экономика и социология. – 2002. – № 1. – С. 148–159.
33. *Кучеренко Т. В.* Дві моделі “центр-периферія” у поліетнічному просторі України / Т. В. Кучеренко // Вісн. Харків. нац. ун-ту. – 2000. – № 487. – С. 140–142.
34. *Ларина Н. И.* Региональная политика в странах рыночной экономики / Н. И. Ларина, А. А. Кисельников. – М. : Экономика, 1998. – 172 с.
35. *Лексин В. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 2000. – 193 с.
36. Макроэкономическая динамика северных регионов России / Ю. А. Гаджиев и др. – Сыктывкар, 2009. – 336 с.
37. *Медведев Н. П.* Политическая регионалистика : учебник / Н. П. Медведев. – М. : Гардарики, 2002. – 176 с.
38. *Мельников Р. М.* Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов : монография / Р. М. Мельников. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 231 с.
39. *Михальченко М. І.* Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко. – Дрогобич : ВФ “Відродження”, 2004. – 488 с.
40. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
41. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання : Наказ Мінекономіки від 4 груд. 2006 р. № 367. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
42. Основи регіонального управління в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с.
43. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
44. Проект Закону про засади державної регіональної політики. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>
45. Проект Концепції державної регіональної політики. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>
46. *Раміашвілі В.* Проблеми і перспективи розвитку регіональної політики в Грузії / В. Раміашвілі // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 49–52.
47. Регіональна економіка : підручник. – К. : ВЦ “Академія”, 2008. – 416 с.
48. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України / за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2000. – 171 с.
49. *Гречаник Б. В.* Регіональна соціально-економічна політика : навч. посіб. / Б. В. Гречаник, Г. В. Васильченко, М. В. Канадець. – Івано-Франківськ : ІФНТУНГ, 2012. – 404 с.
50. Регіональний розвиток в Європейському Союзі: уроки для України / видання Проекту “Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні”. – К., 2012.
51. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. – К. : НІСД, 2012. – 56 с.

52. Реформування публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.
53. Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика : монографія / С. А. Романюк. – К. : НАДУ, 2013. – 408 с.
54. Стегній О. Регіоналізм в Україні як об'єкт соціологічного дослідження / О. Стегній, М. Чурілов. – К. : Знання, 1998. – 217 с.
55. Столбов В. А. Введение в экономическую и социальную географию : учеб. пособие / В. А. Столбов, М. Д. Шарыгин. – М. : Дрофа, 2007. – 253 с. – Режим доступа : <http://www.litmir.net/br/?b=112553&p=15>
56. Томпсон Е. Регіони, регіоналізація та регіоналізм в сучасній Європі. Глобалізація. Регіоналізація / Е. Томпсон // Регіональна політика : хрестоматія сучасної зарубіжної соціології регіонів / за ред. І. Ф. Кононова. – Луганськ : Альма-Матер-Знання, 2002. – С. 95–110.
57. Фатеев В. С. Менеджмент и региональная политика за рубежом / В. С. Фатеев. – Минск : Наука и техника, 1994. – 213 с.
58. Фатеев В. С. Региональная политика в Беларуси / В. С. Фатеев // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми : зб. наук. пр. : у 3 ч. / відп. ред. М. І. Долішній. – Львів, 1998. – Ч. 1. – С. 34–39.
59. Чужиков В. І. Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи / В. Чужиков. – К. : ТОВ “Кадри”, 2003. – 297 с.
60. Чумаченко М. Г. Проблеми регіонального самоврядування в Україні / М. Г. Чумаченко // Економіка України. – 1993. – № 6. – С. 5–14.
61. Шаповал В. Територіальна організація держави в конституційному праві / В. Шаповал // Вісн. Конституц. Суду України. – 2002. – № 5. – С. 26–30.
62. Aghion Philippe. “Inequality and Economic Growth” in Aghion and Williamson, Growth, Inequality and Globalization / Philippe Aghion. – Cambridge : CUP, 1998. – P. 5–102.
63. Amsden A. Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization / A. Amsden. – New York : Oxford University Press, 1989.
64. Armstrong H. Regional Economics and Policy / H. Armstrong and J. Taylor. – (3rd Edition). – London : Blackwell, 2000.
65. Barca F. The Case for Regional Development Intervention: Place – Based Versus Place – Neutral Approaches / F. Barca, P. McCann and A. Rodriguez-Pose. – Journal of Regional Science. – Vol. 52. – N 1. – 2012. – P. 134–152.
66. Beer A. Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development / A. Beer, G. Houghton and A. Maude. – Bristol, Policy Press, 2003.
67. Danson M. Governance, Institutional Change and Regional Development / M. Danson, H. Holier and G. Cameron. – London, Ashgate, 2000.
68. Directorate General Enterprise and Industry of European Commission. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enterprise/dg/index_en.htm
69. Geddes M. Evolution and conflict in local economic development / M. Geddes and I. Newman. – Local Economy, 1999. – Vol. 13(5). – P. 12–25.
70. Graham E. The Dictionary of World Politics. A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions / E. Graham, J. Newnham. – New York – London : Harvester Wheatsheaf, 1990. – 320 p.
71. Hart G. Development critiques in the 1990 s: cul de sac and promising paths / G. Hart. – Progress in Human Geography, 2001. – Vol. 25. – Issue 4. – P. 649–658.
72. Krugman P. R. The Role of Geography in Development / P. R. Krugman // International Regional Science Review. – 1999. – Vol. 22. – N 2. – P. 142–161. – Режим доступу : <http://ebour.com.ar/pdfs/The%20Role%20of%20Geography%20in%20Development.pdf>
73. Markusen A. Regions: The Economics and Politics of Territory / A. Markusen. – Rowman and Allenheld : Totowa, NJ, 1987.
74. Morgan K. Sustainable regions: governance, innovation and scale / K. Morgan // European Planning Studies. – 2004. – Vol. 12 (6). – P. 871–919.
75. OECD. Regional Outlook 2011 : Building Resilient Regions for Stronger Economies. – Paris, OECD Publishing, 2011. – 296 p.

76. *Perrons D.* Globalisation and Social Change: People and Places in a Divided World / D. Perrons. – London : Routledge, 2004.
77. *Pike A.* What kind of local and regional development and for whom? / A. Pike, A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney // *Regional Studies*. – 2007. – Vol. 41.9. – P. 1253–1269.
78. *Reshaping Economic Geography.* World Development Report. – The World Bank, 2009. – Режим доступа : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/12/03/000333038_20081203234958/Rendered/PDF/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf
79. *Rodriguez-Pose A.* How does trade affect regional disparities? / A. Rodriguez-Pose and N. Gill. – *World Development*, 2006. – Vol. 34. – P. 1201–1222.
80. *Scott A.* Regions, globalization, development / A. Scott and M. Storper // *Regional Studies*. – 2003. – 37(6&7). – P. 579–593.
81. *Stiglitz J. E.* Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress / J. E. Stiglitz, A. Sen and J.-P. Fitoussi. – 2009. – Режим доступа : <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
82. Summer camp 2008: розвиток соціального капіталу. – Режим доступа : <http://times.ua/story/37323>
83. *Wagner M.* 2001a. Decentralisation and Economic Performance / M. Wagner. – London : HM Treasury, Structural Issues Development Group, SIDG Working Paper 01(05).
84. *Wagner M.* 2001b. Regional Flexibility and Economic Performance / M. Wagner. – London : HM Treasury, Structural Issues Development Group, SIDG Working Paper 01(06).

ТЕМА 3. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Організаційно-правові засади формування та реалізація державної регіональної політики

Теоретико-методологічні підходи до аналізу регіонального управління та організаційно-правових засад діяльності інституцій регіонального розвитку розкриваються в працях вітчизняних дослідників, а саме: З. Балабаєвої, В.Вакуленка, О.Васильєвої, З.Варналія, М.Долішнього, І.Грицяка, М.Дацишина, В.Керецмана, М.Лендъел, С.Романюка, В.Рубцова, С.Саханенка, Е.Топалової та ін. Питанням ролі агентств регіонального розвитку в становленні системи демократичного врядування присвячено наукові праці зарубіжних учених С.Сетнікар-Канкера, Ж.Немека, В.Мікутовські, Л.Козмінські, М.Денсона, Х.Халькиєра, Ч.Дамборга, Д.Робсона, Дж.Пека, А.Холдена та ін.

Нова інституційна інфраструктура регіонального управління європейських країн формується з урахуванням глобалізаційних процесів, у ході яких держава на певному етапі свого існування втрачає статус єдиного суб'єкта реалізації регіональної політики. У політико-управлінській науці на тлі таких процесів з'являється нове поняття – “демократичне врядування”.



“Демократичне врядування” – концепція нового способу управління, провідна ідея якого спирається на співробітництво на партнерських засадах між державним (влада) і недержавним (бізнес і громадськість) секторами [48].

У результаті формується складна система багатостороннього “демократичного врядування”, де найважливіші елементи урядових повноважень розподілені між органами державного управління, місцевого самоврядування, приватними компаніями та неурядовими організаціями.



Поняття “інститут” пропонується розглядати як інститут публічної влади – фактично існуюча, відносно відокремлена організаційно-функціональна структура в цілісній системі демократичного врядування.

Інституційний розвиток пропонуємо визначити як комплексний розвиток організації; комплексність передбачає не тільки оновлення власне організаційної структури, а й форм, методів, засобів її функціонування.

Отже, інституційний розвиток на рівні регіону постає як системний розвиток організаційних структур публічної влади, оновлення форм і методів діяльності, механізмів та засобів взаємодії на регіональному рівні.

У перше десятиріччя незалежності Україна зазнала багатьох змін як прогресивних (розширення регіоналізації та регіонального самоврядування), так і регресивних (повернення до централізації). Демократичні процеси 90-х рр. ХХ ст. призвели до значних змін у системі державного управління на місцевому рівні, насамперед – формування інституту місцевого самоврядування. Конституція України закріпила модель організації виконавчої влади, яка здійснюється системою спеціально створених органів різних рівнів, наділених виконавчо-розпорядчою компетенцією, що не властива законодавчій і судовій владі [29, ст. 6]. Основний Закон установив вищий, центральний, регіональний і місцевий організаційно-правові рівні з відповідними органами виконавчої влади.

Відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р. Саме ці перші демократичні вибори привели до складу депутатських корпусів нових людей. У 1990 р. було прийнято Закон СРСР “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” [18].

Верховна Рада УРСР 12-го скликання на осінній сесії 1990 р. приступила до підготовки проекту Закону УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, прийняття якого 7 грудня 1990 р. відкрило в Україні, уперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правового ґрунту для впровадження інституту місцевого самоврядування. Цей Закон зазначив “засади місцевого самоврядування – основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форм безпосередньої демократії”. Було зроблено спробу поєднання двох не зовсім поєднуючих понять. З одного боку, констатувався факт існування в Україні місцевого самоврядування, з другого – органи місцевого самоврядування визначалися державними органами. “Місцеве самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази. Система місцевого самоврядування включає сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування” [21].

Саме 7 грудня 1990 р. вважається днем відродження місцевого самоврядування в Україні, адже саме в цьому Законі було повернено до вжитку термін “місцеве самоврядування”, визначено основні принципи, на яких воно будується, у тому числі “самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення; економічній і фінансовій самостійності території; самофінансування і самозабезпечення; оптимальної децентралізації”. Була зроблена спроба надати першої уваги місцевому самоврядуванню населених пунктів, а не районів і областей.

Такий суперечливий підхід можна пояснити наявністю Конституції Української РСР 1978 р., яка встановлювала: “Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР. Усі інші органи підконтрольні і підзвітні Радам народних депутатів [30, ст. 2].

Отже, особливостями системи рад в Українській РСР були їх державний характер і наявність підпорядкування як рад, так і їх виконкомів вищестоящим радам і виконкомам. “Місцеві Ради народних депутатів вирішують всі питання місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян, які проживають на території Ради, проводить в життя рішення вищестоящих державних органів, керують діяльністю нижчестоящих Рад народних депутатів” [30, ст. 125].

Закон Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” не передбачав уже окремо посаду голови виконкому. Голова ради ставав одночасно і головою виконкому. Саме скасування “двоголовості” нанесло ще один удар по системі партійної влади.

“Роздержавлення рад” було започатковано в березні 1992 р. в Законі України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”. Ради різних рівнів разом зі своїми виконавчими і розпорядницькими органами (виконкомом рад) набули статусу органів місцевого і регіонального самоврядування.

Таким чином, зруйнувавши вертикаль рад як органів державної влади, держава значною мірою втратила можливість реалізовувати свої функції на рівні територій. Тому виникла потреба у створенні органів на місцевому рівні, які були б відповідальні за вирішення питань державного і місцевого значення.



Інститут місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) виник у 1992 р. з прийняттям Закону України “Про Представника Президента України” [22]. На базі виконавчих і розпорядницьких органів обласних, районних, Київської, Севастопольської та районних у містах Києві та Севастополі рад були сформовані МДА на чолі з Представниками Президента України. Тим самим була відновлена вертикаль державної влади, що прийшла на зміну вертикалі рад і виконкомів.

З жовтня 1992 р. МДА підпорядковуються ще й уряду з питань, віднесених до його компетенції, а відповідно до нормативно-правових актів, прийнятих у березні–травні 1993 р., канди-

датури представників Президента перед призначенням мали погоджуватися з відповідними місцевими радами і урядом [33, с. 206].

З прийняттям Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” МДА у червні 1994 р. були ліквідовані, але через рік у зв’язку з укладанням Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України сформовані знову. Свого сучасного вигляду вони набули у зв’язку з прийняттям Конституції України (1996 р.) та законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.) і “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.).

Таким чином, наприкінці ХХ ст. була рецентралізована більшість повноважень, децентралізацію яких виборні ради спромоглися вибороти в перші роки незалежності на досить нетривалий час. Адміністрація Президента України отримала тотальний контроль над усіма органами виконавчої влади на обласному рівні. Це було запроваджено з метою утримання жорсткого контролю над управлінням економікою, а також унаслідок постійної боротьби регіональних кланів з метою розширення свого територіального панування шляхом отримання прямого доступу до найвищих органів влади.



У “Декларації щодо регіоналізму в Європі” зазначено, що розмежування повноважень між державою та регіонами регулюються конституцією, або відповідними законами з використанням політичної децентралізації та субсидіарності, що дає змогу забезпечити максимальне наближення влади до громадян. Регіон відповідає за здійснення всіх функцій, які належать до регіонального відомства. Якщо держава має на регіональному рівні децентралізовану адміністрацію, задля уникнення дублювання вона передає персонал та фінансові ресурси відповідним регіональним органам. Рішення держави, які стосуються інтересів регіонів, їх фінансового стану, не можуть прийматися без попередньої згоди цих регіонів [12, ст. 3].

Інституційна модель, яку обирає держава для розроблення й реалізації регіональної політики, залежить від безлічі чинників. Навіть розвинені країни відрізняються гостротою й специфікою регіональних проблем, рівнем територіальних диспропорцій, методами державного втручання в регіональні процеси тощо.

Тривалий процес формування системи взаємовідносин між центром і регіонами в європейських країнах завершено законодавчими актами, які унормовують економічні, соціальні та інші процеси регіонального характеру. Цей досвід міг би бути частково використаним і в нашій країні за умови його належного наукового опрацювання й адаптації, що дасть змогу оцінити розвиток вітчизняного законодавства в контексті досвіду інших держав, скоригувати напрями подальшого розвитку та вдосконалити нормативно-правове забезпечення розвитку регіонів в Україні. Сьогодні практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, предметом яких є забезпечення сталого, збалансованого, соціально орієнтованого розвитку всіх регіонів і вжиття особливих селективних заходів щодо проблемних регіонів.



Регіональне управління вимагає формування належного інституційного механізму, який включає би різні за природою елементи, що забезпечують ефективну діяльність державно-управлінської системи. Інституційний механізм регіонального управління передбачає, з одного боку, використання потенційних можливостей всіх існуючих елементів апарату держави (парламенту, глави держави, уряду, регіональних представницьких і виконавчих органів тощо), а з другого – створення спеціальних органів загальнодержавного та субнаціонального рівня чи відповідних структурних підрозділів вже існуючих органів. Крім того, у демократичних суспільствах питання регіонального розвитку не розглядаються як питання тільки державних органів, а до них широко залучаються структури громадянського суспільства [8, с. 44].

Інтегральний результат діяльності всіх складових організаційного механізму регіонального управління повинен забезпечувати здійснення реального моніторингу регіональних ситуацій та проблем, і на його основі – розробку, ужиття заходів, спрямованих на забезпечення сталого,

збалансованого, соціально орієнтованого розвитку всіх регіонів та забезпечення єдиних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, і контроль за їх виконанням.

Діяльність загальнодержавних органів і тих, що були раніше, і новостворених поки що недостатньо ефективна і потребує вдосконалення та реформування, хоча їх перелік є досить переконливим: Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування; Координаційна рада з питань державної служби при Президенті України; Головне управління організаційної, кадрової роботи та взаємодії з регіонами Адміністрації Президента України; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президенті України; Державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні; Управління з питань адміністративної реформи Адміністрації Президента України; Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України; Департамент регіонального розвитку Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції; Управління експертизи та аналізу розвитку територій Кабінету Міністрів України; урядові комітети економічного розвитку, соціального та гуманітарного розвитку, з реформування аграрного сектору та з питань екології; Міністерство регіонального розвитку та будівництва України; Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України; Департамент координації регіональної економічної політики Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Рада регіонів та ін. Усі перераховані інституції в різний час займалися питаннями формування та реалізації регіональної політики.

На сьогодні в Україні діють закони “Про місцеве самоврядування в Україні” [19] і “Про місцеві державні адміністрації” [20], які регулюють вплив держави на розвиток регіонів, унормовують питання розподілу повноважень між органами влади різного рівня або опосередковано регулюють інші правовідносини, що виникають з приводу державного впливу на розвиток регіонів.

Важливе значення для оптимізації відносин держави з регіонами має Бюджетний кодекс України, одним з аргументів на користь його прийняття були невідповідність бюджетного законодавства концептуальним засадам розвитку та вдосконалення регіональної політики й зміцнення місцевого самоврядування. На сьогодні не викликає сумніву необхідність прийняття нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

У 2005 р. було прийнято Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”, який визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, безпосередньо регулює питання розвитку регіонів в Україні.



Реалізація цього Закону надає можливість:

- запровадити договірні засади у відносинах між урядом і органами місцевого самоврядування, які передбачатимуть взаємну відповідальність центральних і місцевих органів влади за реалізацію в регіонах спільних заходів, визначених Державною Стратегією та регіональними стратегіями розвитку. Угоди щодо регіонального розвитку між урядом і органами місцевого самоврядування укладатимуть відповідно до державних пріоритетів розвитку регіонів;*
- забезпечити державне стимулювання розвитку депресивних територій шляхом розроблення та виконання програм подолання депресивного стану й надання цільової державної підтримки для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур; формування інфраструктури підприємництва, фінансування програм перекваліфікації працівників, розвиток соціально-культурної сфери та охорони довкілля [23].*

Позитивом було законодавче закріплення поняття “регіон” і відхід від отождолення розвитку регіонів суто з економічним розвитком, розуміння його в контексті поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів. Але низка суттєвих вад не надала змоги здійснити реальний прорив у регіональній політиці. Виникають сумніви щодо доцільності поєднання в одному законі спроб розв’язати проблему державного регулювання розвитку субнаціональних регіонів і селективної підтримки депресивних регіонів.

Цим Законом, на жаль, не вироблено дієвих механізмів ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів регіонального самоврядування щодо створення цілісної системи програм розвитку регіонів, узгоджених із загальнодержавними програмами економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України.

Однією з форм роботи Верховної Ради України є проведення парламентських слухань, тематика яких прямо чи опосередковано стосується проблем регіонального розвитку. Перші такі слухання під назвою “Про основні засади державної регіональної політики” відбулися 16 квітня 2003 р. за темою “Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти”. У Рекомендаціях цих слухань було вказано як на серйозну державну проблему на брак законодавчого регулювання місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, великої кількості так званих делегованих повноважень, що позбавляє суб’єктів місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності, недосконалість статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, які фактично позбавлені власних виконавчих органів. Одним з першочергових завдань визначено децентралізацію владних повноважень шляхом делегування значної частини управлінських функцій у регіони, що сприятиме посиленню їх ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу питань подальшого розвитку [54, с. 11]. Рекомендації парламентських слухань мали наслідком розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 червня 2003 р., яким зобов’язано міністрів, керівників інших центральних і місцевих органів виконавчої влади подавати раз на півроку до міністерства економіки інформацію про стан виконання рекомендацій [55].

Наприкінці 2005 р. було проведено парламентські слухання “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування”. Основними причинами, що обмежують можливості місцевого самоврядування, учасники слухань назвали:

- брак послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, неврахування органами державної влади пропозицій громадських організацій та асоціацій органів місцевого самоврядування з її вдосконалення;
- відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, можливості ефективно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону;
- суперечності у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
- брак належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірна централізація фінансових ресурсів;
- великі диспропорції в розвитку територій;
- брак правового механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами й посадовцями місцевого самоврядування [14].

Учасники парламентських слухань висловили низку рекомендацій, адресованих як самій Верховній Раді України, так і окремо Президенту України, Кабінету Міністрів України, громадським організаціям, науковцям. Більшість рекомендацій, сформульованих на обох слуханнях, на жаль, лишилися невиконаними й суттєво не вплинули на стан законодавчого й інституційного забезпечення регіонального розвитку.

Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України [29, ст. 89]. У складі парламенту четвертого скликання працював Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; п’ятого – створено Комітет з державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. У парламенті шостого скликання створено Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики відповідно до постанови Верховної Ради України “Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання” [44]. У парламенті сьомого скликання створено Комітети з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики та з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Деякий внесок (насамперед інформаційний) до справи регіонального розвитку робить Рахункова палата, аналізуючи стан використання коштів Державного бюджету, спрямований на розвиток територій.



До початку XXI ст. Україна практично не проводила усвідомленої регіональної політики, тільки в 2001 р. було видано перший Указ Президента України щодо державної регіональної політики, у якому через зосередження уваги на загальнодержавних, макроекономічних проблемах і сподіваючись, що ринкові механізми автоматично подолають міжрегіональні аномалії [42]. Цей Указ визначив загальні засади проведення державної регіональної політики, відповідальність місцевих органів влади за реалізацію головних поставлених завдань.

Зокрема наголос був зроблений на вдосконаленні розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади, визначенні соціальних стандартів та вжиття заходів щодо їх забезпечення тощо. Крім того, були визначені деякі дуже конкретні завдання: сприяння розвитку недержавного пенсійного страхування та інших форм небанківського фінансового сектору, розмежування земель та майна на державне і комунальне тощо. Уперше у цьому документі було звернено увагу на необхідність особливого піклування про депресивні території, створення центрального органу виконавчої влади з регіональних питань та агентств регіонального розвитку, запровадження конкурсних засад з розміщення в регіонах інвестиційних проектів тощо.

Концепцію було схвалено Указом Президента України, хоч відповідно до Конституції Верховна Рада України, а не Президент України, визначає засади зовнішньої та внутрішньої політики, що загалом ставить під сумнів легітимність цієї Концепції [29, ст. 85].

Водночас в Україні переважала думка про *недоцільність упровадження спеціальних інститутів*, які б відповідали за розроблення й реалізацію державної регіональної політики. Досвід практично всіх розвинених країн переконує, що ринкові відносини здатні породжувати й поглиблювати регіональні проблеми, і на певному етапі диспропорції ринкового розвитку набувають характеру міжрегіональних. Об'єктивні міжрегіональні диспропорції в умовах нерегульованого ринку стають загрозою не тільки соціальній і політичній системам держави, а й можуть спричинити дезінтеграційні процеси. Звісно, диспропорції в економічному розвитку територій завжди були й будуть, але якщо вони стають неконтрольованими, це означає, що в державі немає регіональної політики або ж вона неефективна. Тому пошук дієвих моделей регіональної політики – одне з ключових питань розвитку державних інститутів у всьому світі [11, с. 19]. На жаль, в Україні тоді не був створений центральний орган з вирішення регіональних питань, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України з'явилося лише у 2007 р.



У серпні 2001 р. було видано Указ Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”, у якому приділено увагу необхідності:

- вивчення причин проблемних ситуацій, що склалися в окремих областях України у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, внесення пропозицій щодо попередження виникнення таких ситуацій та поліпшення взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади;*
- підготовки та внесення пропозицій щодо посилення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування, органами державної влади, юридичними особами та громадянами актів законодавства про місцеве самоврядування;*
- аналізу стану реалізації Україною міжнародних зобов'язань щодо розвитку місцевого самоврядування, внесення пропозицій щодо забезпечення безумовного їх виконання, створення чіткої системи інформування відповідних структур Ради Європи, міжнародних організацій про виконання Україною зазначених зобов'язань [39].*

Окремий розділ послання Президента України до Верховної Ради України від 30 квітня 2002 р. “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” присвячений регіональній політиці, яка передбачає ство-

рення ефективної системи влади та управління в центрі й в регіонах, нормативно-правове та фінансово-економічне забезпечення регіонів на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів. Посланням було поставлено конкретні завдання перед органами виконавчої влади щодо подальшого розвитку правового й інституційного забезпечень державного регулювання регіонального розвитку, зокрема передбачено розробити проект закону про прискорення соціально-економічного розвитку депресивних територій, запровадити єдині мінімальні стандарти та дієві механізми соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей регіонів і створити розгорнуту мережу регіональних агентств розвитку.

Конституцією не передбачено конкретних повноважень Президента України у сфері регіональної політики, але саме глава держави за поданням Кабінету Міністрів України призначає голів місцевих державних адміністрацій, виступає як представник держави у відносинах з регіональними органами влади, відстоюючи національні інтереси і намагаючись поєднати їх з інтересами окремих регіонів. Як гарант державного суверенітету та національної безпеки України Президент зобов'язаний припиняти будь-які дії регіональних органів влади, що загрожують територіальній цілісності України, провокують сепаратизм чи будь-які інші відцентрові тенденції.

Здійснюючи свої повноваження у сфері державної регіональної політики, глава держави спирається на Адміністрацію Президента України, а також допоміжні та консультативно-дорадчі органи при Президентові України, які передбачені Конституцією України. У структурі Адміністрації Президента ключову роль у сфері регіональної політики відведено Головному управлінню з питань регіональної та кадрової політики (попередня назва “Головна служба з внутрішньополітичних питань та регіонального розвитку”).

Особливе місце серед органів, що мають відношення до проблеми інституційного забезпечення регіонального управління, посідає Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, а саме створення 17 квітня 1992 р. державної науково-консультативної установи – Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого і регіонального самоврядування України – стало першим досвідом незалежної Української держави в частині інституційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Сьогодні він є центральною науково-методичною, консультативною та координаційною установою, створеною при Президентові України для підтримки місцевого самоврядування в Україні.



Основними завданнями Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України є:

- надання науково-методичної та консультативної допомоги в становленні та розвитку місцевого самоврядування;*
- координація зусиль вітчизняних асоціацій та інших громадських організацій, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування;*
- сприяння органам місцевого самоврядування в розвитку демократичних форм і методів їхньої роботи;*
- сприяння утвердженню правових засад у діяльності органів місцевого самоврядування;*
- вироблення на основі вітчизняного та міжнародного досвіду пропозицій і рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування [59].*

Фонд є організатором щорічних Всеукраїнських муніципальних слухань, у процесі проведення яких відпрацьовуються моделі партнерських відносин між центральними, регіональними та місцевими органами виконавчої влади і суб'єктами системи місцевого самоврядування, здійснюється обмін досвідом муніципальної діяльності в містах і регіонах України, обговорюються проекти розвитку муніципального руху, розв'язуються проблеми місцевого і регіонального розвитку, проводиться активна просвітницька та комунікативна діяльність.



При Президентові України певний час діяла Національна рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, до повноважень якої належали питання:

- стратегії забезпечення сталого розвитку та вдосконалення державного будівництва в Україні, узгодженого функціонування і взаємодії органів державної влади й*

місцевого самоврядування, раціональної побудови їхньої системи, здійснення кадрової політики та роботи, державної регіональної політики;
– основних напрямів внутрішньої та зовнішньоекономічної політики України, пріоритетів збалансованого соціально-економічного розвитку держави загалом і регіонів;
– розвитку ресурсного, економічного й науково-технічного потенціалу на загальнодержавному та регіональному рівнях.

За час існування Національної ради відбулося три засідання, на одному з них було розглянуто проект Концепції державної регіональної політики. Серйозною проблемою, що знижувала ефективність роботи Національної ради та інших зазначених органів, була відсутність належного ресурсу, насамперед штатних працівників і брак відповідної нормативної регламентації їхньої діяльності.

27 квітня 2005 р. була створена Національна рада з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та регіонального розвитку з постановкою таких завдань:

– внесення пропозицій щодо пріоритетів і механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування та регіонального розвитку, розроблення відповідних нормативно-правових актів, а також інституційного, інформаційного та іншого забезпечення; комплексного проведення адміністративної, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування;

– розвитку громадянського суспільства, форм безпосередньої демократії, удосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми асоціаціями та іншими об'єднаннями, громадськими організаціями, підприємницькими структурами, забезпечення прозорості діяльності влади, залучення громадян, їхніх об'єднань до підготовки рішень загальнодержавного та місцевого значення, оцінювання ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

– подолання диспропорцій у розвитку регіонів, сталого розвитку територій, стимулювання зміцнення їхнього економічного потенціалу та підвищення інвестиційної привабливості, удосконалення міжбюджетних відносин, зміцнення матеріальної основи місцевого самоврядування, удосконалення системи державних соціальних гарантій, адміністративних послуг населенню;

– упровадження кращого вітчизняного та міжнародного досвіду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

У травні 2006 р. Указом Президента України “Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України” Національну раду було перейменовано в Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування, до якої серед інших віднесено розроблення та внесення пропозицій щодо:

– національної стратегії, пріоритетів і механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, державного управління, місцевого самоврядування, формування загальнодержавних та інших програм, підготовки концептуальних документів, нормативно-правових актів щодо цих питань, а також інституційного, інформаційного забезпечення впровадження зазначених актів;

– проведення адміністративної реформи, зокрема реформування системи органів виконавчої влади, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та місцевого самоврядування.

Отже, термін “регіональний розвиток” зник не лише з її назви, а й взагалі з тексту. У травні 2006 р. під головуванням Президента України відбулось установче засідання згаданої Національної ради, на якому розглянули проект Концепції реформування державного управління та місцевого самоврядування й законодавчі ініціативи у сфері реформування органів влади, питання інституційного забезпечення адміністративної реформи України.

Указом Президента України було створено консультативно-дорадчий орган при Президентові України “Раду регіонів” з метою забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості [51].

У цьому Указі Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям пропонувалось утворити в установленому порядку на чолі з Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головами відповідних місцевих державних адміністрацій як консультативно-дорадчі органи регіональні ради з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Проте в розвинених країнах Західної та Центральної Європи Кабінет Міністрів, а саме створений уповноважений вищий (центральный) орган виконавчої влади, який і відповідає за координацію діяльності різних структур щодо формування та реалізації державної регіональної політики. Тому протягом років незалежності в країні неодноразово піднімалося питання про створення на центральному рівні органу виконавчої влади, який би відповідав за координацію різних структур щодо формування та реалізації державної регіональної політики.



Основними завданнями Ради регіонів є:

- вивчення суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, стану соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення за його результатами узгодженої позиції щодо пріоритетів державної регіональної політики, напрямів, стратегії та механізмів забезпечення сталого розвитку регіонів, системних реформ у цій сфері;*
- сприяння взаємодії та активізації співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань вдосконалення державного будівництва;*
- обговорення актуальних питань забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності, сприяння об'єднанню зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань;*
- проведення консультацій щодо здійснення адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, удосконалення механізму та процедури публічного адміністрування, реалізації регіональної кадрової політики;*
- аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення;*
- моніторинг стану виконання актів Президента України з питань регіонального розвитку та підготовка пропозицій щодо підвищення виконавської дисципліни;*
- розгляд проектів законодавчих актів з питань регіональної політики і державного будівництва, проектів загальнодержавних та інших державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та підготовка узгоджених пропозицій щодо врахування у таких проектах інтересів регіонів та специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць;*
- забезпечення вивчення громадської думки щодо президентських ініціатив, проектів найважливіших актів Президента України, законопроектів, що передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади;*
- вивчення та узагальнення іноземного досвіду з питань державного будівництва, здійснення місцевого самоврядування, формування та реалізації регіональної політики, упровадження моделі сталого розвитку та опрацювання пропозицій щодо використання такого досвіду в Україні [51].*

3.2. Суб'єкти формування державної регіональної політики в Україні

Головним завданням адміністративної реформи є зміцнення виконавчої влади як одного з ключових важелів посилення дієвості держави. Для цього необхідно суттєво вдосконалити організацію та діяльність її органів, оптимізувати ефективність їх повноважень та функцій:

- участь у законотворчій діяльності – правотворчості;
- виконання законів, реалізація важливих політичних і управлінських рішень;
- організаційно-розпорядча діяльність;
- надання населенню державних (управлінських) послуг.

Важливим здобутком Міністерства економіки України є розробка проекту Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 р. відповідно до пріоритетів, визначених Стратегією економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції на 2004–2015 рр.” та на виконання Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”. Цю Стратегію затверджено постановою Кабінету Міністрів України, її мета полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з огляду на загальнонаціональні потреби й інтереси на період до 2015 р. [57]. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку в країнах Європейського Союзу, Центральної, Східної Європи та країн СНД.

Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України “Про державні цільові програми” здійснює загальне керівництво процесом розроблення та контролю за виконанням програм і має повноваження затверджувати їх, вносити зміни, припиняти виконання чи продовжувати термін виконання програм. Цей Закон на Міністерство економіки України покладає такі завдання: методичне забезпечення розроблення та виконання програм; аналіз проектів програм з метою збалансування необхідних для їх реалізації ресурсів; погодження пропозицій інших управлінських структур щодо внесення змін до програм; здійснення, разом з деякими іншими органами влади та державним замовником, щорічної оцінки виконання програм та розроблення пропозицій щодо їх подальшого виконання чи припинення; здійснення, разом з деякими іншими органами влади, оцінки виконання програми.

Головне управління економіки має залучати до розроблення програмних і стратегічних документів представників громадськості, підприємців, науковців. На цей підрозділ покладено координування діяльності, пов’язаної з розробленням та виконанням регіональних стратегій і програм розвитку, виконання функції моніторингу реалізації стратегії та її оцінювання.



Регіональний рівень – обласні державні адміністрації, а саме їх структурний підрозділ – головні управління економіки – аналізує стан, тенденції економічного й соціального розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць; прогнозує та готує програми економічного й соціального розвитку області; забезпечує стратегічне планування та прогнозування економічного й соціального розвитку області.

Державна служба статистики України проводить збір, узагальнення й аналіз даних, що стосуються регіонального розвитку. Ця інформація здійснюється в рамках Відділу регіональної статистики Департаменту статистики населення та адміністративно-територіального устрою Державної служби статистики України, яка розробляє методологію та комплексну систему показників регіональної статистики задля отримання повної інформації про потенціал, тенденції та закономірності розвитку регіонів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 323 з метою забезпечення ефективного формування та реалізації державної регіональної політики, політики у сфері будівництва та архітектури, розв’язання проблем, пов’язаних з реформуванням житлово-комунального господарства було створено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (далі – Мінрегіонбуд) та Міністерство з питань житлово-комунального господарства України.



Основними завданнями Мінрегіонбуду визначалися:

- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування, підготовка і внесення пропозицій щодо підвищення ефективності сприяння узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у цій сфері, залучення громадськості до участі у підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади;*
- сприяння ефективному використанню економічного, наукового і трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів, досягненню на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та наданні послуг;*
- підготовка і внесення пропозицій щодо деконцентрації та децентралізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, оптимізації структури*

місцевих органів виконавчої влади, удосконалення механізму регулювання відносин “центр – регіони”, адміністративно-територіального устрою України, правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку державного управління і місцевого самоврядування, поліпшення роботи з надання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг населенню; – участь у розробленні та впровадженні правового, економічного та організаційного механізму вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, ужиття відповідно до законодавства заходів щодо подолання депресивності окремих територій, забезпечення функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку; – забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, збереження історичних ареалів, традиційного характеру середовища населених пунктів, пам’яток архітектури і містобудування [36, ст. 4].

Мінрегіонбуд відповідно до покладених на нього завдань:

1) вносить пропозиції щодо формування державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та вдосконалення адміністративно-територіального устрою;

2) аналізує тенденції економічного, соціального, культурного розвитку регіонів, бере участь у проведенні моніторингу та оцінки їх соціально-економічного стану;

3) бере участь у розробленні коротко- і середньострокових планів та цільових програм регіонального розвитку, опрацьовує комплекс заходів, спрямованих на підвищення потенціалу регіонів, розвиток їх інфраструктури, вносить пропозиції щодо визначення механізму державної підтримки розвитку регіонів, раціонального розподілу коштів місцевих бюджетів, оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

4) розробляє та вносить в установленому порядку проекти нормативно-правових актів з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, будівництва, архітектури, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань сейсмічного районування, упорядкування промислової забудови та захисту навколишнього природного середовища щодо сфери, що належить до його відання;

5) бере участь у межах своїх повноважень у вивченні проблем формування та виконання місцевих бюджетів, взаємодіє з цих питань з органами місцевого самоврядування;

б) вивчає за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади стан використання коштів, виділених відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку, цільових програм регіонального розвитку; бере участь у підготовці пропозицій щодо фінансового забезпечення розвитку територій;

7) вносить пропозиції до Закону про Державний бюджет України, підготовлені на підставі результатів узагальнення проблемних питань забезпечення фінансовими ресурсами регіонального розвитку;

8) сприяє підвищенню ефективності механізму державної підтримки територій, зокрема шляхом надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для стимулювання розвитку регіонів;

9) готує пропозиції щодо проведення адміністративної реформи в частині вдосконалення системи державного управління в регіонах, оптимізації структури місцевих органів виконавчої влади;

10) уживає консультаційно-методичних, інформаційних та інших заходів з метою сприяння підвищенню активності населення у здійсненні місцевого самоврядування;

11) забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади з розроблення та виконання планів заходів щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку;

12) проводить у межах своїх повноважень моніторинг та оцінку стану реалізації місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування;

13) уживає в межах своїх повноважень заходів щодо імплементації в національне законодавство положень міжнародних договорів, стороною яких є Україна, готує пропозиції щодо розвитку міжнародного співробітництва та укладення міжнародних договорів України;

14) бере участь у вивченні та поширенні зарубіжного досвіду, аналізує пропозиції громадян, наукових, інших установ і організацій з питань регіонального розвитку, будівництва, архітектури, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, періодично проводить відповідні соціологічні дослідження;

15) сприяє відповідно до законодавства розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва, забезпеченню виконання міжнародних договорів України, адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу з питань, що належать до його компетенції [36, ст. 4];

16) бере участь у:

– розробленні проектів Державного бюджету України на відповідний рік, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Державної програми економічного та соціального розвитку України, забезпеченні їх виконання;

– формуванні та реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, підготовці пропозицій щодо підвищення ефективності механізму стимулювання сталого розвитку регіонів;

– розробленні проектів угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами;

– підготовці пропозицій щодо створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон, запровадженню спеціального режиму інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку; сприяє створенню сприятливих умов для підприємництва;

– розробленні соціальних стандартів і нормативів;

– вирішенні питань забезпечення кадрами місцевих органів виконавчої влади;

– вжитті заходів щодо підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, місцевих держадміністрацій та підвищення їх кваліфікації;

– розробленні кваліфікаційних вимог до працівників місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування;

– розробленні стратегії і механізму реалізації державної інвестиційної політики з метою вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів;

– роботі, пов'язаній з включенням об'єктів архітектури та містобудування, садово-паркового і монументального мистецтва, інших об'єктів до Державного реєстру нерухомих пам'яток України;

– підготовці об'єктів культурної спадщини для включення до Списку всесвітньої спадщини;

– підготовці за дорученням Кабінету Міністрів України міжнародних договорів України, укладанні міжнародних договорів міжвідомчого характеру;

– підготовці доповіді про виконання угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності окремих територій, використання коштів, виділених з цією метою з державного бюджету [36, ст. 4];

17) вносить Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо погодження призначення на посаду та звільнення з посади перших заступників і заступників голів місцевих держадміністрацій;

18) сприяє вдосконаленню дозвільної системи, державних стандартів щодо якості адміністративних послуг з питань, що належать до його компетенції, запровадженню практики їх надання за принципом “єдиного вікна”;

19) розробляє і затверджує в межах своїх повноважень державні стандарти, норми і правила;

20) уживає заходів до реалізації Генеральної схеми планування території України, підвищення архітектурно-планувального та інженерно-технічного рівня забудови;

21) розробляє і затверджує типові регіональні правила забудови, погоджує регіональні правила забудови Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, проводить експертизу схем планування територій (крім схем планування територій районів), генеральних планів міст Києва та Севастополя, обласних центрів;

22) визначає методологію проектування об'єктів житлово-цивільного призначення та промислових об'єктів, інженерних споруд, систем інженерного обладнання будівель і споруд, а також реконструкції та пристосування об'єктів для інших цілей;

- 23) установлює порядок розроблення і затвердження містобудівної документації, проектів будівництва об'єктів містобудування і порядок організації та проведення їх експериментального будівництва;
- 24) організовує роботу з проведення професійної атестації виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури;
- 25) забезпечує створення, функціонування і вдосконалення системи інженерно-сейсмометричних спостережень на відповідних об'єктах у сейсмічних районах;
- 26) забезпечує у межах своїх повноважень нормативне, науково-технічне та експертне супроводження будівельних робіт на об'єкті "Укриття" та інших об'єктах Чорнобильської АЕС;
- 27) здійснює нормативно-методичне забезпечення проектування, будівництва та експлуатації об'єктів у складних інженерно-геологічних умовах, розроблення та вдосконалення методів і засобів інженерного захисту територій, будівель та споруд від впливу небезпечних процесів техногенного і природного характеру;
- 28) здійснює архітектурно-будівельний контроль, державний контроль за плануванням, забудовою та використанням територій;
- 29) організовує роботу, пов'язану із збереженням, охороною, обліком, використанням і реставрацією пам'яток архітектури та містобудування, а також районів історичної забудови;
- 30) забезпечує в межах своїх повноважень здійснення контролю за станом обліку, охорони, реставрації предметів і колекцій, які зберігаються в заповідниках, що належать до сфери його управління;
- 31) здійснює відповідно до законодавства контроль за виконанням робіт, пов'язаних з дослідженням, консервацією, реабілітацією, реставрацією, ремонтом і музеєфікацією пам'яток архітектури та містобудування;
- 32) вносить пропозиції щодо призначення органів з оцінки відповідності для проведення робіт з підтвердження відповідності у сфері будівництва, містобудування та промисловості будівельних матеріалів;
- 33) установлює відповідно до законодавства порядок визнання результатів випробувань;
- 34) установлює порядок підтвердження придатності нових будівельних виробів для застосування в будівництві, організовує його виконання та видачу відповідних технічних свідоцтв;
- 35) забезпечує проведення комплексної державної експертизи інвестиційних програм, проектів будівництва та експертизи містобудівної документації;
- 36) здійснює контроль за діяльністю державних будівельних корпорацій, які належать до сфери його управління, дотриманням учасниками інвестиційної діяльності у будівництві вимог нормативних документів з обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ і організацій;
- 37) готує за дорученням Кабінету Міністрів України експертні висновки щодо технічних рішень та вартісних показників, що підтверджують необхідність проведення робіт за рахунок коштів резервного фонду державного бюджету;
- 38) здійснює нормативно-правове забезпечення ведення містобудівних кадастрів населених пунктів, бере участь у нормативному та методичному забезпеченні проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна;
- 39) організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників сфери будівництва;
- 40) забезпечує цільове та ефективне використання фінансових ресурсів, що виділяються йому як головному розпорядникові бюджетних коштів для виконання відповідних програм, та здійснює внутрішній фінансовий контроль за надходженням коштів до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів, їх витрачанням;
- 41) виступає у межах своїх повноважень державним замовником наукових досліджень комплексного характеру з питань, що належать до його компетенції;
- 42) вносить у встановленому порядку пропозиції щодо укладення, денонсації міжнародних договорів України, забезпечує у межах своїх повноважень виконання зобов'язань, що випливають з відповідних міжнародних договорів України;

- 43) здійснює відповідно до законодавства функції з управління об'єктами державної власності, майном підприємств, що належать до сфери його управління;
- 44) розробляє бюджетні запити для подання Міністерству фінансів України;
- 45) вживає заходів до створення та розвитку інформаційних систем і ресурсів;
- 46) забезпечує виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави у межах визначених законодавством повноважень;
- 47) забезпечує у межах своїх повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, здійснює контроль за її збереженням у центральному апараті Міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління;
- 48) розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян з питань, що належать до його компетенції;
- 49) виступає головним розпорядником коштів державного бюджету, що виділяються для забезпечення виконання його повноважень;
- 50) розробляє та впроваджує в межах своїх повноважень сучасні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує оперативне оприлюднення інформації про діяльність Міністерства, у тому числі через засоби масової інформації і Власний веб-сайт, організовує в установленому порядку виставкову та видавничу діяльність, проведення семінарів, конференцій, конгресів з питань, що належать до його компетенції [36, ст. 4];
- 51) здійснює нормативно-методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій з питань, що належать до його компетенції;
- 52) здійснює в установленому порядку добір кадрів, формує кадровий резерв, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників;
- 53) вживає заходів до розвитку економічної конкуренції, проводить згідно із законодавством роботу з ліцензування відповідних видів господарської діяльності та здійснює контроль за дотриманням ліцензійних умов;
- 54) виконує інші покладені в установленому порядку на нього функції та повноваження [36, ст. 5].

У новій Концепції державної регіональної політики (2008 р.), яку підготувало Мінрегіонбуд, передбачено саморозвиток регіонів, що, у свою чергу, вимагає передавання на рівень регіональної влади відповідних завдань, повноважень і ресурсів. Одним з аргументів на користь її прийняття були невідповідність бюджетного законодавства концептуальним засадам розвитку та вдосконалення регіональної політики й зміцнення місцевого самоврядування. Це означає, що має відбутися глибока децентралізація влади і значна частина повноважень мусить бути передана на рівень регіонального самоврядування. У Концепції цьому питанню приділено окрему увагу.



Інституційне забезпечення передбачає:

- функціонування діяльності консультативно-дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Кабінеті Міністрів України;
- створення координаційних рад з питань регіональної політики в регіонах України;
- введення у структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних органів у складі обласних державних адміністрацій;
- створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових засад державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції;
- створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій регіонального розвитку в регіонах України [32, с. 13–14].

Головною проблемою інституційного забезпечення розвитку територій України є не сформованість системи інституцій, спроможних у взаємодії й координації здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики. Відсутній чіткий розподіл повноважень і відповідальності у сфері регіонального розвитку між різними гілками влади на центральному

рівні, ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні.

З метою поглиблення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів із забезпечення ефективного розвитку регіонів у 2009 р. Кабінет Міністрів України утворив постійно діючий консультативно-дорадчий орган – Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування.



Основними завданнями Ради визначені такі:

- *проведення аналізу державної регіональної політики, зокрема щодо розвитку місцевого самоврядування, пошук ефективних шляхів її вдосконалення; напрацювання спільних планів дій центральних, місцевих органів виконавчої влади з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів;*
- *підготовка пропозицій щодо: удосконалення законодавства з регіонального розвитку, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою держави;*
- *фінансове, матеріально-технічне, науково-методичне, кадрове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;*
- *сприяння координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з метою підтримки органів місцевого самоврядування у здійсненні власних та делегованих повноважень;*
- *забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, іншими об'єднаннями та громадськими організаціями.*

Рада відповідно до покладених на неї завдань:

1) проводить аналіз:

- соціально-економічного становища регіонів та їх розвитку;
- взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку регіонів, реалізації регіональної кадрової політики та з питань державної служби;
- нормативно-правових актів з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою держави; досвіду іноземних держав у реформуванні інституту місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;

2) розглядає проекти нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою, регіонального розвитку, бюджетного, податкового законодавства, організації діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, реалізація яких стосується інтересів регіонів;

3) розробляє з урахуванням специфіки регіонів механізм реалізації соціально-економічної та гуманітарної політики держави, виконання державних програм з цих питань;

4) готує пропозиції щодо:

– підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;

– здійснення реформ адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування, удосконалення системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності їх діяльності за результатами проведених відповідних консультацій;

– забезпечення прозорості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, залучення громадськості до обговорення рішень, які ними приймаються, проведення оцінки ефективності діяльності зазначених органів; проведення в регіонах експериментів стосовно реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;

– визначення:

а) шляхів, методів, засобів та етапів реформування адміністративно-територіального устрою, удосконалення місцевого самоврядування та їх законодавчого забезпечення;

б) уніфікованих соціальних стандартів незалежно від території їх упровадження;

в) пріоритетів та механізму інституційного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та реалізації державної регіональної політики;

г) шляхів усунення диспропорцій у розвитку регіонів, забезпечення сталого розвитку територій, стимулювання зростання їх економічного потенціалу та підвищення інвестиційної привабливості;

д) шляхів удосконалення міжбюджетних відносин, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, удосконалення системи державних соціальних гарантій, надання адміністративних та інших послуг населенню;

5) можливості сприяння висвітленню в засобах масової інформації та поширенню вітчизняного і міжнародного досвіду роботи, пов'язаної з регіональним розвитком [50].



У грудні 2010 р. відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” Міністерство економіки України було реорганізовано в Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, у якому створено Департамент координації регіональної економічної політики [43].

До Департаменту входять чотири відділи: взаємодії з місцевими органами влади, моніторингу розвитку регіонів, стратегічного планування регіонального розвитку, транскордонного співробітництва. До основних завдань Департаменту належить “проведення моніторингу й аналізу роботи економічних підрозділів місцевих органів виконавчої влади з реалізації державної регіональної політики”, тобто насамперед перевірка адміністративної діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Відділ моніторингу розвитку регіонів аналізує тенденції соціально-економічного розвитку регіонів, безвідносно від впливу на них виконання стратегій (програм) регіонального розвитку. До завдань діяльності належить підготування щомісячних моніторингів та аналітичних довідок щодо соціально-економічного розвитку регіонів. Відділ стратегічного планування регіонального розвитку координує процес визначення цільових показників реалізації стратегічних і програмних документів держави. Ще один напрям діяльності нового Міністерства – гармонізація регіональної політики України зі стандартами, прийнятими в Європейському Союзі. Зокрема, це означає запровадження об'єктивних і прозорих критеріїв оцінювання рівня розвитку регіону й адресності з метою підвищення ефективності державної підтримки в депресивних регіонах.

У новоствореному Міністерстві у світлі адміністративної реформи створено також Департамент реформування публічної адміністрації та управління змінами, до якого входять теж чотири відділи: планування, моніторингу та звітності; функціонального аналізу та оптимізації; наукового забезпечення та координації взаємодії з підвідомчими науковими установами; реформування органів виконавчої влади та аналізу адміністративних послуг.

У 2010 р. було також реорганізовано і на базі двох міністерств створено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Основні завдання були об'єднані з раніше визначених завдань обох міністерств (Міністерства регіонального розвитку та будівництва України та Міністерства з питань житлово-комунального господарства України) [43].

Отже, необхідною умовою трансформації та забезпечення економічного зростання є перебудова регіонального управління в напрямі розширення прав і самостійності регіонів щодо вирішення багатьох питань економічного й соціального характеру.



Регіональна ланка управління має забезпечувати створення належних умов для проживання населення, ефективного використання територіальних ресурсів, розвитку взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин.

Проведення дієвої регіональної політики на основі ринкових економічних механізмів вимагає подальшого вдосконалення нормативно-правових та інституційних засад [11, с. 21].

3.3. Інституційне забезпечення реалізації державної політики на регіональному рівні

Сьогодні найактуальнішим є формування цілісної державної регіональної політики та створення ефективної системи її реалізації.

До перших демократичних виборів 1990 р. в Україні, як і взагалі в СРСР, існувала одержавлена партійна влада Комуністичної партії. “Комітетська вертикаль” від низових до центральних партійних органів діяла безвідмовно, ніякої автономності місцевої влади не було, як і не було альтернативних виборів. Після перших же альтернативних виборів, а ще більше після скасування ст. 6 Конституції про керівну роль Комуністичної партії і прийняття Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів Української СРСР та місцеве самоврядування” структура державної влади захиталась, а вертикаль виконавчої влади фактично виявилася порушеною.

У цілому треба відзначити, що в суспільстві цілісною системою вищого рівня стосовно і органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування об’єктивно виступає держава, яка є спільністю людей, що проживають у межах окремої території [1]. Із цього базовими елементами держави як соціальної системи є: населення, територія і влада, кожен з елементів має свою природу. Проте будь-яка система і органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування є складовою системи вищого рівня і без неї існувати не може, а отже, і органи місцевого самоврядування ізолювано існувати не можуть. Оскільки територіальні громади є складовою такої цілісної системи як народ, то очевидно, що й утворювані ними органи є складовими частинами цілого – держави, яку реально уособлює державний механізм. Народ як першоджерело влади цю владу залишає за собою, а тому органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування відповідно до свого функціонального призначення наділяються лише відповідними повноваженнями на здійснення завдань держави у відповідних сферах. А оскільки повноваження органів місцевого самоврядування належать їм не власним правом, а за законом, то в такому розумінні вони є теж складовою держави.

Таким чином, обрання таких органів потрібно для здійснення повноважень, що визначені в Конституції та законах України, і означає, що вони є складовою цілісного державного механізму.

За змістом відповідних положень Основного Закону органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради формально відокремлені від органів виконавчої влади. У такий спосіб Конституція України зафіксувала здійснення народом двох відносно відокремлених підсистем органів місцевої влади: органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Нами поділяється думка В.Борденюка, що в організаційному плані місцеве самоврядування являє собою таку організацію виконавчої влади на місцевому рівні, механізм реалізації якої на відміну від державного управління включає відповідні територіальні громади та створювані ними органи місцевого самоврядування [1].

Отже, сукупність зазначених елементів, на наш погляд, утворює цілісну систему місцевого самоврядування, яка є відносно відокремленою частиною державного механізму, через який держава реалізує свої завдання та функції на місцях. Ураховуючи те, що система місцевого самоврядування будується відповідно до адміністративно-територіального устрою, то органи місцевого самоврядування поділяються на три рівні. Перший рівень – це сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Другий рівень – це районні ради, а третій – обласні ради. Районні та обласні ради представляють інтереси відповідних територіальних громад і є органами, що здійснюють повноваження місцевого самоврядування від імені та в інтересах населення відповідно районів та областей.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими (селищними і міськими) радами, їх виконавчими органами та сільськими (селищними і міськими) головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У разі розгляду МДА питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування, представники та

посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань МДА, висловлювати зауваження і пропозиції. Голови, їхні заступники, керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції, але не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для здійснення спільних програм МДА та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації [20, ст. 35].

Відповідно до законодавства України МДА формуються у складі голови, першого заступника та заступників голови, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів. Голови призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. На розгляд Кабінету Міністрів України кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) вносяться прем'єр-міністром України, а на посади голів районних державних адміністрацій (далі – РДА) – головами відповідних ОДА. У разі обрання нового Президента України голови МДА продовжують здійснювати свої повноваження до призначення у встановленому порядку нових голів МДА. Перший заступник голови ОДА призначається на посаду головою за згодою прем'єр-міністра України, заступники – за погодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром України. Перші заступники та заступники голів РДА призначаються на посади головами за погодженнями з відповідними заступниками голів ОДА. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА призначаються на посаду та звільняються з неї головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.



Існуюча модель державного управління на територіальному рівні в Україні характеризується численними внутрішніми суперечностями та неузгодженістю, організаційним і функціональним дуалізмом, що проявляються, з одного боку, у відносно широкій компетенції місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) без їх відповідного організаційного забезпечення, а з другого – у дублюванні МДА повноважень територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади (далі – ТПЦОВВ) і навпаки. Конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння управлінських структур різних рівнів, а іноді й до адміністративних конфліктів, унаслідок чого МДА не в повному обсязі забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток відповідних територій, а ТПЦОВВ сповна не враховують інтереси регіонів. Тому вирішення питань щодо їх організаційно-правового вдосконалення зумовлює необхідність формування чіткої моделі регіонального управління в період реформування владних відносин [6, с. 192–194].

Перший заступник і заступники голів МДА виконують обов'язки, визначені головами відповідних державних адміністрацій, і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи. Вони заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам МДА у день їх призначення [20, ст. 10]. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА очолюють підрозділи і несуть персональну відповідальність перед відповідними головами за виконання покладених на них обов'язків [20, ст. 11].

МДА підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів, які суперечать чинному законодавству України, можуть бути скасовані Президентом або головою МДА вищого рівня. Обласна або районна рада можуть висловити недовіру голові відповідної МДА, на підставі чого глава держави приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної або обласної держадміністрації висловили 2/3 депутатів від складу відповідної ради, Президент приймає рішення про відставку голови МДА.

Повноваження голів МДА припиняються у разі:

- порушення ними Конституції і законів України;
- втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- визнання судом недієздатним;
- виїзду на проживання в іншу країну;
- набрання законної сили обвинувального вироку суду;

- порушення вимог несумісності;
- за власною ініціативою Президента з підстав, передбачених законодавством України;
- висловлення недовіри більшістю (2/3) голосів від складу відповідної ради;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням;
- прийняття відставки голови відповідної МДА;
- подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;
- смерті [20, ст. 9].



Відповідно до Конституції України місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі [29, ст. 118].

Слід ураховувати особливість здійснення виконавчої влади у м. Києві, яка полягає в тому, що Київська міська та районні в м. Києві держадміністрації були до жовтня 2010 р. одночасно виконавчими органами відповідних рад [24], а Київський міський голова та голови райрад міста були одночасно і головами цих адміністрацій. Як керівники самоврядних органів, вони обиралися, а як голови МДА призначалися на посади і звільнялися з них Президентом України в порядку, передбаченому чинним законодавством [8, с. 56].

Проте, коли 1 листопада 2010 р. у м. Києві перестали існувати 10 районних рад, кияни цього фактично не помітили, хоча це було знищення районних органів місцевого самоврядування, які були все ж таки одним із каналів прямого волевиявлення громадян і прямої підзвітності посадовців району її мешканцям. Причому міська рада зробила це без врахування думки громадян чи то шляхом громадських слухань, чи шляхом референдуму. Тобто проблема була не лише у неефективності рад через невдалу виборчу систему на місцях, а й у небажанні мешканців бути більш активними і відстоювати свої інтереси через прямий діалог із радою та через контроль за її діяльністю.

Таке відношення киян і було вироком існуючій системі місцевого управління у столиці, де органи місцевого самоврядування, на жаль, не були повновладними органами з розв'язання місцевих проблем мешканців, а лише доповненням до громіздкої бюрократичної вертикалі державної виконавчої влади.

У зв'язку з тим, що районна влада майже ні на що не впливала, то райони в столиці все більше перетворювалися на формальні адміністративно-територіальні одиниці. Проте райони у м. Києві – це досить значні територіальні громади зі значною кількістю населення, і вони були збережені.

Замість ліквідованих 31 жовтня 2010 р. разом з райрадами старих РДА, які були одночасно виконавчими органами цих рад, у столиці вже створені нові районні у м. Києві державні адміністрації, які підпорядковуються КМДА. І сьогодні, щоб їх не чекала доля попередніх РДА, потрібне чітке визначення повноважень їх як первинної ланки державної виконавчої влади з особливостями умов столиці України, як цього і вимагає Основний Закон країни.

Специфічним є також статус РДА в Автономній Республіці Крим (далі – АР Крим) [20, ст. 46]. РДА в АР Крим забезпечують виконання Конституції АР Крим, рішень і постанов Верховної Ради та рішень Ради Міністрів АР Крим. Остання в межах своїх повноважень спрямовує та контролює діяльність РДА, має право за певних умов скасовувати акти голів РДА, а також уживати заходів заохочення. З РДА взаємодіє Представництво Президента України в АР Крим відповідно до наданих йому повноважень.

Пропозиції щодо призначення на посаду або звільнення з неї голови РДА вносяться на розгляд Кабінетом Міністрів України головою Ради Міністрів АР Крим. Призначення першого заступника та заступників голови, керівників структурних підрозділів здійснюється головою відповідної РДА за погодженням з посадовими особами Ради Міністрів АР Крим.



Істотна відмінність функціонування місцевих державних адміністрацій в Україні від місцевих органів державної влади в інших країнах визначається тим, що вони поряд із державними виконують ще й делеговані органами місцевого самоврядування функції. Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати МДА окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, суп-

рководжуючи це наданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [20, ст. 14].

Місцеві державні адміністрації взаємодіють з Президентом, Кабінетом Міністрів України, Міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державної влади, обласними та районними державними адміністраціями та радами, органами місцевого самоврядування територіальних громад, підприємствами, установами й організаціями, об'єднаннями громадян, населенням.

МДА та їхні голови під час здійснення повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України та підзвітні й підконтрольні йому. Голови ОДА інформують Президента і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання МДА покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління [20, ст. 30].

МДА під час здійснення своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи МДА підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Голови МДА координують діяльність ТПЦОВВ та сприяють їм у виконанні покладених на них завдань. З питань здійснення повноважень МДА керівники ТПЦОВВ підзвітні й підконтрольні головам відповідних МДА.

У разі визнання міністерством, іншим ЦОВВ незадовільною роботу відповідного управління, відділу, іншого структурного підрозділу МДА або їх керівників міністр чи керівник ЦОВВ звертається з відповідним вмотивованим поданням до голови МДА, який зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше ніж у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь. Голова МДА має право порушувати перед міністерствами, іншими ЦОВВ вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший ЦОВВ повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь [20, ст. 31].

Під час здійснення повноважень МДА взаємодіють з іншими органами державної влади в межах Конституції та законів України.

ОДА в межах своїх повноважень спрямовують діяльність РДА та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови РДА регулярно інформують про свою діяльність голів ОДА, щорічно та на вимогу звітують перед ними. Голови ОДА мають право скасовувати розпорядження голів РДА, що суперечать Конституції та законам України, рішенням Конституційного Суду, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів ОДА, а також міністерств, інших ЦОВВ.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів ОДА мають право скасовувати накази керівників відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів РДА, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня. За наявності підстав, передбачених законодавством, голови ОДА можуть порушувати питання перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України про притягнення до дисциплінарної відповідальності голів РДА.

МДА здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами, що супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. МДА підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Голови МДА мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції; мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних рад. Вони мають право дорадчого голосу на засіданнях районних рад.

Щорічно голови звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень [20, ст. 34].

МДА відповідно до законодавства здійснюють функцію управління майном підприємств, установ та організацій, які належать до сфери їх управління. Голови МДА укладають та розривають контракти з їх керівниками. Керівники підприємств, установ та організацій, що нале-

жать до сфери управління міністерств та інших ЦОВВ, призначаються та звільняються з посад за погодженням з головою відповідної МДА, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил України та інших військових формувань України, а також керівників навчальних закладів, які призначаються на посаду за умовами конкурсу.

МДА не втручаються у господарську діяльність підприємств, установ і організацій, крім випадків, визначених законом. МДА мають право звернутися до Власника підприємства, установи, організації чи уповноваженої ним особи з вмотивованим поданням про притягнення до відповідальності їхніх керівників у разі порушення ними законів. Про результати розгляду власник чи уповноважена ним особа зобов'язані повідомити МДА у місячний термін [20, ст. 36].

МДА взаємодіють з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян. Вони можуть вносити пропозиції з питань їх діяльності на розгляд МДА. У цих випадках представники зазначених організацій мають право бути присутніми під час розгляду внесених ними питань, давати необхідні пояснення [20, ст. 37].

Місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Посадові особи МДА проводять особистий прийом громадян, зобов'язані розглянути звернення громадян і не пізніше ніж у визначений законом термін прийняти рішення або дати обґрунтовану відповідь [19, ст. 38].

Оскільки обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, а тільки апарат для забезпечення їх діяльності, то відповідні повноваження здійснюються МДА, які визначаються як делеговані [19, ст. 44].



Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади;*
- законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;*
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;*
- підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;*
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;*
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;*
- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [29, ст. 119].*

До відання МДА (галузеві повноваження) належать вирішення таких питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації та підприємництва;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати [20, ст. 13].

В управлінні відповідних МДА перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.

У разі делегування МДА районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

МДА забороняється використовувати об'єкти державної власності, власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування [20, ст. 14].

Аналізуючи галузеву компетенцію МДА Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 17–27) з'ясовано, що вона практично повністю дублює повноваження визначені у ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Отже, сьогодні існує необхідність у чіткому розмежуванні повноважень ТПЦОВВ, МДА та органів місцевого самоврядування, особливо в ліквідації дублювання у виконанні повноважень.

МДА також здійснюють контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень виконавчої влади, який полягає в аналізі інформації про їх виконання та активів органів місцевого самоврядування; проведенні перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Контроль здійснюється відповідно до щоквартальних планів.

Поряд із галузевими та контрольними функціями МДА можна виокремити як специфічну – управління персоналом. Крім вирішення кадрових питань у межах самої держадміністрації, голови укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, які належать до їх відання. Керівники підприємств, організацій, установ, які належать до сфери управління центральних відомств (крім Збройних Сил України та інших військових формувань), призначаються і звільняються з посади за погодженням з головою відповідної МДА. МДА чинним законодавством наділені правом звертатися до власників або уповноважених ним осіб з мотивованим поданням щодо притягнення до відповідальності їх керівників у разі порушення ними чинних законів. Голова МДА може також порушувати питання перед центральними відомствами щодо відповідності займаним посадам керівників їх територіальних органів [8, с. 59–60].



МДА в межах законодавства здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;*
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;*
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;*
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;*
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;*
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;*
- 7) додержанням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів;*
- 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;*
- 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;*
- 10) охороною праці та своєчасною і не нижчевизначеного державою мінімального розміру оплатою праці;*
- 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;*
- 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;*
- 13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи [20, ст. 16].*

Відповідно до складності та розмаїття виконуваних функцій формується структура МДА, до якої входять керівництво МДА (голова, перший заступник і заступники голови); апарат; управління, відділи та інші структурні підрозділи. Голови місцевих держадміністрацій є одно-

особовими керівниками, які приймають необхідні рішення і несуть відповідальність за виконання покладених на них завдань та здійснення відповідних повноважень, репрезентують МДА у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями та окремими громадянами, виступають розпорядниками коштів в межах затверджених бюджетів, здійснюють інші повноваження.

Голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а місцеві держадміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [29, ч. 5, ст. 118].

Голови ОДА інформують главу держави та уряд і щорічно звітують перед ними про виконання МДА покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території [20, ст. 30]; а МДА підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині делегованих їм повноважень з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного і культурного розвитку територій та інших [20, ст. 118; 34, ст. 34].

Рішення органів місцевого самоврядування, прийняті в межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими для виконання усіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади [19, ст. 73].

Перші заступники і заступники голів виконують функції і повноваження відповідно до визначеного керівником розподілу обов'язків і несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері управління. Кількість заступників голів ОДА з урахуванням посади першого заступника становить:

- Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Одеська, Харківська області, м. Київ – шість осіб;
- Київська, Львівська, Миколаївська, Полтавська області – п'ять осіб;
- Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, м. Севастополь – чотири особи.

На рівні РДА передбачено посади першого заступника та двох заступників голови.

З метою правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності МДА, перевірки виконання актів законодавства і розпоряджень, надання методичної та практичної допомоги МДА й органам місцевого самоврядування головою в межах виділених бюджетних коштів утворюється апарат, який очолює керівник.

У структурі апарату ОДА виокремлюються відділи: організаційний; кадрової роботи та з питань державної служби; роботи зі зверненнями громадян; юридичний; загальний відділ; відділ контролю: бухгалтерського обліку; взаємодії з правоохоронними органами; з питань оборонної та мобілізаційної роботи; інформаційно-комп'ютерного забезпечення; господарський; з питань режимно-секретної роботи та прес-служба.

До складу апарату РДА входять відділи: організаційної і кадрової роботи; загальний; контролю; юридичний; фінансово-господарський; з питань мобілізаційної та оборонної роботи; внутрішньої політики; з питань режимно-секретної роботи.

Основними структурними підрозділами МДА є управління, відділи, служби, інспекції та архіви. Їх кількість визначає голова МДА на основі примірного переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України. За погодженням з відповідним центральним органом виконавчої влади голова має право утворювати у межах граничної чисельності, установленого фонду оплати праці працівників і видатків на утримання адміністрації структурні підрозділи, не передбачені примірним переліком. Під час формування структур необхідно дотримуватися таких вимог: до складу головного управління повинні входити не менше як два управління; чисельність працівників: управління – не менше дев'яти осіб, відділів у складі управлінь – не менше чотирьох, самостійних відділів – не менше шести осіб.

Типові положення про структурні підрозділи МДА затверджуються постановами Кабінету Міністрів України на підставі пропозицій відповідних центральних органів виконавчої влади. На їх основі розробляються і затверджуються головою МДА положення про структурні підрозділи відповідної держадміністрації.

У функціонуванні МДА існує багато проблем: значна плінність керівників держадміністрацій і практична незадіяність (передусім на рівні району) механізмів ротації керівних кадрів

по вертикалі та горизонталі, призначення здійснюється переважно із представників місцевих еліт, які згодом у центральних органах державної влади лобіюють місцеві інтереси.

Істотною проблемою є те, що поза структурою МДА перебувають територіальні органи багатьох міністерств, комітетів, головних управлінь та відомств, при цьому МДА виконують їхні функції: охорона громадського порядку (Міністерство внутрішніх справ), державний контроль за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності (Головне контрольно-ревізійне управління), державний контроль за додержанням законодавства про захист прав споживачів (Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики України) та ін.



У складі ОДА (РДА) функціонують такі підрозділи:

- 1) головне управління сільського господарства і продовольства (управління сільсько-го господарства і продовольства);*
- 2) головне управління економіки (управління економіки);*
- 3) головне управління праці та соціального захисту населення (управління праці та соціального захисту населення);*
- 4) головне фінансове управління (фінансове управління);*
- 5) управління промисловості, енергетики, транспорту і зв'язку – у Донецькій, Запорізькій, Харківській, Луганській ОДА головні управління;*
- 6) управління вугільної промисловості – створюється у разі потреби;*
- 7) управління капітального будівництва;*
- 8) управління житлово-комунального господарства;*
- 9) управління містобудування та архітектури (відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства);*
- 10) управління з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС – у Волинській, Житомирській, Київській, Рівненській і Чернігівській областях окремо функціонують управління у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення);*
- 11) управління освіти і науки (відділ освіти);*
- 12) управління охорони здоров'я;*
- 13) управління культури (відділ культури);*
- 14) управління з питань молоді, спорту та туризму (відділ з питань молоді і спорту);*
- 15) управління у справах преси та інформації;*
- 16) управління з питань внутрішньої політики;*
- 17) управління державної ветеринарної медицини (управління державної ветеринарної медицини);*
- 18) управління з питань майна комунальної власності – у разі делегування радами повноважень з управління майном;*
- 19) управління з питань державних корпоративних прав – у разі потреби;*
- 20) відділ у справах національностей і міграції;*
- 21) відділ у справах релігій;*
- 22) інспекція державного технічного нагляду;*
- 23) інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції;*
- 24) служба у справах неповнолітніх (служба у справах неповнолітніх);*
- 25) державний архів області (архівний відділ) [33, с. 214–215].*

Доцільно звернути увагу на те, якою мірою вирішенню цих питань може сприяти перетворення МДА на органи, що представляють на відповідній території Президента України, уряд і всі центральні органи виконавчої влади. Необхідно юридично закріпити механізм участі МДА в реалізації конституційного положення про те, що органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у спосіб, які передбачені чинним законодавством [29, ст. 19].

На наш погляд, потребує істотного уточнення розподіл повноважень і функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Імовірно МДА мають бути звільнені від реалізації значної частини економічних і соціальних функцій, які делегуються їм органами самовря-

дування, однак контроль за використанням державних трансфертів має бути залишеним саме за ними.

Необхідним видається забезпечення участі МДА в управлінні підприємствами та іншими суб'єктами господарювання, які повністю або частково перебувають у державній власності через включення їх представників до наглядових рад.

Надання значної частини управлінських функцій та контролю за законністю їх здійснення місцевими самоврядними інституціями дало б змогу суттєво зменшити відповідальність держави і зміцнити демократичні засади суспільства.

3.4. Використання нових інституційних інструментів у системі публічної служби

Стратегічний курс на інтеграцію України до Європейського Союзу (далі – ЄС) робить питання адаптації державного управління країни до європейських стандартів одним з найбільш пріоритетних. Розрив між адміністративною спроможністю державного апарату та політичною волею є основною перешкодою на шляху такої інтеграції. Ефективне функціонування державного управління має забезпечити запровадження стандартів, принципів та норм ЄС. Пріоритетами діяльності Головного управління державної служби України на 2011 р. було визначено [34]:

- розвиток нормативно-правового забезпечення, адаптація національного законодавства до стандартів Європейського Союзу;
- удосконалення інституційної спроможності органів виконавчої влади, самоврядних професійних асоціацій;
- створення інформаційно-аналітичної системи функціонального управління, удосконалення сучасних методів управління персоналом, відкритість і прозорість, розвиток електронної взаємодії, запобігання проявам корупції;
- реформування системи надання адміністративних послуг місцевими органами державної влади;
- поглиблення міжнародного співробітництва у сфері державної служби та державного управління;
- розвиток інституційної спроможності для професійного навчання державних службовців і створення системи професійного розвитку вищого корпусу державної служби (Twinning, TAIEX і SIGMA);
- інформування суспільства щодо пріоритетів і суспільно значущих цілей діяльності державної служби та в органах місцевого самоврядування.

Інструменти інституціональної розбудови *Twinning*, TAIEX і SIGMA є дієвими механізмами наближення українських стандартів державного управління до європейських. Їх застосування здійснюється під керівництвом Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Постановою Кабінету Міністрів України “Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби” від 4 липня 2008 р. № 528 Центр сприяння інституційному розвитку державної служби перейменовано у Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (далі – Центр), розширено його повноваження. Метою цих змін є посилення інституційних реформ у державному секторі, насамперед адміністративної, реформи державної служби, реформи управління персоналом у державному секторі через адаптацію інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [34]. Відповідно до затвердженого Положення на Центр покладено виконання таких завдань:

- підготовка пропозицій щодо формування державної політики та нормотворчої діяльності у сфері державного управління, адаптації до стандартів ЄС, використання в Україні інституціональних інструментів;
- наукове, експертне, інформаційно-аналітичне, методологічне, організаційне та інше забезпечення підготовки та виконання програм, ужиття заходів у зазначеній сфері;
- підвищення професійного рівня посадових осіб і службовців місцевого самоврядування, насамперед тих, які обіймають посади I–IV категорій, інших фахівців;

– консультаційна підтримка органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поширення правової, наукової та іншої інформації щодо державного управління, адаптації до стандартів ЄС, зокрема використання в Україні інституціональних інструментів;

– участь у здійсненні співробітництва між Україною і ЄС, консультаційно-методологічне забезпечення та моніторинг у межах своїх повноважень діяльності органів виконавчої влади з виконання зобов'язань, взятих на себе Україною перед ЄС і міжнародними організаціями [34, с. 14].

З метою сприяння розвитку державної служби та її наближенню до стандартів ЄС, посилення рівня інституційної спроможності у сфері функціонального управління державною службою, зміцнення інтелектуального потенціалу для подальшого проведення адміністративної реформи 14 квітня 2004 р. було створено Центр сприяння інституційному розвитку державної служби як підвідомчий орган Головного управління державної служби України. У 2004 р. розроблено концепцію Програми розвитку державної служби на 2005–2010 рр., якою визначено комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів і досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України [34]. Того ж року з метою створення пропозицій щодо оптимізації системи органів виконавчої влади розпочато роботу щодо функціональних обстежень органів виконавчої влади.

У 2005 р. Центр розпочав постійну роботу з підготовки нормативно-правових актів, ключовими серед яких є проекти законів України “Про державну службу” (нова редакція) і “Про конфлікт інтересів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування”. На базі Центру створено Адміністративний офіс програми *Twinning*, який здійснює координаційну діяльність. Крім того, центр видає публікації з питань державної служби, у яких узагальнено численні рекомендації фахівців і досвід країн світу задля ознайомлення з ними ширшого кола державних службовців та усіх зацікавлених у реформуванні державного сектору.

У 2006 р. Україна першою серед країн *Tacis* стала бенефіціаром ТАІЕХ – інструменту зовнішньої допомоги Європейської Комісії; розпочата робота з упровадження електронного урядування в систему державної служби України. Того ж року Україна – єдина серед країн пострадянського простору – самостійно ініціювала й організувала проведення оцінки системи державного управління за базовими показниками SIGMA.

Для підвищення рівня професіоналізму державних службовців у питаннях підготовки урядових рішень у 2007 р. запроваджено діяльність груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України, запроваджені щорічні конференції з питань інституційної розбудови як форум для обговорення актуальних питань інституціональної розбудови органів державної влади в межах євроінтеграційних процесів.

Для означення напрямів розвитку людського потенціалу на державній службі 28 вересня 2008 р. розроблено Стратегічну рамку щодо системи управління персоналом. 27 жовтня 2008 р. Головдержслужба України за відповідним рішенням уряду заснувала Школу вищого корпусу державної служби, діяльність якої спрямована на становлення і розвиток вищого корпусу державної служби (посади I–II категорій), створення інституціональних передумов для забезпечення лідерства у здійсненні реформ державної служби і державного управління, сталості та наступності функціонування системи державної служби, її оперативного реагування на вимоги і виклики, що виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації, європейської та євроатлантичної інтеграції України [34, с. 15].

У квітні 2009 р. Україна отримала статус країни – координатора Робочої групи Організації Чорноморського економічного співробітництва з питань інституційного розвитку та належного урядування. Того ж року в апараті Головдержслужби та його підвідомчих установах упроваджено безпаперовий документообіг, IP-телефонію, створено Реєстр державних та адміністративних послуг. У 2010 р. Центр розробив і впровадив систему управління якістю за вимогами ДСТУ ISO 9001:2009 та отримав сертифікат відповідності, виданий органом сертифікації “Міжгалузевий центр якості “ПРИРОСТ”.

Twinning (англ. “*a twin*” – *близнюк*) являє собою інструмент інституційного будівництва і спрямований на надання допомоги країнам-бенефіціарам у розбудові структури ефективних органів центральної та місцевої влади, людські ресурси й управлінський потенціал яких дає змогу інтегрувати в національне законодавство *acquiscommunitaire* (законодавство ЄС). На

відміну від інших видів технічної допомоги, він покликаний виробляти конкретні гарантовані результати шляхом узгодження детальної програми роботи.

У проекті працює керівник і мінімум один постійний радник “RTA”, який призначається органам влади або уповноваженим країни – члена ЄС для роботи над упровадженням проекту у відповідному міністерстві чи іншому органі-партнері країни-бенефіціара упродовж двох років при бюджеті до 2 млн євро (класичний *Twinning*) і до шести місяців (полегшений). Керівник та його партнер у країні-бенефіціарі відповідають за загальне спрямування і координування проекту. Результат досягається завдяки чітко спланованим візитам спеціалістів, тренінгам тощо, які сприяють реалізації запланованих реформ.

Виконавцями *Twinning* є неприбуткові організації, які мають менший за консалтингові фірми досвід виконання контрактів, але реалізуючи нові проекти вони підвищують професіоналізм у цій сфері. У проектах *Twinning* не передбачається призначення місцевих і середньострокових експертів (крім помічника постійного радника), проте є спеціально призначені партнери від органів-бенефіціарів. Проект *Twinning* спрямований на:

- обмін досвідом і знаннями через рівноправне спілкування між партнерами, упровадження кращої практики органів влади країн – членів ЄС;
- розроблення та впровадження адаптованого законодавства, що є необхідною умовою виконання як спільних угод і планів дій, так і інтеграції на європейські ринки;
- здобуття знань у сфері політико-адміністративних систем, покращення стилю керівництва, комунікації та координації між і всередині органів-бенефіціарів;
- установа довгострокових і структурованих робочих відносин, створення професійних мереж і покращення спроможностей, навчальна підготовка.

Упровадження інструменту *Twinning* започатковано Європейською Комісією в 1997 р. у контексті розширення Європейського Союзу з метою розбудови професійної мережі державних службовців органів влади країн – членів ЄС, розвитку всебічних зв'язків між людьми, органами та країнами. У 1998 р. *Twinning поширено* у країнах Центральної та Східної Європи (*Phare*), у 2002 р. – у районі Західних Балкан (*CARDS*), у 2004 р. – країнах Середземномор'я (*MEDA*), і в 2005 р. – у СНД (*Tacis*) [34].

Проект *Twinning* сприяє розбудові інституційної спроможності із застосування принципу партнерства, коли обидві сторони розділяють відповідальність за досягнення результатів. Тобто він має бути спільним для двох і більше органів-партнерів, які мають певні зобов'язання. Проект повинен передбачати елементи інституційної та структурної реформи з наближенням до *acquiscommunitaire*. Орган-бенефіціар і партнер з країни – члена ЄС беруть на себе зобов'язання досягти узгоджених сторонами результатів, які мають бути точними та вимірюваними.

Партнери заздалегідь готують детальний робочий план з чітко встановленими індикаторами, в процесі виконання якого допускається внесення уточнень. Це спільний проект, в якому країна-бенефіціар зобов'язується впроваджувати та фінансувати необхідні реформи, а країни – члени ЄС зобов'язуються забезпечувати підтримку на період реалізації проекту. Крім того, *Twinning* являє собою механізм, у якому бенефіціар відіграє визначну роль з ініціювання запиту на виконання конкретного проекту.

Поширення цього інструменту в Україні свідчить про поглиблення інтеграції держави до Європейського Союзу. Постановою Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів *Twinning* в Україні” запроваджено системний підхід до щорічного програмування та регулярного моніторингу *Twinning*, реалізація яких забезпечить їх відповідність національним пріоритетам реформування у державному секторі [35].

На рис. 3.1 наведено розподіл проектів за сферами діяльності [26, с. 23–24].

Починаючи з 2008 р. запроваджувалися заходи з підвищення якості та поліпшення координації використання інструментів інституціональної розбудови з найбільш ефективною реалізацією їх потенціалу. Крім того, відбулися засідання Робочої групи з питань координації запровадження інструменту *Twinning*, у яких брали участь керівництво служби віце-прем'єр-міністра України, Голодержслужби, представники Міністерства закордонних справ і Міністерства економіки України, посадові особи Представництва Європейської Комісії в Україні. На них обговорювалися процедурні питання використання цього інструменту, належного програмування й

оновлення індикативного списку таких проектів, подальша активізація роботи з органами державної влади.

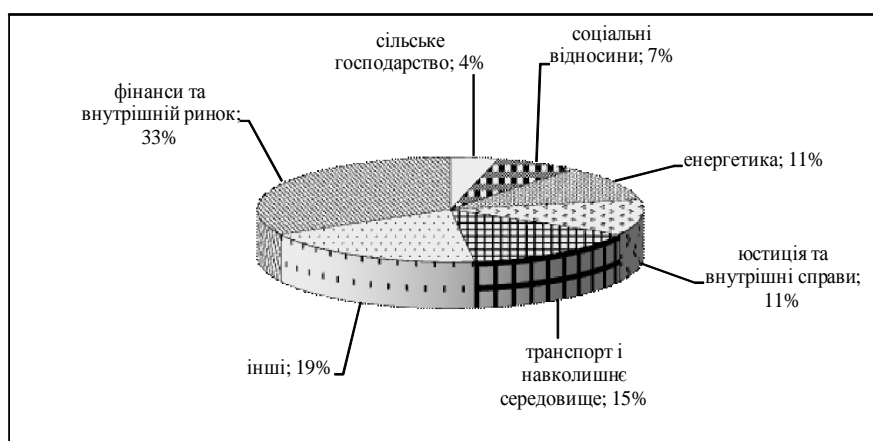


Рис. 3.1. Розподіл проектів *Twinning* за сферами діяльності

Головдержслужба та Адміністративний офіс програми *Twinning* за підтримки Кабінету Міністрів України та Європейської Комісії 25–26 вересня 2008 р. провели Другу щорічну конференцію країн Чорноморського регіону з питань інструменту *Twinning*. Вона спрямована на посилення співпраці між такими країнами, як Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова й Україна, обмін досвідом і найкращими практиками у сфері адміністративної та інституціональної реформи шляхом використання інструментів інституціональної розбудови.

Учасникам заходу було презентовано дослідження, проведені Європейським судом аудиторів, країнами – членами ЄС щодо якості й ефективності використання інструменту *Twinning*, його впливу на модернізацію державного управління та закріплення демократичних принципів урядування, також представлено новий інструмент інституціональної розбудови Європейської Комісії SIGMA. Учасниками конференції розроблені рекомендації щодо програмування й ідентифікації проектів, можливого інструментарію підтримки ключових сторін, проведення моніторингу, оцінки й аудиту.

За підтримки проекту TACIS Головдержслужбою розроблені методичні рекомендації з впровадження інструменту *Twinning* в Україні, положення про здійснення моніторингу підготовки таких проектів і практичні рекомендації для постійних радників. Більшість цих документів пройшли експертні обговорення із залученням представників органів державної влади та міжнародних організацій і були затверджені наказами Головдержслужби.

У 2009 р. по дев'ять проектів були на стадії імплементації у сферах регулювання ринку електроенергетики, цивільної авіації, норм і стандартів, конкурентної політики, акредитації, космічних технологій, державного внутрішнього фінансового контролю, транспорту і внутрішніх справ; на етапі підготовки проектів технічних завдань у сферах енергетики, митної справи, монетарної політики, фінансового контролю, навколишнього природного середовища, адміністративного судочинства, державної служби, статистики та муніципальної інфраструктури. По три проекти перебувало на етапі підготовки контракту у сферах транспорту, юстиції та регулювання ринку газу; на етапі оголошення тендера у сферах інвестиційної політики, державної служби та санітарних заходів; і на етапі підготовки технічних завдань для рамкових експертів у соціальній сфері, сфері зайнятості та зовнішнього аудиту.

На сьогодні впроваджено понад півтори тисячі таких проектів. Їх виконавцями є Головне управління державної служби України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство аграрної політики України, Головне контрольно-ревізійне управління, Національне агентство з акредитації, Державний комітет із питань технічного регулювання та споживчої політики, Державне космічне агентство, Державний комітет статистики України, Рахункова палата, Академія суддів, Національна комісія регулювання електроенергетики, Національна академія державного управління при Президентові України, *Invest Ukraine* (Український центр сприяння іноземному інвестуванню), Національний банк України та ін.

У жовтні 2009 р. Головним управлінням державної служби України, Національною академією державного управління при Президентіві України, її регіональними інститутами, пілотними міністерствами України (Міністерством фінансів України, Міністерством аграрної політики та продовольства України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством палива та енергетики України й Антимонопольним комітетом), а також Дніпропетровською, Львівською, Одеською і Харківською обласними державними адміністраціями, Національною школою державного управління Французької Республіки та Національною академією державного управління Польщі розроблено новий проект *Twinning* “Підтримка розвитку системи підвищення кваліфікації державних службовців в Україні”, який має тривати 24 місяці при фінансуванні в понад 1 млн євро [49].

Проект спрямований на поліпшення якості державного управління в Україні шляхом підтримки переформатування системи навчання службовців на центральному, регіональному і місцевому рівнях з урахуванням міжнародних та європейських стандартів.

У 1999 р. за вимогою Європейської Комісії програма SIGMA, що спрямована на вдосконалення врядування й управління, щорічно проводить оцінювання систем державного управління у країнах – кандидатах вступу до ЄС, країнах з перехідною економікою та Балканського регіону в контексті процесу стабілізації та приєднання. Проведення оцінювання цією програмою має:

- сприяти країнам-бенефіціарам у їхніх реформах державного управління, що підвищить ефективність адміністрування та стимулюватиме дотримання представниками державного сектору демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права;

- допомогти у зміцненні потенціалу країн на центральному рівні з метою розв’язання проблем глобалізації та підтримки інтеграційних планів країн до Європейського Союзу [49].

Україна запровадила цю програму в 2005 р. Оцінювання врядування було здійснено у тому ж обсязі та за методологією, що й у вищезазначених країнах. Проте воно було обмеженим “горизонтальними” урядовими системами та інституціональними схемами, які зумовлюють функціонування управління, а саме – розроблення політики, адміністративно-правової основи державного управління (у тому числі Конституції України), управління людськими ресурсами, державними видатками і закупівлями, внутрішній фіскальний контроль і зовнішній аудит. Отже, SIGMA застосовує системний підхід, за якого горизонтальні системи мають бути узгодженими та не обмежуватися лише центральними установами. Через обмеження у часі та фінансуванні, під час оцінювання не розглядалися такі важливі аспекти системи врядування, як доброчесність, регулювання, правосуддя та місцеве самоврядування [49, с. 10].

У 2008 р. Європейська Комісія прийняла рішення про можливість використання інструменту SIGMA країнами, на які поширюється Європейська політика сусідства, завдяки чому Україна отримала можливість безкоштовно використовувати експертну допомогу в проведенні реформ у системі державного управління. Під час візиту керівництва й експертів програми SIGMA до України 23–26 вересня 2008 р. проведено низку зустрічей з народними депутатами, представниками Голодержслужби, Міністерства економіки України, Міністерства юстиції України, Антимонопольного комітету та неурядових організацій України, за результатами якого визначено проектні пропозиції у сфері державної служби та закупівель.

У квітні 2010 р. відбулася місія експертів програми SIGMA з метою оцінки державного управління у сфері державних фінансів, у тому числі бюджетної політики, фінансового менеджменту і контролю, внутрішнього та зовнішнього аудиту, за підсумками якої підготовлено проект звіту.

TAIEX є інструментом зовнішньої допомоги, розроблений Генеральним Директоратом Європейської Комісії з питань розширення у 1996 р. і надається Європейською Комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до *acquiscommunitaire*. Завдання полягає у спрощеному механізмі передавання й обміні передовим досвідом між країнами-бенефіціарами і країнами – членами ЄС.

Визначальними рисами цього інструменту є фокусування на розв’язанні конкретних проблем розвитку та інтеграції, що вимагає від адміністрацій країн-бенефіціарів ініціативного підходу, самостійного визначення своїх потреб, мобільність підготовки і подання заявок (від подання заявки *on-line* до надання допомоги проходить 2–3 місяці), що дає змогу використовувати його для вирішення термінових нагальних питань.

У межах цього інструменту за рахунок коштів ЄС надаються консультації експертів-радників країнам-бенефіціарам щодо розроблення законодавчих та інтерпретації *acquiscommunitaire*; проводяться навчальні візити, які дають змогу державним службовцям вивчити позитивний досвід з впровадження і забезпечення дотримання *acquiscommunitaire* та взаємодією із зацікавленими сторонами; а також семінари та робочі зустрічі з метою представлення та роз'яснення аспектів *acquiscommunitaire* широкій аудиторії.

Сфера діяльності партнерів-бенефіціарів та отримувачів допомоги стосується публічного сектору, але її може отримати і приватний сектор, до компетенції якого належить сфера імплементації й вдосконалення законодавства. Для країн Європейської політики сусідства ТАІЕХ використовується з метою підтримки реалізації пріоритетів, визначених планами дій, договорами про співробітництво і цілями, визначеними під час постійного структурованого діалогу. Експерти, запрошені в межах цих заходів, є практикуючими спеціалістами в конкретній сфері, однак за необхідності можуть бути залучені чиновники Європейської Комісії та інших інституцій ЄС. Важливою умовою успішного проведення заходів є чітке визначення бенефіціаром своїх потреб і питань, щодо яких робиться запит на допомогу (рис. 3.2) [35].

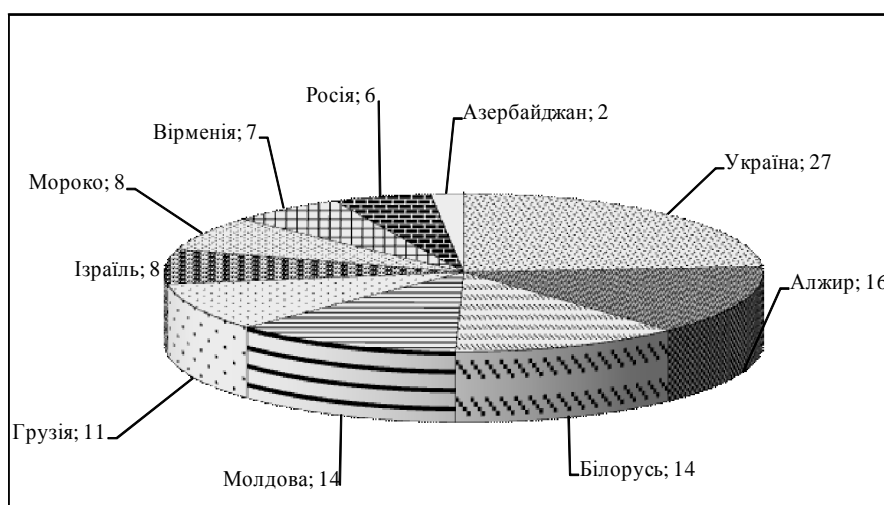


Рис. 3.2. Реалізація заходів у країнах Європейської політики сусідства (2010 р.)

Зовнішня допомога в Україні надається відповідно до Порядку підготовки та виконання плану залучення такої підтримки Європейською Комісією у рамках ТАІЕХ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 316 [40].



Серед проблемних питань у застосуванні цього інструменту визначено:

- недостатньо якісна підготовка органами державної влади аплікаційних форм ТАІЕХ зумовлювала неодноразове повернення Адміністративним офісом програми *Twinning* таких заявок на доопрацювання;
- майже половина таких форм на проведення навчальних поїздок до країн – членів ЄС не містили обґрунтувань щодо доцільності та ефективності використання цієї форми допомоги. У зв'язку з цим Головердержслужба України не мала підстав для подання зазначених заявок на розгляд Представництва Європейської Комісії в Україні;
- під час підготовки заявок органи державної влади проводили недостатній аналіз власних пропозицій щодо відсутності дублювання з проектами *Twinning* чи іншими видами технічної допомоги Європейської Комісії.

Проте, незважаючи на вказані проблеми та недоліки реалізації потенціалу ТАІЕХ, Україна посідає одне з перших місць за активністю використання інструменту серед країн, для яких доступний цей інструмент, так за кількістю учасників заходів Україна посідає перше місце, Молдова – друге, Росія – третє; ініційованих заходів: Молдова – перше, Україна – друге, Ізраїль та Єгипет – третє; заходів, що відбулися в країні-ініціаторі: Молдова – перше, Україна – друге, Ізраїль – третє.

Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ) є складовою частиною ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство”, яка була започаткована 7 травня 2009 р. у ході спеціального саміту ЄС у Празі. Учасниками Східного Партнерства є 27 країн – членів ЄС, з одного боку, та східні країни – сусіди ЄС – Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Республіка Молдова й Україна, з другого. Вона передбачає додаткове до Європейської політики сусідства фінансування у розмірі 350 млн євро на 2010–2013 рр. для шести країн цієї ініціативи, у тому числі 175 млн євро на реалізацію програми СІВ. Для України виділено як мінімум 43,4 млн євро на програму СІВ з боку Європейського Союзу [35].

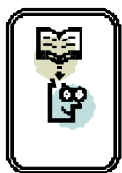


Протягом 2010 р. були визначені ключові державні установи для пілотного впровадження СІВ і розроблені плани інституційних реформ, зміст яких полягає у визначенні пріоритетів виходячи з Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, реформуванні системи та структури центральних органів виконавчої влади, урахуванні складових інституційної спроможності (місія, функції, структура, персонал, регламенти та процедури), електронне урядування та навчання персоналу.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови” від 25 серпня 2010 р. № 1653-р схвалено проект Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови [58]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Деякі питання підготовки та впровадження програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство” від 10 листопада 2010 р. № 2078-р, яким затверджено План заходів [15].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Національної індикативної програми допомоги для України на 2011–2013 роки в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства” від 28 лютого 2011 р. № 152-р схвалено проект Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Національної індикативної програми допомоги для України на 2011–2013 рр. у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства [45].

Початок повномасштабної імплементації СІВ передбачений на 2011 р. Twinning став основою для реалізації програми; було передбачено надання висококваліфікованих порад, проведення тренінгів, стажувань, обмін державними службовцями з аналогічних установ у державах – членах ЄС та Україні. Фінансування стало доступним для придбання обладнання та спеціалізованої інфраструктури (наприклад лабораторії), які необхідні для державних установ у зв’язку з адаптацією до норм та стандартів ЄС.



Таким чином, проекти Twinning, TAIEХ і SIGMA реалізуються через систему державної служби в межах співпраці двох аналогічних органів з метою досягнення обов’язкових результатів, визначених країною-бенефіціаром відповідно до національних пріоритетів розвитку та пріоритетів співпраці з Європейським Союзом.

3.5. Залучення недержавних структур до участі у забезпеченні програм регіонального розвитку

У країнах ЄС коло інститутів, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій (крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування різного рівня), є дуже широким. Можна навести різні інститути та інституції, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій: асоціації муніципалітетів; національні агентства розвитку; торговельно-комерційні та промислові палати; технополіси; бізнесові й інноваційні центри; регіональні фінансові компанії; приватні консультанти та експерти; профспілки; організації, які займаються працевлаштуванням населення; організації, які спеціалізуються на поширенні нових технологій; бізнес-інкубатори; венчурні фонди; гарантійні фонди; благодійні фонди; місцеві агентства

розвитку; комунальні фундації; заклади вищої освіти та наукові центри; технологічні дослідницькі лабораторії; агентства регіонального розвитку тощо.

Особливої уваги заслуговує аналіз агентств регіонального розвитку – своєрідного інституційного феномену останньої чверті ХХ ст., філософія якого була запозичена в Європі з досвіду США. Своєрідність агентств регіонального розвитку полягає в тому, що вони виконують функцію “посередника” між місцевими та регіональними “громадами” підприємців та стратегічними намірами влади цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку території.



У багатьох країнах світу агентства регіонального розвитку (далі – АРР) є якісно новою інституційною формою управління та сприяння розвитку територій. У Західній Європі їх діяльність координує міжнародна громадська організація EURADA, яка пропонує розглядати АРР як організацію, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території.

Саме тому АРР повинно мати чіткі зв'язки з місцевими та регіональними органами влади, зокрема у питаннях управління, фінансування та визначення завдань розвитку території. Як будь-яка управлінська інновація вона супроводжується ризиками і визначається багатьма організаційними, економічними, соціальними, фінансовими, культурними, психологічними та іншими передумовами.



Агентство регіонального розвитку є інституцією, яка сприяє партнерству між державним, приватним і громадським секторами щодо розвитку відповідної території та становленні системи демократичного врядування. АРР має відповідати таким критеріям: сприйматися як інституційний механізм територіального розвитку органами державної влади та місцевого самоврядування, політичними структурами; координувати свою діяльність з державними і самоврядними структурами та водночас зберігати автономію у прийнятті рішень, тобто мати власну стратегію; володіти фінансовими ресурсами для реалізації узгоджених з місцевою владою регіональних проектів; мати кваліфікований персонал [53].

На початку 90-х рр. ХХ ст. в Україні діяло кілька агентств регіонального розвитку – громадських організацій, які функціонували за рахунок зарубіжних грантів, не мали єдиних принципів діяльності та чітко визначеного власного статусу в процесі розв'язання територіальних проблем. З 1995 р. вони створюються у містах – обласних центрах – Вінниці, Дніпропетровську, Запоріжжі, Івано-Франківську, Львові, Сімферополі, Харкові, в одних випадках їх засновниками були бізнесові структури, в інших – місцеві органи влади. Лише кілька з них займалися розробкою програм соціально-економічного розвитку територій, переважна кількість надавали консалтингові послуги місцевим підприємствам. У 2001 р. мережа АРР становила 17, у 2002 р. – 27, у 2004 р. – 38, у 2005 р. – 39, сьогодні – близько 100 організацій в усій державі [34].



Створена на національному рівні Асоціація агентств регіонального розвитку у листопаді 1999 р. стала членом Європейської Асоціації агентств регіонального розвитку. Сьогодні її діяльність спрямована на:

- проведення аналізу чинного законодавства й експертної оцінки проектів нормативно-правових актів та інших загальнодержавних документів, що стосуються регіонального розвитку, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення;*
- створення реєстру нормативно-правових актів, необхідних для діяльності своїх членів, державних і регіональних інформаційних систем про регіони і територіальні громади України, їхній потенціал і потреби;*
- прийняття участі у розробленні проекту концепції регіонального розвитку та заснуванні територіальних центрів поширення високих технологій;*
- сприяння міжрегіональному та транскордонному співробітництву шляхом участі у відповідних проектах;*
- створення та підтримку на загальнодержавному і регіональному рівнях позитивного іміджу своєї діяльності, пропаганді її державної та суспільної значущості шля-*

*хом видання серії популярних брошур, інших видань, у тому числі про кращий іноземний досвід аналогічних інституцій, проведення тематичних зустрічей, прес-конференцій, використання ЗМІ, створення інтернет-сторінки;
– розвиток людських ресурсів, сприяння підвищенню фахової кваліфікації її членів шляхом формування та підтримки корпоративних стандартів якості, поширення кращих вітчизняних та іноземних практик, проведення тренінг-курсів, вивчення питання про ліцензування членів Асоціації, забезпечення стажування співробітників у провідних навчальних і наукових закладах України, провідних інституціях зарубіжних країн [34].*

Суттєве значення у сучасних умовах мають такі напрями діяльності Асоціації: визначення у прийнятих останнім часом нормативно-правових актах та орієнтування на забезпечення інтеграції України в Європейський Союз, формування та реалізація стратегій регіонального розвитку, забезпечення фінансової самодостатності регіонів і територіальних громад, внесення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою країни. Зазначене створює привабливі умови для системної реалізації потенціалу таких інституцій в інтересах держави, її регіонів і громад.

На рівні області доцільно сформувати раду агентств з двох представників від кожного з агентств, що функціонують на території області, незалежно від розміру громади та одного представника від кожних 15 тис. жителів району, міста, селища. Дана рада уповноважена приймати рішення щодо програм регіонального розвитку обласного масштабу, які виконуватимуться на території кількох територіальних громад. Рішення вважаються прийнятими, якщо за них проголосувала більшість (2/3 делегатів), які потім направлятимуться до ОДА.

АРР мають розробляти стратегічні плани розвитку території, складати інвестиційні проекти з відповідною фінансовою базою, забезпечувати дотримання юридичними і фізичними особами встановленого регіонального вектора в їх соціально-економічній діяльності на близьку і далеку перспективи. Як розпорядник бюджетних коштів АРР має право брати участь у підготовці бюджетного запиту (проводити консультації, обмін думками, конференції, слухання тощо), вносити пропозиції з надання субвенцій, розглядати питання щодо регіонального розвитку на сесії місцевої ради.

На наш погляд, реалізація інвестиційних проектів позитивно відобразиться на вдосконаленні системи фінансової підтримки регіонального розвитку. Доцільним є поліпшення процедури надання субвенцій на рівні Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та м. Севастополя на конкурсній основі. З урахуванням світового досвіду потрібно розробити та затвердити у вигляді інструкції умови проведення конкурсу, де зазначити:

- характеристику об'єкта, під який дається запит про субвенції з точки зору його значущості для території;
- якісні показники порівняно з їх середнім рівнем по району, області, держави в цілому та параметри покращення внаслідок реалізації проекту;
- вартість проекту з усіма виконаними розрахунками;
- рівень додаткового залучення трудових ресурсів і прогнозу суму доходів, що може отримати регіон під час реалізації проекту.

Конкурс має проходити за наступною схемою: заздалегідь подаються проекти, їх розгляд є відкритим за участю громадськості з повним і прозорим поясненням результатів, громади в праві відстоювати свої пропозиції. До складу конкурсної комісії, крім представників ОДА, входять незалежні фахівці, учені, представники громадських організацій, ради агентств регіонального розвитку даної області.

Крім того, під час формування державного бюджету на кожен наступний рік в ньому доцільно закладати фонд розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів у розмірі 3–4% надходжень від загального обсягу субвенцій. Головним розпорядником цих коштів має бути Мінрегіонбуд, який вивчає ситуацію з реалізації таких програм, можливості надання додаткових коштів з фонду, відслідковуючи їх використання територіями. Рішення щодо програм (проектів) із залученням коштів місцевого бюджету, бізнесових структур або громадських організацій приймається виключно на територіальному рівні. У разі виключно бюджетного фінансування проекту агентство виконує лише дорадчі функції, якщо змішана форма – АРР має підтвердити своє рішення 2/3 голосів і місцева влада буде його дотримуватися.

Розширення форм і методів фінансового забезпечення програм регіонального розвитку має посідати центральне місце в організаційній перебудові взаємовідносин між різними інституціями по лінії “регіон–центр”. До них можна віднести:

- створення спільних інвестиційних фондів за участю бюджетних, приватних, корпоративних і громадських коштів;
- внесення коштів із бюджетів розвитку до статутних фондів суб’єктів підприємницької діяльності, які реалізують програми;
- оформлення статусу інвестицій для підтримки проектів, що виконуються місцевими органами влади;
- випуск і купівля цінних паперів, які емітуються суб’єктами підприємницької діяльності під програми, спрямовані на розвиток території.

Створення венчурних фондів із залученням різних джерел має здійснюватись під конкретні інвестиційні проекти з концентрацією ресурсів на будівництво, реконструкцію, переобладнання потужностей у тих чи інших галузях виробництва або сфери послуг. Практика роботи таких фондів на рівні регіонів поширена майже в усіх розвинених країнах світу. Реалізація проектів через зазначені фонди має низку переваг, зокрема – оперативна емісія цінних паперів, відносно спрощена реєстрація, фактичне звільнення від сплати податків під час виконання робіт.

Проте Законом України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)” (зі змінами і доповненнями) не визначені норми регіонального венчурного фонду. Далі наведемо схему створення та роботи такого фонду (рис. 3.3).

На першому етапі місцева влада разом із АРР приймає рішення щодо розвитку визначеної сфери діяльності. Під час конкурсного відбору з’ясовується обґрунтована значущість, період і необхідний обсяг інвестицій для впровадження запропонованого проекту на кожному з етапів його реалізації; кінцеві параметри щодо обсягів виробництва (послуг) у вартісному та кількісному вимірах; загальний дохід, що може бути отриманий після того, як проект почне працювати у заданих параметрах; період окупності та сума прибутку, отриману інвесторами венчурного фонду. Відповідні розрахунки здійснюватимуться ініціативною групою під егідою АРР за обов’язковою участю місцевої влади.

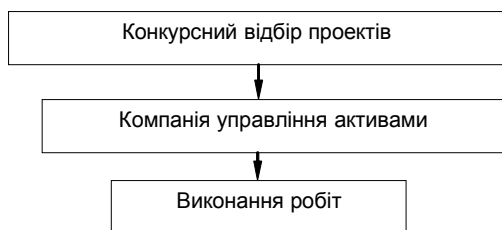


Рис. 3.3. Створення та робота венчурного фонду

Другий етап – створення компанії із управління активами (далі – КУА). Оскільки частка держави не може перевищувати 10%, то агентство визначає коло засновників (із представників місцевих бізнес-структури). КУА розробляє необхідну документацію для створення фонду, проводить реєстрацію та забезпечує емісію його цінних паперів. Засновницькі внески з боку місцевої влади вносяться за рахунок коштів бюджету розвитку.

Шляхом відкритої підписки інвесторами купуються сертифікати фонду. Існуюче законодавство забороняє органам місцевого самоврядування приймати в цьому участь. Тому вони разом із АРР здійснюють агітаційно-просвітницьку діяльність серед представників бізнесу з метою залучення значних фінансових надходжень до фонду. Далі виконується запланована робота.

Наглядова рада проекту (представники місцевої влади, бізнесу, громадських організацій на пропорційній основі), з одного боку, забезпечує та контролює його реалізацію, а з другого – надає допомогу фонду. Установчими документами остаточно визначається його статус як підприємства (господарського товариства) з чіткою фіксацією власності кожного із суб’єктів. Внесення бюджетних коштів до статутного фонду має відбуватися під особливим контролем громадськості (зادля запобігання утворенню монополій, застосуванню тінювих схем, незаконних операцій тощо).

За участі місцевого бюджету можуть бути створені підприємства, діяльність яких спрямована на сприяння розвитку регіону з використанням наявних природних ресурсів; агропромислового профілю, що використовують землі і вирощують сільськогосподарську продукцію; розвитку туризму та рекреаційної сфери; спільні підприємства за участю іноземного капіталу; зі сприяння масового залучення незайнятого населення і скорочення безробіття. Місцеві ради

повинні мати контрольний пакет у їх статутних фондах (мінімальний становить 25%, інакше – він диверсифікований між низкою засновників). Органи місцевої влади розробляють стратегії роботи таких підприємств, забезпечують розвиток адміністративно-територіальних одиниць, використання природних і трудових ресурсів, співпрацюють з приватним бізнесом.

Крім створення підприємств за участю коштів місцевих бюджетів в їх статутних фондах, місцеві органи влади можуть направляти частину засобів на придбання цінних паперів емітенту, що є суб'єктом підприємництва, діяльність якого є прибутковою та сприяє розвитку цього регіону. Операції з купівлі цінних паперів здійснює компанія з управління активами, взаємовідносини з якою відбуваються на договірній основі. Суб'єктом їх придбання є корпоративний інвестиційний фонд, серед засновників якого в межах чинного законодавства можуть бути органи місцевої влади, залучаючи кошти місцевого бюджету.

Крім того, органи місцевого самоврядування виступають засновниками компаній, які страхуватимуть муніципальні ризики, використовуватимуть накопичені резерви та власні доходи з реалізації територіальних програм розвитку.

У цілому участь у заснуванні й управлінні страховими компаніями на рівні місцевого самоврядування може мати значний позитивний ефект з точки зору розвитку територій як засіб соціального захисту й отримання додаткових ресурсів. Кредитні спілки переважно заохочують функціонування місцевого бізнесу (надання мікрокредитів для малого та середнього підприємництва у регіоні) [53, с. 45].

Інвестиційне партнерство Канади (ІРС) засновано у 1996 р. як частина федеральної інвестиційної стратегії, створеної для того, щоб приваблювати потенційних інвесторів в країну, особливо транснаціональні корпорації (ТНК). ІРС координує федеральну інвестиційну діяльність Канади, тісно працює з провінціями, територіями й основними муніципалітетами [27, с. 30–31].



Світовий досвід свідчить, що основними видами діяльності таких компаній є страхування:

- комунального й особистого майна від пожеж, що дасть можливість зменшити витрати місцевих бюджетів на ліквідацію таких наслідків та ефективно розвивати пожежну охорону регіону;*
- орендованого комунального майна на випадок нанесення йому шкоди;*
- збитків від аварій у системі житлово-комунального господарства (електро-, тепло- та газопостачання, аварії на передаючих і накопичувальних станціях, прорив мереж тощо). Одну частину становлять кошти, що надійшли до місцевого бюджету від населення як оплата житлово-комунальних послуг, іншу – внески від підприємств, установ та організацій, розташованих на території регіону, які також є користувачами;*
- комерційних ризиків під час укладення угод щодо приватизації чи купівлі майна;*
- відповідальності в процесі проведення робіт із реконструкції та перебудови житлового і нежитлового фондів у населених пунктах, що дасть можливість зменшити витрати на ліквідування наслідків обвалів, проломів та інших подібних явищ, що несуть за собою як матеріальні збитки, так і нещасні випадки, травми тощо;*
- екологічних ризиків підприємств, які працюють із шкідливими речовинами (перевізників і зберігачів) тощо;*
- автомобілів на стоянках і парковках від угону та пошкоджень;*
- медичне страхування у комунальних закладах охорони здоров'я;*
- відповідальності учасників масових заходів за нанесення шкоди комунальному майну та від їх нещасних випадків учасників під час проведення масових святкових заходів, концертів, народних гулянь, спортивних змагань, громадсько-політичних заходів тощо [53, с. 44].*



Удосконалення системи управління розвитком регіону потребує:

- поліпшення організаційних і методологічних підходів, фінансової підтримки впровадження програм за рахунок збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, муніципальних запозичень та інших форм залучення коштів;*

- реальної участі на взаємовигідних засадах місцевого бізнесу та громадськості у впровадженні загальнодержавних і регіональних програм на конкретній території за бюджетний коштом, удосконалення механізму розподілу субвенцій;
- посилення ролі та значення регіональних фінансових структур (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів тощо) у накопиченні ресурсів та використанні їх у фінансуванні програм регіонального розвитку.

Уряд Онтаріо (Канада) впроваджує програму зі створення центрів передового досвіду у провінції Онтаріо (ЦПДО), покликану зміцнити зв'язки між науковими установами, промисловістю й органами влади у сфері проведення досліджень, щоб допомогти у впровадженні наукових і технологічних розробок на успішних бізнесових підприємствах [27, с. 57].



Сьогодні у межах програми діють п'ять центрів передового досвіду (ЦПД) у сферах: інформаційно-комунікаційних технологій; знань про землю та екологічних технологій; енергетики; матеріалів і виробництва; фотоніки.

Програма центрів передового досвіду сприяє економічному розвитку у провінції Онтаріо шляхом:

- проведення цільових досліджень;
- комерціалізації нових технологій;
- навчання та розвитку висококваліфікованих працівників [27, с. 57].

Центр сприяння іноземному інвестуванню – *Invest Ukraine* було створено Постановою Кабінету Міністрів України у серпні 2005 р. з метою залучення інвестицій в економіку областей України. За 2006–2007 рр. Центром було підписано 23 Меморандуми про співробітництво та координацію дій у сфері залучення інвестицій з 23 обласними державними адміністраціями [27, с. 29–30].

Безпосереднє налагодження контактів Центру з представниками регіональних влад сприяє отриманню оперативної інформації щодо економічного стану й інвестиційних особливостей регіону, промислової потужності підприємств, переліку актуальних інвестиційних проектів щодо вільних економічних ділянок тощо.



На початку 2007 р. працівники Центру відвідали індустріальний парк “Соломоново” для ознайомлення з потужностями проекту в рамках Міжнародної конференції “Індустріальний парк Соломоново – можливості для бізнесу та розвитку”. Цей проект визрів на позитивному досвіді Закарпаття щодо реалізації інвестиційних проектів на киталт “Ядзакі” та “Джейбіл”. Над проектом цього промислово-транспортного вузла для залучення інвесторів авто агрегатне виробництво й електронну промисловість працювали фахівці Закарпатського інвестиційного агентства та ЗАТ “Євро кар” [27, с. 30].

Отже, сьогодні надзвичайно актуальним є формування цілісної державної регіональної політики та створення ефективної системи її реалізації.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Дайте характеристику інституційному розвитку в Україні на регіональному рівні в 1990–1996 рр.
2. Як Ви розумієте вислів “демократичне врядування – концепція нового способу управління”?
3. Назвіть основні етапи формування інституту місцевих державних адміністрацій.
4. Які європейські документи гарантують право населення на місцеве самоврядування?
5. Охарактеризуйте діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України щодо формування державної регіональної політики.
6. Які існують форми роботи парламенту у формуванні державної регіональної політики?

7. Назвіть закони України, які регулюють вплив держави на розвиток регіонів, унормовують питання розподілу повноважень між органами влади різного рівня або опосередковано регулюють інші правовідносини, що виникають з приводу державного впливу на розвиток регіонів.

8. Назвіть допоміжні та консультативно-дорадчі органи при Президентові України з питань регіонального та місцевого управління.

9. Яка інституція впровадила в Україні щорічні муніципальні слухання?

10. Інституційний механізм регіонального управління передбачає, з одного боку, використання потенційних можливостей всіх існуючих елементів апарату держави (парламенту, глави держави, уряду, регіональних представницьких і виконавчих органів тощо), а з другого ... (*Ваша думка*).

11. У чому полягає специфіка загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів?

12. У чому полягає інституційний аспект Концепції державної регіональної політики?

13. Визначте основні завдання з питань формування та реалізації державної регіональної політики Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

14. Назвіть особливості інституційної моделі місцевого самоврядування на регіональному (субрегіональному) рівні.

15. Визначте особливості територіальних представництв центральних органів виконавчої влади в Україні.

16. У чому полягає роль місцевих державних адміністрацій в реалізації державної регіональної політики?

17. Розгляньте необхідність і можливість розмежування компетенцій державних і самоврядних органів.

18. Охарактеризуйте статус обласних і районних рад як органів самоврядування за відсутності власних виконавчо-розпорядчих структур.

19. Назвіть перспективи зростання ролі регіонального самоврядування в українському суспільстві.

20. Ваше розуміння сучасної інституційної моделі регіонального управління.

21. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби – підвідомчий орган Головного управління державної служби України: основні завдання діяльності.

22. Які міжнародні проекти, на Ваш погляд, сприяють розбудові інституційної спроможності із застосуванням принципу партнерства?

23. Коли і з якою метою була започаткована Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ), що є складовою частиною ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство”?

24. Назвіть недержавні інституції, які беруть участь у реалізації державної регіональної політики.

Список використаних джерел

1. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.

2. *Васильєва О. І.* Інституційне забезпечення регіонального управління / О. І. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – Режим доступу до журн. : <http://www.dy.nauka.com.ua/>

3. *Васильєва О. І.* Інституційно-правовий аспект розбудови системи врядування на регіональному рівні / О. І. Васильєва // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 22. – С. 62–65.

4. *Васильєва О. І.* Проблеми трансформації організації влади у сучасних умовах / О. І. Васильєва // Упр. сучас. містом. – 2006. – № 3–4/7–12(23–24). – С. 87–93.

5. *Васильєва О. І.* Регіональне управління в контексті конституційної та адміністративно-територіальної реформ / О. І. Васильєва // Правові та фінансові механізми муніципального управління : зб. наук. пр. – К. : АМУ, 2007. – Вип. 2. – С. 52–57.

6. Васильєва О. І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія / О. І. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 436 с.
7. Васильєва О. І. Створення сучасної системи врядування (з досвіду реформування в європейських країнах) / О. І. Васильєва // Економіка та держава. – 2009. – № 11. – С. 155–158.
8. Виконавча влада в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 128 с.
9. Гнидюк Н. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні: шлях до майбутнього / Н. Гнидюк, Я. Гонціаж // Зб. наук. пр. УАДУ. – К. : УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. 1. – С. 66–73.
10. Грицяк І. А. Становлення й розвиток інституційної системи Європейського Союзу / І. А. Грицяк // Упр. сучас. містом. – 2004. – № 4/10–12 (16). – С. 98–106.
11. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : Вид-во “К.І.С.”, 2007. – 102 с.
12. Декларація щодо регіоналізму в Європі. – Берлін, 1997.
13. Державна фінансова підтримка регіонального розвитку / Проект з регіонального врядування та розвитку. – Україна. – К., 2007. – 54 с.
14. Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування : парламентські слухання, 12 жовт. 2005 р. – Режим доступу : http://statscrada.gov.ua/skl4|par_sl/
15. Деякі питання підготовки та впровадження програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 листоп. 2010 р. № 2078-р // Уряд. кур’єр. – 2010. – № 221. – 25 листоп.
16. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 512 с.
17. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України від 30 квіт. 2002 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>
18. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР : прийнятий 9 квіт. 1990 р. № 1417-І // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1990. – № 13. – Ст. 69.
19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : прийнятий 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
20. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : прийнятий 9 квіт. 1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18.
21. Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України : прийнятий 26 берез. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1992. – № 6. – Ст. 146.
22. Про Представника Президента України : Закон України : прийнятий 5 берез. 1992 р. № 2167-ХІІ // Голос України. – 1992. – 20 берез.
23. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-ІV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 40.
24. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України : прийнятий 15 січ. 1999 р. № 401-ХІV // Уряд. кур’єр. – 1999. – 28 січ.
25. Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР : прийнятий 7 груд. 1990 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 23. – Ст. 146.
26. Звіт про підсумки діяльності у 2008 р. / Головне управління Державної служби України. – К. : ТОВ “Максимус”, 2009. – 127 с.
27. Інституційне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку територій: зарубіжний та український досвід / С. Слава, П. Сегварі, Р. Моркунайте // Проект партнерства Канада – Україна “Регіональне врядування та розвиток”. – К. : К.І.С., 2008. – 112 с.
28. Керецман В. Інституційний механізм регіонального розвитку в країнах Європи / В. Керецман, М. Лендбел // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 278–282.
29. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
30. Конституція Української РСР від 20 квіт. 1978 р. № 888-ІХ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1978. – № 18.
31. Концепція адміністративної реформи в Україні. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

32. Концепція державної регіональної політики // Збірник документів Міжнародного Форуму “Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку” 16–17 жовт. 2008 р. – К. : М-во регіонального розвитку та будівництва України, 2008. – 60 с.
33. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2003. – 288 с.
34. Офіційний сайт Асоціації агентств регіонального розвитку “ААРРУ”. – Режим доступу : www.narda.org.ua.
35. Офіційний сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>
36. Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. № 750. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-2007-n
37. Практичні поради з впровадження інструменту Twinning в Україні : програма технічної допомоги ЄС Тасіс в Україні. – К., 2008. – 138 с.
38. Про внесення змін до Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовт. 2008 р. № 868 // Уряд. кур’єр. – 2008. – № 204. – 31 жовт.
39. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента від 30 серп. 2001 р. № 749/2001. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=341%2F2001>
40. Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квіт. 2008 р. № 316 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 28. – С. 111.
41. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 черв. 2004 р. № 746 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 23. – С. 43.
42. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?Nreg=341%2F2001>
43. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085. – Режим доступу : <http://ukr-consulate-brest.com/intex.php>
44. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання : Постанова Верховної Ради України // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 533.
45. Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 верес. 2010 р. № 1653-р // Уряд. кур’єр. – 2010. – № 158. – 28 серп.
46. Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Національної індикативної програми допомоги для України на 2011–2013 роки в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2011 р. № 152-р // Уряд. кур’єр. – 2011. – № 41. – 4 берез.
47. Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2007 р. № 323 // Уряд. кур’єр. – 2007. – № 44. – 13 берез.
48. Проблеми формування добрососусідського, належного місцевого врядування : зб. матеріалів та док. / за заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – С. 600.
49. Проект Twinning “Підтримка розвитку державної служби в Україні” : офіційний сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>
50. Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. № 309 “Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування”. – Режим доступу : <http://zakonrada.gov.ua>

51. Рада регіонів : Указ Президента України від 9 квіт. 2010 р. № 533. – Режим доступу : <http://www.prezident.gov.ua/dokuments/10849>
52. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 580 с.
53. Регіональна економіка : словник-довідник / О. Д. Богорад, О. М. Невелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний. – К., 2004. – 346 с.
54. Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні : законодавчі аспекти : інформаційно-аналітичні матеріали до Парламентських слухань 16 квіт. 2003 р. – К. : Кабінет Міністрів України, 2003. – 62 с.
55. Регіональна політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 черв. 2003 р. – К. : Кабінет Міністрів України, 2003. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cqi-bin/laws/main>
56. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
57. Стратегія економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції на 2004–2015 рр.” : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2006 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cqi-bin/laws/main>
58. Україна: оцінювання системи врядування / вип. ред. А. Вишневський. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2007. – 352 с.
59. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. – К., 2002. – 11 с.
60. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС / Проект “Регіональне врядування та розвиток в Україні”. – К., 2006. – 142 с.

ТЕМА 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

4.1. Сутність поняття “територія”

На думку багатьох учених, державу формують три складових елементи: народ, територія та органи влади [57, с. 184–189]. Наявність території завжди була відправним пунктом під час формування будь-якої держави чи державного утворення. Не раз спільнота людей так і не могла утворити свою власну державу лише через одну обставину – вона не мала відповідного географічного простору, у межах якого на власний розсуд можна було б проводити незалежну політику, а точніше, реалізовувати свої суверенні права. Лише окремі дослідники (наприклад В.Івановський [51, с. 90–91]) доводили другорядність території, вважаючи, що основними у державі є відносини між верховною владою і народом, а територія має лише значення для творення культури, оскільки “починається культура” у народів тільки з моменту припинення кочового способу життя.



Поняття “територія” може розглядатися у кількох аспектах: по-перше – як “простір землі, внутрішніх та прибережних вод, а також повітряний простір над ними із встановленими кордонами”; по-друге – як “особливий адміністративний округ, який не має статусу адміністративної одиниці”; по-третє – як “адміністративна одиниця у деяких системах управління” [87, с. 505].

Територія для нації означає “рідний край” (*paesenatio*) або “батьківщину” (*patria, Vaterland*), з якими пов’язуються люди через спільне звідти походження (народження їхніх попередників) і до якого вони почувають особливу прихильність”. Можна зауважити, що нині з цим поняттям ми використовуємо цілу низку термінів: “етнічний простір”, “етнічна територія”. Іноді під “територією” розуміють місце проживання нації – “дім нації”. С.Сосенко називав її ще “найістотнішим капіталом нації” [86, с. 14].

Державна територія конкретної держави – це територія, відмежована лінією державного кордону від території інших держав або від території, яка не належить жодній із існуючих держав (наприклад – від океану чи моря). Як правило, державна територія сучасної держави (сухопутна її частина) збігається з територією етнічною, тобто територією історичного розселення нації. Міжнародне право закріпило виключний перелік елементів, які складають державну територію. Територія держави (державна територія) включає в себе: сухопутну територію, водну територію (внутрішні й територіальні води), надземну територію, підводні кабелі, прокладені у відкритому морі і які сполучають частини території даної держави, кораблі під прапором даної держави (морські, річкові і повітряні), територію її посольств та консульств. Причому військові кораблі прирівнюються до території їх держави, де б вони не перебували, а невійськові у водах і повітрі їх держави, у відкритому морі і над ним [71, с. 1].



Територія у міжнародному праві розглядається у контексті “територіального суверенітету” та “територіального верховенства”. Вона тут виступає не просто як адміністративна одиниця, її частина, чи, зазвичай, простір землі, внутрішніх вод, а також повітряний простір над ними із встановленими кордонами. Тут розглядається її особливий вид – державна територія [92, с. 234].

Сухопутна територія держави включає в себе сушу землі й надра землі. Водна територія складається з:

- 1) внутрішніх вод (річки, озера, штучні водойми, моря всередині держави, внутрішні затоки, бухти, порти тощо);
- 2) територіальних вод (морська смуга вздовж берега прибережних держав, щодо якої держава здійснює суверенітет).

До територіального моря держави відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 р. [55] належать прибережні морські води шириною 12 морських миль (1 морська миля приблиз-

но становить 1,85 км, тобто прибережні територіальні води це 22 км). Цю відстань, 12 морських миль (22 км), відлічують:

- 1) від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать державі;
- 2) від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки.

До внутрішніх вод держави належать:

- 1) морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря держави;
- 2) води портів держави, обмежені лінією, яка проходить через постійні портові споруди, які найбільше виступають у бік моря;
- 3) води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать державі (до прямої лінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюється один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морські милі);
- 4) води заток, бухт, губ і лиманів, морів і проток, що історично належать державі;
- 5) обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать державі [55].

Надземна територія – це повітряний простір над сухопутною та водною територією держави. За практикою, яка склалася у міждержавних відносинах, повітряний простір держави обмежується 100-кілометровою висотою.

Кодекс України про надра (ст. 1) визначає надра як частину земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [53].

Відповідно до ст. 1 Повітряного кодексу України [71] повітряним простором України є частина повітряної сфери, що розташована над суходолом і водною територією України, у тому числі над її територіальними водами (територіальним морем).

Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які є в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони відповідно до ст. 13 Конституції України [56] є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.

Крім території держав, розрізняють міжнародні території та *території зі змішаним правовим режимом* (“квazідержавні” території).

Міжнародна територія є простором, на який не поширюється суверенітет будь-якої держави.



Ознаки міжнародної території:

- регулювання їх статусу виключно міжнародним правом;
- виключення будь-яких форм національного привласнення території;
- відкритість для досліджень та використання всіма державами без будь-яких виключень;
- рівність прав держав у дослідженні та використанні цих територій;
- вільний доступ до всіх районів цієї території;
- використання у мирних цілях;
- сполучення під час використання цих територій національних інтересів з інтересами підтримки миру та міжнародної безпеки, міжнародного співробітництва;
- збереження національної юрисдикції над об'єктами, що перебувають у межах цієї території.

Територія Антарктики є міжнародною територією. Відповідно до Договору про Антарктику 1959 р. [14] вона існує поза межами територіального суверенітету будь-якої держави. Проте полярні станції та громадяни держав, які здійснюють наукові дослідження в Антарктиці, перебувають під юрисдикцією своєї держави. Антарктика має статус загальнонародської спадщини. Вона не може бути мілітаризована ні в період миру, ні в період війни.

Космічний простір відповідно до Договору про космічний простір 1967 р. [15] включаючи місяць та інші небесні тіла, відкрито для досліджень та використання всіма державами без будь-якої дискримінації при вільному доступі до всіх районів небесних тіл. Космічний простір

не підлягає національному привласненню. На місяці та інших небесних тілах забороняється створення військових баз, споруд, випробування будь-яких типів зброї та проведення військових маневрів, але при цьому допускається використання військових для наукових або інших мирних цілей, а також не забороняється використання будь-якого устаткування для мирного дослідження місяця або інших небесних тіл.

Території зі змішаним режимом “квазідержавні” території характеризуються можливістю здійснювати тією чи іншою державою власну юрисдикцію в їх межах або володіти виключним правом щодо використання ресурсів, що тут є, але при цьому суверенітет (територіальне верховенство) означеної держави на цих територіях відсутній.

Відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 р. [55], Закону України “Про державний кордон України” [29] зона, що прилягає до територіального моря, має назву прилеглої зони. У прилеглої зоні прибережна держава може здійснювати контроль, необхідний:

а) для запобігання порушень митних, фіскальних, імміграційних чи санітарних законів і правил у межах її території чи територіального моря;

б) для покарання за порушення вищезгаданих законів і правил, зроблених в межах її території чи територіального моря.

Прилегла зона не може поширюватися за межі двадцяти чотирьох морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря.

Континентальний шельф відповідно до Конвенції ООН з морського права [55] і Кодексу України про надра [53] містить у собі морське дно і надра підводних районів, що простираються за межі його територіального моря вздовж природного продовження його сухопутної території до зовнішньої границі підводної окраїни материка чи на відстань 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря, коли зовнішня границя підводної окраїни материка не простирається на таку відстань. Підводна окраїна материка включає продовження континентального масиву, що міститься під водою і складається з поверхні і надр шельфу, схилу і підйому. Вона не включає дна океану на великих глибинах, у тому числі його океанічні хребти чи його надра. Континентальний шельф володіє особливим правовим статусом. Цей статус не збігається зі статусом виключної морської економічної зони.



Україна відповідно до Конвенції ООН з морського права [55], Закону України “Про виключну (морську) економічну зону України” [25] володіє суверенними правами над виключною морською економічною зоною, під якою розуміють морські райони, зовні прилегли до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать. Ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України. Правовий статус виключної морської економічної зони полягає в особливому порядку експлуатації її природних ресурсів з преференціями для прибережної держави.

Ріки, які перетинають території двох або більше держав або є кордоном між ними і мають судноплавне сполучення з морем, називаються міжнародними ріками. Окремі частини міжнародних рік входять до державної території відповідної прибережної держави і перебувають під її суверенітетом. Міжнародно-правовий режим міжнародних рік встановлюється і регулюється прибережними державами на основі укладених між ними угод або норм звичаєвого права. Забороняється плавання по міжнародних ріках у мирний час військових суден неприбережних держав. Що ж стосується військових суден прибережних держав, то їх плавання дозволяється лише за домовленістю між зацікавленими державами. Для вирішення багатьох питань, що виникають у зв'язку з навігацією по міжнародних ріках, будівництвом на них гідротехнічних споруд, підтриманням екологічної чистоти і безпеки держави, створюють спеціальні органи – комісії.

Міжнародно-правовий статус морських проток, що з'єднують різні частини відкритого моря або виключної морської економічної зони і мають важливе значення для міжнародної транспортної системи (Ла-Манш, Гібралтар та інші), регулюється прибережними державами шляхом укладання багатосторонніх угод. Міжнародно-правовий статус морських проток, що з'єднують відкрите море з морями, які мають режим внутрішніх вод або територіального моря

і, які є єдиним виходом з останніх (Керченська протока, Босфор та Дарданелли), регулюється прибережними державами.

Кожна держава відповідно до Конвенції ООН з морського права [55] визначає умови надання своєї національності суднам, реєстрації суден на її території і права плавати під її прапором. Судна мають національність тієї держави, під прапором якої вони мають право плавати. Судно повинне плавати під прапором тільки однієї держави і, крім виняткових випадків, що прямо передбачаються в міжнародних договорах, підпадає під її виняткову юрисдикцію у відкритому морі.

Приміщення посольств і консульств держави відповідно до ст. 22 Віденської Конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. [6] є недоторканні. Влада держави перебування не можуть вступати в їх приміщення інакше, як за згодою глави представництва. На державі перебування лежить також спеціальний обов'язок приймати всі належні заходи для захисту приміщень посольств і консульств від будь-якого проникнення чи нанесення збитку і для запобігання всякого порушення спокою представництва чи образи його гідності. Приміщення посольств і консульств, предмети їхньої обстановки й інше майно, що є в них, а також засоби пересування представництва користуються імунітетом від обшуку, реквізиції, арешту і виконавчих дій.



Державна територія визначає просторові межі здійснення державної влади і виступає просторовою основою організації державної влади. Та, якщо в теорії міжнародного права державна територія розглядається під кутом зору територіального суверенітету та механізму реалізації міжнародно-правового захисту територіального суверенітету, то конституційне право використовує положення про територіальний суверенітет лише в частині обґрунтування повноти, неподільності та верховенства державної влади у межах власної території, а це вже територіальне верховенство. При цьому використовується розширене тлумачення поняття “територія”.

Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності України насичені термінами “територія Української РСР”, “територія Республіки”. Подібні терміни вживаються і у “Декларації прав національностей України” [11], у законах України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [24], “Про громадянство України” [28] та ін.

Крім цього, у конституційному праві правовому регулюванню піддаються такі види територій, як: територія виборчого округу, територія адміністративної одиниці, територія виборчої дільниці та ін. Отже, широковживаний правовий термін “територія” у міжнародно-правових актах та в актах національного права, зокрема конституційному праві, не завжди має однаковий сенс, проблеми визначення території не раз викликають гострі політичні дебати на різних рівнях публічної влади. Зазначимо, що кожна з цих галузей права, зокрема, регулює лише власне специфічне коло правовідносин, що виникають у результаті реалізації територіального суверенітету або територіального верховенства суб'єктами суспільних відносин. І якщо міжнародне право регулює територіальні відносини, що виникають між націями, народами, державами, міжнародними (міжурядовими) організаціями та державними утвореннями, то конституційне – відносини, які виникають між державою і нацією, народом, національними меншинами, етносами, трудовими або територіальними колективами, територіальними автономними утвореннями всередині самої держави, адміністративними одиницями, органами публічної влади, депутатами, державними і муніципальними службовцями, виборчими округами, виборчими комісіями, громадськими організаціями, партіями, громадянами, іноземцями та особами без громадянства та іншим, тобто конституційне право регулює виключно внутрішньотериторіальні відносини.



Зміст правового положення території характеризується такими ознаками: 1) політико-правові передумови утворення (виділення, визначення тощо) території; 2) правове регулювання державного кордону; 3) суб'єкти територіального устрою держави та правове регулювання кожного з її елементів зокрема; 4) порядок її ліквідації, зміни її меж, реорганізації тощо.

Чинна Конституція України прямо вказує, що територія України в межах її кордону є цілісною та недоторканою (ч. 3 ст. 2). Виходячи з положень Конституції України можна зробити висновок, що суша, повітряний простір і води є невід'ємною частиною одного цілого, що по суті своїй і є “територія”. Правовий зміст єдності та неподільності території держави полягає у тому, що всі об'єкти, які розміщуються у межах держави, підпорядковуються єдиній верховній владі. Україна “єдина і неподільна” лише тому, що її державна влада поширюється на всю державну територію. Ця територія перестає бути “єдиною та неподільною”, якщо будь-яка її частина відійде до відання іншої верховної влади. Існують два варіанти порушення принципу єдності та неподільності. Перший, коли частина території уступається іншій державі, і другий, коли частина території відходить до іншої держави та підпорядковується її верховній владі без згоди держави, яка володіла цією територією, або ж коли всередині держави формуються інші центри верховної влади.

Розглядаючи питання території та сучасного трактування її політико-правової суті [61, с. 11–17], варто згадати цікаву думку, висловлену Р.Давидовим про те, що територію потрібно розглядати як “об'єкт центрального управління і як суб'єкт самоуправління, що виключає можливість для населення території визначити свою здатність до самоврядування” [9, с. 255].

Розуміння території як “особливого адміністративного округу” або ж “особливої адміністративної одиниці” полягає в її сприйнятті не як звичайного географічного простору чи його окремої частини, а як утвореної верховною владою держави адміністративно-територіальної одиниці, назва якої – “територія”.

Існує думка, що статус “території” отримують ті частини держави, які “володіють обмеженими людськими ресурсами, не мають фінансово-економічної бази, цілком та повністю перебувають у залежності від ... уряду” [91, с. 48].

Точка зору сучасного правника буде суттєво відрізнитися від точки зору представника природничих наук (зокрема географії), який вбачає у “території” не що інше, як конкретне природне середовище. Водночас існує думка, що територія є базисом розміщення та розвитку всіх галузей народного господарства. Очевидно, було б помилкою стверджувати, що територія не є базисом, але слід пам'ятати, що вона є базисом розміщення та розвитку галузей економіки лише в тій частині, у якій вона є сферою реалізації відповідних функцій державного верховенства суверена. Унаслідок цього можемо говорити про територію як простір, у межах якого влада здійснює свою компетенцію у сфері соціально-економічного розвитку підпорядкованих їй об'єктів.



Декларація про державний суверенітет України [12] проголосила, що державний суверенітет України є верховенством, самостійністю, повнотою і неподільністю влади Республіки в межах її території. Мова тут іде про територію Республіки, яка визначається просторовими межами дії самої влади Республіки. Ч. 2 р. V Декларації про державний суверенітет України вказує, що територія “... в існуючих кордонах є недоторканою і не може бути зміненою та використаною без її згоди”.

Відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічної влади, а також відносини цієї влади з громадянами є предметом регулювання конституційного права. Норми конституційного права регулюють принципово саме ці основні суспільні відносини, тоді як відносини, які виникають унаслідок господарського використання географічного простору, що збігається у своїх межах з державною територією, є вже похідними і регулюються нормами інших галузей права.

4.2. Співвідношення змісту понять “державна територія” і “територія адміністративно-територіальної одиниці”

Поняття території адміністративно-територіальної одиниці в конституційному праві України, за логікою речей, впливає із загального поняття державної території. Територія адміністративної одиниці перебуває у своєрідній арифметично-географічній пропорції до державної території.

У 80-х рр. ХХ ст. тогочасна правова доктрина трактувала державу як “організацію політичної влади, що складається з органів (органів влади)” [3, с. 72]. Думка про те, що держава –

“організація політичної влади” обґрунтовується й в сучасних наукових працях. Проте зустрічаються й інші визначення поняття держави: “це гігантська машина соціального контролю, але саме такого контролю, який здійснюється через і за допомогою права” [81, с. 5].

Такі теоретичні узагальнення не могли не позначитися на конституційно-правовому змісті цілої низки понять: “територія”, “адміністративно-територіальна одиниця”, “територія адміністративно-територіальної одиниці”, “межі адміністративно-територіальної одиниці” та ін. Характеризуючи кваліфікуючі ознаки поняття “держава”, здебільшого наголос робиться на те, що територія є однією з “основних ознак держави”.

Проте, поряд з таким розумінням поняття “території”, є дещо інше бачення. Як уже згадувалось, Ф.Кокоскін зазначає, що державу формують три складові елементи: народ, територія та органи влади [54, с. 184–189]. У цьому контексті проходить розмежування розуміння поняття “елемент” і “ознака”. Безспірно, це не є тотожні поняття. “Елемент” – вихідна одиниця або складова частина якогось комплексу, тоді як “ознака” – лише якісна (кількісна) характеристика цього ж таки “елемента”. Роблячи наголос на “території як ознаці держави”, прояви політичної організації суспільства характеризують крізь призму територіальної організації влади (структуру органів публічної влади, територіальну компетенцію цих органів). А коли наголос ставиться на те, що територія є саме елементом держави, то вся увага приділяється саме конституційним технологіям: формуванню територіального устрою, адміністративно-територіальній реформі тощо.

У радянській теорії держави та права поняття “територія” одночасно охоплювало три складові елементи – простір, об’єкт соціалістичної власності та матеріальна база соціалістичного господарства.

Публіцистична теорія державної території розглядає територію через визначення компетенції держави у просторі. Представники теорії компетенції (Ж.-Ж.Руссо, Г.Кельзен та інші) стверджували, що територія держави є там, де ефективно застосовуються закони цієї держави. Крім цих теорій існують й інші, які базуються на принципово інших засадах, аналіз яких вимагає окремого дослідження.

Конвенція Монтевідео 1933 р. [98] про права та обов’язки держав визначає державу як суб’єкт міжнародного права, який повинен володіти:

- а) постійним населенням;
- б) визначеною територією;
- в) урядом;
- г) спроможністю вступати у відносини з іншими державами.

Легальна зміна державної території та кордонів можлива шляхом:

- 1) визнання державою права нації на самовизначення;
- 2) цесії – передачі суверенітету над певною територією від однієї держави до іншої згідно з угодою;
- 3) акреції – прирощення території внаслідок виникнення за природними або штучними причинами нових територій;
- 4) ад’юдикації – присудження території (шельфу) за рішенням Міжнародного суду.

Втрата частини території не призводить до зникнення держави. Втрата ж державою всієї території одночасно означатиме й зникнення самої держави.

У сучасній правовій літературі склалася думка, що територія адміністративної одиниці є матеріальною базою для здійснення влади певним органом, утвореним у межах цієї одиниці. Це положення відповідає існуючій правовій конструкції, у якій одним з обмежуючих просторових елементів під час здійснення загальної компетенції владними органами адміністративно-територіальних одиниць є територія, оскільки ці владні органи мають право реалізувати свої повноваження лише в строго встановлених просторових межах, які є межами території адміністративної одиниці. О.Югов дає визначення адміністративної одиниці як “компактної частини території, що визначена межею поширення адміністративно-територіальної юрисдикції функціонуючого на цій території органу влади” [95, с. 109].



Територіальна організація держави – комплекс заходів, визначених основними напрямками внутрішньої політики, направленої на забезпечення функціонування системи територіальних одиниць.

Організація та діяльність цієї системи як в цілому, так і окремого її елемента, зокрема, обумовлюється основними засадами конституційного ладу, визначеними Конституцією України.



Сучасні суспільні відносини в Україні, що виникають з приводу територіальної організації держави (територіальні відносини), можуть функціонувати на двох рівнях. На першому рівні – об'єктом територіальних відносин є державна територія – цілісний і неподільний комплекс, у межах якого проживає народ, що є носієм державного суверенітету. На другому – об'єктом територіальних відносин є лише частина державної території, яка визначена як адміністративно-територіальна одиниця. Конституція України передбачає, що лише жителі села, селища, міста набувають статусу територіальної громади. Населення ж районів та областей такого статусу не має.

Територія не є суб'єктом правовідносин, оскільки вона не є носієм юридичних прав та обов'язків, а є нематеріальним благом, “для здобуття і використання якого встановлюються взаємні юридичні права та обов'язки суб'єктів”, тобто вона є об'єктом правовідносин [82, с. 128].

Сучасне конституційно-правове розуміння суті адміністративно-територіальної одиниці є ключем для розуміння понять “управління територіями” та “територіальне управління” і вимагає закріплення особливого конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим, області та району як адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Відповідно до положень п'ятого розділу Декларації [12] “Українська РСР здійснює верховенство на всій своїй території. Територія Української РСР в існуючих кордонах є недоторканою і не може бути змінена та використана без її згоди. Українська РСР самостійно визначає адміністративно-територіальний устрій Республіки та порядок утворення національно-адміністративних одиниць”. В Акті проголошення незалежності України наголос було зроблено на те, що “територія України є неподільною і недоторканою”, а на її території “мають чинність виключно Конституція і закони України”.



Необхідність поділу єдиної державної території на території адміністративних одиниць впливає або з потреби забезпечення реальної керованості суспільних відносин або з потреби забезпечення умов ефективного задоволення законних інтересів місцевого населення (територіального колективу). Адміністративна множинність, як свідчить практика багатьох держав, стає фактором забезпечення політичної єдності, результатом якої і є якраз наявність єдиного джерела влади.



Формування території сучасної Української держави розпочалося з прийняття двох важливих політичних документів – Декларації про державний суверенітет (16 липня 1990 р.) та Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.).

Наступним кроком на шляху правового врегулювання новосформованих суспільних відносин у галузі територіальної організації держави стало прийняття Закону України “Про правонаступництво України” [33]. Цим Законом, зокрема ст. 5 було визначено, що державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 р. є державним кордоном України.

Основні положення щодо статусу державного кордону як політико-правового явища викладено у Законі України “Про державний кордон України” від 4 листопада 1991 р. [29]. Відповідно до цього Закону державний кордон України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України (суші, вод, надр, повітряного простору).

Лінія Державного кордону України визначається:

- 1) рішеннями Верховної Ради України;
- 2) міжнародними договорами України.

Державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється:

- 1) на суші – по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах;

- 2) на морі – по зовнішній межі територіального моря України;
- 3) на судноплавних річках – по середині головного фарватеру або тальвегу річки;
- 4) на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки;
- 5) на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. При цьому діє правило: Державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік;
- 6) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення;
- 7) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), – по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді.



На формулювання конституційно-правової природи адміністративно-територіальної одиниці суттєво впливає політичне бачення та теоретико-прикладне застосування поняття “держави” (лат. imperium, civitas; англ. state). Звідси поняття “територія адміністративно-територіальної одиниці” слід розглядати у контексті поняття “державна територія”.

Як складова частина єдиної і неподільної державної території, територія адміністративної одиниці характеризується тим, що в її межах, крім здійснення верховенства державної влади в особі місцевих органів державної влади, свої повноваження реалізують суб'єкти місцевого самоврядування (територіальні громади; ради та їх виконавчі органи; сільські, селищні та міські голови; органи територіальної самоорганізації населення).

Таким чином на законодавчому рівні було окреслено державну територію України, яка в основному збігається з етнічною українською територією. За рамками нинішньої державної території України залишилися через політичні причини (головна – довготривале бездержавне існування української нації) низка “чистих” та “змішаних” етнічних українських територій. Зокрема:

- 1) на півночі: Берестейщина, що сьогодні входить до Брестської області Білорусі;
- 2) на сході: частини Курської, Воронежської областей та Кубань, що сьогодні входять до Російської Федерації;
- 3) на заході: Холмщина, Закерзоння зі старовинними українськими містами – Ярослав, Холм, Перемишль (сьогодні входять до складу Польщі); Лемківщина – частини гірських карпатських районів, що сьогодні входять до складу Польщі та Словаччини; Марморощина – частина Буковини, що сьогодні входить до складу Румунії.

4.3. Співвідношення змісту понять “адміністративно-територіальний поділ” і “адміністративно-територіальний устрій”

Вважається, що правовий зміст поняття “адміністративно-територіальний устрій” є ширшим від змісту поняття “адміністративно-територіальний поділ”, оскільки охоплює діяльність держави, спрямовану на організацію своєї території, та результат цієї діяльності як певний правовий стан, сформований унаслідок утворення адміністративно-територіальних одиниць.



Адміністративно-територіальний поділ – система адміністративно-територіальних одиниць, що встановлена внаслідок діяльності держави з організації своєї території.

Адміністративно-територіальний устрій – зумовлений природою, завданнями та функціями держави поділ її території на частини, відповідно до яких будується система органів державного апарату.

Інакше кажучи, територіальний устрій, чи територіальна організація, держави – це система відносин між державою в цілому (центральною владою) і територіальними (адміністративними або політичними) її складовими. Розрізняють симетричний і асиметричний територіальні устрої. У разі *симетричного* територіального устрою територіальні одиниці одного рівня мають однакову компетенцію. У разі *асиметричного* територіального устрою територіальні одиниці одного рівня мають різні компетенції.

Територіальний устрій України є асиметричним. У складі України є політико-територіальне утворення – Автономна Республіка Крим. Тому вона вважається складною державою.

Проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”, підготовлений у 2009 р. Кабінетом Міністрів України за участю Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, визначає адміністративно-територіальний устрій України як обумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку всієї території держави [65].

Інакше цей термін визначено у проекті закону, що внесений народними депутатами Р.Безсмертним, І.Юхновським та В.Стретовичем: адміністративно-територіальний устрій України визначено як обумовлену географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будується система державних органів і система місцевого самоврядування [73].

П.Ткачук вважає, що поняття “адміністративно-територіальна система” є єдністю законодавчо визначених, закономірно розташованих і взаємопов’язаних між собою адміністративно-територіальних одиниць [90].

А в проекті закону, поданому А.Гриценком, знайдемо, що “територіальний устрій України – це внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці” [79].



Відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України правовий зміст поняття “адміністративно-територіальний устрій” має визначатися окремим законом про територіальний устрій. Проте, оскільки досі це питання не є законодавчо врегульовано, то можна говорити лише про доктринальне тлумачення змісту поняття “адміністративно-територіальний устрій”, яке фіксується у спеціальній науковій літературі.

У п. 3 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій [83] зазначається, що положення п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається “територіальний устрій України”, треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом.

Основний критерій створення адміністративно-територіальних одиниць – зручність державного управління, інтереси оборони, поліцейського контролю, зручність збору податків тощо.

Розрізняють універсальні і спеціальні територіальні одиниці. Універсальні територіальні одиниці складають територіальний каркас публічної влади. Вони створюються для здійснення всіх, або принаймні більшості публічних функцій. Спеціальні територіальні одиниці створюються для виконання окремих функцій та завдань.

До спеціалізованих територій відносять: території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; території природно-заповідного фонду України; військового округу; судового округу; вільні економічні зони; поліські території; курортні місцевості; гірські території (населені пункти); історичні місцевості; регіони; зони надзвичайної екологічної ситуації; території воєнного стану; території надзвичайного стану; території ком-

пактного проживання національних меншин тощо. Проте, якщо наявність адміністративно-територіальної одиниці є обов'язковою, то наявність всіх інших територіальних формувань має факультативний характер. Держава створює територіальні формування з метою ефективного виконання власних завдань та функцій.



Адміністративно-територіальна одиниця – частина території держави, яка утворюється для організації управління соціально-економічними процесами, забезпечення життєдіяльності місцевого населення та його зв'язків із суспільством.

Може видатись дивним, що адміністративно-територіальний поділ, зазнаючи нещадної критики з боку провідних науковців України, знайшов своє підтвердження в Основному Законі України. Проте такий розвиток подій є логічним та знаходить своє підтвердження набутим державотворчим досвідом. Будь-яке реформування системи територіальних одиниць можливе і дає найбільший коефіцієнт корисної дії лише в умовах високого рівня політико-правової стабільності. За відсутності останньої найбільш ефективні методи – це реорганізація конституційно-правового статусу територіальних органів публічної влади. Зміна цього статусу дає можливість простежити на практиці розвиток нових тенденцій у конституційно-правових відносинах, знаходити нові засоби конституційного втручання на діяльність суб'єктів та об'єктів територіального управління.

За адміністративно-територіальним устроєм Україна поділяється на три умовних рівні:

- перший або первинний рівень – села, селища та міста;
- другий рівень (середній рівень) – райони областей, Автономної Республіки Крим та міст зі спеціальним статусом;
- третій рівень (найвищий рівень) – Автономна Республіка Крим, 24 області й два міста зі спеціальним статусом (м. Київ і Севастополь).

Області й Автономна Республіка Крим складаються із:

- районів;
- міст республіканського значення Автономної Республіки Крим.

Райони областей і Автономної Республіки Крим складаються із:

- міст районного значення;
- селищ;
- сіл.

Міста Київ і Севастополь поділяються на райони (ст. 133 Конституції України).

4.4. Засади (принципи) адміністративно-територіального устрою

На території сучасної України сформовано різні за розмірами та формами організації врядування адміністративно-територіальні утворення різного адміністративного рівня, які формують адміністративно-територіальний устрій держави.

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій є важливим державно-правовим інститутом. Він виник разом з державою і разом з нею зазнав еволюції. У процесі розвитку політичних, економічних, соціально-культурних та інших відносин у суспільстві виникає потреба у реформуванні територіального устрою держави. Особливо гостро така потреба відчувається в умовах радикальних змін у суспільних відносинах [91].

Можна погодитись із висновками В.Кадирова, який розрізняв принципи адміністративно-територіального устрою і критерії, притаманні окремим ланкам адміністративно-територіального устрою. Під критеріями він розумів об'єктивно існуючі умови (рельєф, розмір території, кількість та густина населення, наявність водних джерел), які варто враховувати на момент утворення конкретної адміністративно-територіальної одиниці [52, с. 9].



Згідно з Конституцією України адміністративно-територіальний устрій держави – це зумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави

з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будуються система державних органів і система місцевого самоврядування. Саме ці адміністративно-територіальні одиниці є “просторовою основою” для організації і діяльності відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.



Оновлення правового регулювання суспільних відносин у галузі територіального устрою відбулося з прийняттям Конституції України 1996 р., яка визначила в окремій статті основні засади організації територіального устрою в Україні. Положення ст. 132 фактично стали конституційною новелою. До того вважалося, що система адміністративно-територіального поділу побудована на принципах, установлених постановою ВУЦВК від 12 квітня 1923 р. “Про новий адміністративно-територіальний поділ України” [77]. Винятком хіба що є положення ст. 5 Конституції УНР, де записано: “Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам право широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації” [57, с. 176].

З проголошенням Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) та підтвердженням на Всеукраїнському референдумі Акта проголошення незалежності України (1 грудня 1991 р.) у державі відбулася трансформація політико-правової природи засад територіального устрою. Сьогодні існує суттєва ідеологічна та політико-правова відмінність державно-правових засад територіального устрою радянського періоду від конституційно-правових, зафіксованих положеннями чинної Конституції. Усе це свідчить про органічну потребу розмежування конституційних засад утворення та функціонування системи адміністративно-територіального поділу. Слід розрізняти державно-правові засади, які застосовувались на час утворення конкретних адміністративно-територіальних одиниць в УРСР, та ті, що використовуються законодавцем України з метою успішного функціонування сучасної системи адміністративно-територіальних одиниць.



У ст. 132 Конституції України визначено такі конституційно-правові засади територіального устрою:

- єдності та цілісності державної території;
- поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;
- збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

До перелічених тут засад додають такі:

– *суверенітет України над всією її територією*: Україна є суверенна держава (ст. 1 Конституції України). Суверенітет України поширюється на всю її територію (ст. 2). У Конституції (ст. 5) визначається, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ і ніхто не може узурпувати державну владу. Повага до суверенітету України є вихідною умовою укладання міждержавних угод;

– *недоторканність державної території*: ст. 2 Конституції України визначає, що територія України в межах існуючого кордону є недоторканною. Недоторканність державної території означає, що ніхто не має права зазіхати на територію України, анексію або на насильницький поділ її території;

– *непорушність державних кордонів*: неможливість та заборона перетинання лінії кордону поза встановленими правилами;

– *недоторканність державних кордонів*: недоторканність самої лінії кордону, означеної на місці. Установлена на місцевості лінія кордону (демаркація) повинна суворо дотримуватися. Вона не може бути довільно змінена тією чи іншою державою. Будь-яка зміна лінії кордону на місцевості, навіть дуже незначна, можлива лише за взаємною згодою держав-сусідів. Спроби односторонньої зміни лінії кордону є порушенням міжнародного права;

– *недопущення розміщення іноземних військових баз*: на території України не допускається розташування іноземних військових баз (ст. 17 Конституції України). Відповідно до п. 14

“Перехідних положень” Конституції України використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України;

– *унітарність*: як видно зі змісту ст. 132 Конституції України законодавець розмежує зміст понять “засади територіального устрою”, “географічні і демографічні особливості територіального устрою”, “етнічні та культурні традиції територіального устрою”. У положеннях Конституції України законодавець не вказує про потребу чи можливість формування нової системи адміністративно-територіального поділу в Україні. Проте він чітко акцентує на можливості перманентного вдосконалення цієї системи шляхом уточнення меж, ліквідації чи розширення окремих районів. Звичайно, такий підхід потребує взяття до уваги “особливостей” (історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних) та “традицій” (етнічних і культурних).

Конституція України 1996 р. нічого не згадує про можливість утворення нових областей, їхню ліквідацію чи зміну меж. Лише у п. 13 ст. 92 у дуже загальній формі йдеться про те, що територіальний устрій України визначається виключно законами, і рішення з його реорганізації має право приймати виключно парламент. Передбачені засади територіального устрою визначають загальний порядок взаємовідносин усіх без винятку територіальних одиниць в державі й за своєю природою є універсальними. Проте така універсальність не дає підстав говорити про тотожність конституційно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, який зумовлюється їх функціональним призначенням та особливостями конституційно-правового регулювання.



Окремими нормативно-правовими актами законодавець не лише змінив правовий статус органів публічної влади, територіальна юрисдикція яких обумовлена адміністративними межами території, але й сформулював функціонально нові завдання для відповідних адміністративно-територіальних одиниць (закопи України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону “Порт Крим” в Автономній Республіці Крим”; “Про спеціальну економічну зону “Закарпаття”; “Про статус гірських населених пунктів в Україні”, “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”, “Про транскордонне співробітництво”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Списку історичних населених місць України” і т. д.).

У проекті Закону “Про адміністративно-територіальний устрій України” 2009 р. (ст. 2) визначено, що адміністративно-територіальний устрій будуватиметься та таких принципах:

– узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць (АТО), створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів державної влади;

– повсюдність юрисдикції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;

– збіг меж АТО з межами сусідніх АТО того самого рівня;

– обов’язковість розташування території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня інтеграції;

– субсидіарність у розподілі повноважень між рівнями публічної влади;

– наявність для кожного рівня АТО повноважень, у тому числі галузевих, які є основними щодо інших рівнів, що виправдовує створення такого рівня АТО;

– відповідність кількості адміністративно-територіальних одиниць попереднього рівня, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту – від 5 до 15;

– відповідність рекомендаціям Європейського Союзу щодо номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей [78].

4.5. Адміністративно-територіальні одиниці: поняття та види

Сучасна система адміністративно-територіального устрою України має свою територіальну сферу діяльності, особливі місцеві інтереси, які пов'язані з відповідною специфікою адміністративно-територіальних одиниць: історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних, релігійних, культурних, національних та інших традицій (рис. 4.1).

Прийнято вважати, що межі населених пунктів є природними, оскільки їх адміністративні межі обумовлюються природним розселенням людей і соціально-економічним процесом розвитку відповідного села, селища чи міста. Області й райони, як і їх межі, є штучними, оскільки кількість районів і областей та межі визначаються відповідними органами публічної влади.

На території 61 міста обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення, у тому числі у м. Севастополі функціонують окремі адміністративно-територіальні одиниці одного і того самого рівня та сформовано відповідні місцеві ради, зокрема: 37 міських рад міст районного значення; 119 селищних рад; 43 сільські ради. Загалом нараховується 199 рад територіальних громад (6114 депутатів, які входять до складу інших рад територіальних громад).



Згідно з Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 жовтня 1988 р. № 6700 в адміністративному підпорядкуванні Свердловської міської ради (Луганська область) крім шести рад (одна міська (Червонопартизанська) і п'ять селищних (Володарська, Калинівська, Комсомольська, Ленінська, Шахтарська) рад), територіальні громади яких розташовані на території юрисдикції Свердловської міської ради, перебуває Свердловський район, на території якого здійснюють свої повноваження сім сільських (Дар'їно-Єрмаківська, Бірюківська, Матвійівська, Медвежанська, Новоборовицька, Олександрівська, Провальська) рад району. Згідно з Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1988 р. № 6718 в адміністративному підпорядкуванні Краснолиманської міської ради (Донецька область) перебуває Краснолиманський район, на території якого здійснюють свої повноваження 12 сільських (Коровоярська, Криволуцька, Рідкодубівська, Рубцівська, Тернівська, Шандриголівська, Яцьківська, Дробішевська, Кіровська, Новоселівська, Ямпільська, Ярівська) рад району.



*Адміністративно-територіальна одиниця – частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.
Одним з критеріїв розмежування адміністративно-територіальних одиниць є порядок їх утворення.*



*Відповідно до Конституції України 1996 р. Україна є унітарною державою:
– систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села;
– до складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, м. Київ та Севастополь;
– м. Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.*

Реґіон. Конституція України 1996 р., подаючи поняття та засади територіального устрою України, ввела у конституційно-правовий понятійний апарат термін “реґіон” (ст. 132). Проте на законодавчому рівні так і не було визначено його правовий зміст, що спричинювало на практиці різні тлумачення цього терміна. Така неузгодженість була зумовлена тим, що на той час поняття “реґіон” уже широко використовувалося економістами, соціологами, географами, політологами та представниками інших галузевих наук.

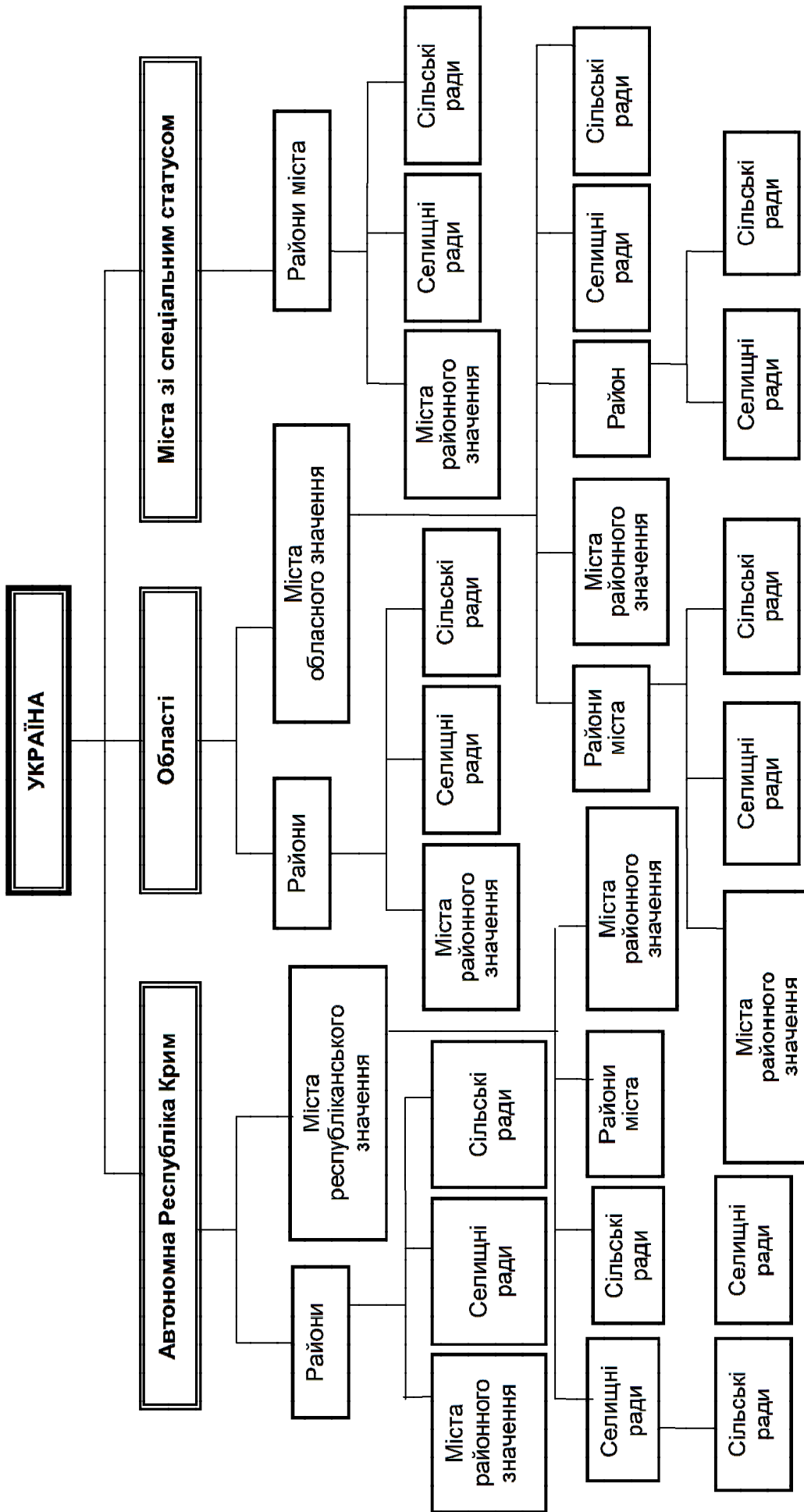


Рис. 4.1. Сучасна система адміністративно-територіального устрою України [1, с. 205]



Термін “регіон” не має однозначного наукового та законодавчого трактування. Найбільш поширеним є розуміння регіону як відносно неоднорідної території, яка має набір суттєвих однорідних характеристик політичного, економічного, соціологічного, екологічного, географічного, мовного ландшафту та ін. “Регіон” (на локальному рівні в межах держави) традиційно розглядають як територіально-економічну одиницю або як територіально-адміністративну одиницю, рідко – як громаду (що поєднує всіх жителів на певній території). В українській регіоналістиці “регіон” переважно ототожнюється з областю.

Саме поняття “регіон” пройшло кілька фаз розвитку і широко використовується фахівцями та науковцями. Зокрема, з 1826 р. використовується поняття регіон географічний; з 1954 р. – регіон економічний; з 1964 р. – регіон соціальний; з 1976 р. – регіон культурологічний [59].

Беручи за основу соціально-економічне розуміння поняття “регіон”, законодавець у ст. 1 Закону України “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” від 5 квітня 2001 р. вжив термін “Ірпінський регіон” – територія, яка охоплює місто обласного значення Ірпінь та селища Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області, що мають спільні особливості розвитку, єдину соціально-економічну інфраструктуру [31].

Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 8 вересня 2005 р. ст. 1 визначає, що “регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя” [46].



Регіон можна розглядати як умовну територіальну одиницю, що може складатися з кількох територіальних одиниць, які мають спільні особливості розвитку, єдину соціально-економічну інфраструктуру, тобто регіон – певна територіальна одиниця, що вирізняється з-поміж інших таких самих одиниць специфічними рисами (географічними, економічними тощо).

До сучасної системи адміністративно-територіального устрою входять складові, які за своїми ознаками можуть бути поділені на два види: поселення (село, селище, місто) та регіони (область та автономна республіка). Щодо району, то його у деяких випадках відносили до регіону, а в інших – ні. Наприклад, тоді коли діяв Закон України “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” [26] район вважався регіоном і на його території функціонувало регіональне самоврядування. З прийняттям Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” [48] регіональне самоврядування було ліквідовано. Сучасні тенденції засвідчують схильність вважати регіоном лише область, Автономну Республіку Крим, м. Київ та Севастополь.



Відповідно до положень проекту “Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України” (2008 р.) регіонами є визначені законодавством територіальні утворення із системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, м. Київ та Севастополь). Для цілей планування та регіонального розвитку можуть визначатись макрорегіони у складі кількох регіонів чи їх частин, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку території.

На думку авторів згаданої Концепції та Проекту Закону України “Про засади державної регіональної політики” [73], регіон – визначене законодавством територіальне утворення субнаціонального рівня із системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, м. Київ та Севастополь); макрорегіон – визначене законодавством, для досягнення особливих цілей розвитку, територіальне утворення у складі кількох регіонів чи їх частин, які об’єднані за спільними ознаками, та яким притаманні спільні проблеми розвитку; мікрорегіон – територіальне утворення у межах регіону (частина регіону), що характеризується цілісністю та особливостями розвитку.



Критерії розмежування повноважень між різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць дає діючий на сьогодні Бюджетний кодекс України через визначення первинних, базових та спеціалізованих соціальних послуг [4].

Зазначимо, що згадуваними вище проектами законів “Про адміністративно-територіальний устрій України” передбачається, що в Україні встановлюються три рівні адміністративно-територіальних одиниць: громади, райони, регіони.

Відповідно до ст. 86 Бюджетного кодексу України перший рівень компетенції, який розташований найближче до населення, визначається виходячи з принципу субсидіарності – забезпечення необхідного надання гарантованих державою першочергових соціальних послуг. Другий рівень визначається повноваженнями з надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян. А третій рівень – повноваженнями на забезпечення гарантованих державою послуг, необхідних для окремих категорій громадян, або таких, що потрібні для регіону в цілому [4].

Автономна Республіка Крим. Законом УРСР “Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки” від 12 лютого 1991 р. у межах території Кримської області було відновлено Кримську Автономну Радянську Соціалістичну Республіку у складі Української РСР [49]. Проте прийнявши цей Закон законодавець не поставив питання про належне її конституційно-правове оформлення. Фактично з 12 лютого 1991 р. аж по 19 червня 1991 р. Кримська Автономна РСР перебувала поза прямим конституційно-правовим регулюванням. І лише з прийняттям Закону УРСР “Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР” були внесені належні зміни до Конституції 1978 р. – двадцять п’ять областей – “Кримська” уже подавалась як “Кримська АРСР”.

Свого часу В.Шаповал зазначив, що утворення Автономної Республіки Крим у межах унітарної держави Україна замість звичайної адміністративно-територіальної одиниці – Кримської області є нетиповим для практики постсоціалістичних країн [93, с. 99].



Характеризуючи конституційно-правовий статус Кримської АРСР законодавець ужив термін “республіка”. Така нормотворча техніка притаманна у тих випадках, коли називають державні утворення (наприклад: Республіка Польща, Республіка Франція тощо). Проте у цьому разі маємо справу з якісно іншим конституційно-правовим явищем. Уживши термін “республіка” законодавець переслідував мету відновити ліквідоване ще в 1945 р. територіальне утворення, яке мало статус суб’єкта федерації у складі Російської Федерації. Факт відновлення відбувся уже в складі Української РСР, яка відповідно до чинної, на той час Конституції УРСР 1978 р., була унітарною державою.

Унаслідок зазначеного відбувся факт конституційно-правової підміни понять – відновлення існуючого колись правового явища, яке за природою своєю не вписувалося у чинний конституційно-правовий стан.

Закон України “Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України” [27] передбачав, що Верховна Рада України може достроково припинити повноваження Верховної Ради АР Крим, якщо остання порушує Конституцію та закони України.

Прийняття у 1996 р. Конституції України лише частково дало відповідь на поставлені питання щодо місця та ролі автономії в системі адміністративно-територіального поділу України, особливостей її конституційно-правового статусу.

Слід зауважити, що на ранніх етапах відновлення АР Крим були запропоновані державно-правові інститути, які, як виявилось, “не вписалися” у сучасну модель української унітарної держави (власне громадянство, інститут президента тощо). Їх некоректне функціонування сформувало системну загрозу встановленим засадам конституційного ладу України. На сьогодні ці конституційно-правові інститути не функціонують.

Положеннями Конституції України Автономна Республіка Крим конституційно оформилась як територіальна автономія. Територією АР Крим є територія Кримського півострова, крім міста Севастополя. До складу АР Крим входять – населені пункти, райони. Територія АР Крим

не може бути змінена чи передана до складу іншої держави без згоди Верховної Ради України і Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Суттєвий вплив на формування статусу автономії мають Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р. по справі про адміністративно-територіальний устрій [83], № 1-7/2009 від 3 лютого 2009 р. у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 1, 4, 8, 10, підп. “б” підп. 2 п. 13, п. 14, 17 розд. I Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві”; від 18 вересня 2008 р. у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ст. 3 Закону України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”; № 1-6/2002 від 17 жовтня 2002 р. у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ст. 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України); № 13-рп 2009 р. у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 1–2 ст. 141 Конституції України тощо.

У Рішенні Конституційного Суду України від 3 лютого 2009 р. по справі за конституційним поданням Верховної Ради АР Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 1, 4, 8, 10, підпункту “б” підпункту 2 п. 13, п. 14, 17 розділу I Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві” зазначено, що утворення у складі України АР Крим та наділення її повноваженнями є формою децентралізації державної влади в унітарній державі. Функціонування АР Крим ґрунтується також на конституційних засадах єдності та цілісності державної території, збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.



Нині конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим визначається Конституцією України (п. 8 та 37 ст. 25; п. 16 ст. 106; ст. 133; ст. 134–139; ст. 150) та Законом УРСР “Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки” [49], законами України “Про Автономну Республіку Крим” [22], “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” [32], “Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” [34], “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [24], “Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим” [45] та ін.



Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади щодо АР Крим відображається встановленим Конституцією України правовим статусом АР Крим, повноваженнями і питаннями, віднесеними до її відання, що є непорушимим і може змінюватися лише шляхом внесення змін до Конституції України. Делеговані законами України повноваження Автономній Республіці Крим визначають необхідне співвідношення державного управління та участі регіону у вирішенні тих чи інших питань внутрішньої політики держави на певному етапі її соціально-економічного розвитку і можуть змінюватися.

Конституція України передбачає, що АР Крим має свою Конституцію, яку приймає Верховна Рада АР Крим та затверджує ВР України. Нормативно-правові акти Верховної Ради АР Крим та рішення Ради міністрів АР Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Чинна Конституція АР Крим прийнята на другій сесії Верховної Ради АР Крим 21 жовтня 1998 р. Відповідно до ст. 135 Конституції України її було затверджено Законом України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” [32]. Зазначена стаття Конституції

України передбачає особливу процедуру прийняття Конституції АР Крим. Останню приймає Верховна Рада АР Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України, тобто 225 голосами. Водночас як звичайний Закон України приймається кількістю 226 голосів і більше.



Конституційна доктрина виходить з того, що Конституція є нормативно-правовий акт, що визначає правове становище держави. У нашому випадку Конституція АР Крим визначає статус не держави, а адміністративно-територіальної одиниці. Конституційна практика зарубіжних держав, зокрема Італії та Іспанії, свідчить, що адміністративно-територіальні одиниці з подібним статусом мають право приймати власні статuti, які у подальшому затверджуються на рівні парламенту відповідної держави. Отже, конституційно-правова природа Конституції АР Крим скоріше наближується до статуту території, а не Конституції у прямому розумінні слова.

Конституція України та Конституція АР Крим установлюють конституційно-правовий статус Верховної Ради АР Крим. Відповідно до ч. 1 ст. 136 Конституції України вона є представницьким органом АР Крим і виконує важливі функції в організації державної влади, взаємодії в межах конституційного поля України з парламентом України, Президентом України, постійним представником Президента України в АР Крим.

Порівнюючи особливості конституційно-правової природи Конституції АР Крим та Закону України бачимо суттєву різницю. Водночас юридична сила Закону є вищою, ніж Конституції АР Крим.

Зазначимо, що Верховна Рада АР Крим є виключно представницьким органом, який формується громадянами України, які проживають на території автономії. Вона не є установчим та законодавчим органом. Розвиваючи думку В.Кампо, можна сказати, що Верховна Рада АР Крим здійснює правотворчу діяльність через нормотворчу, правозастосовну та правоконтрольну (юрисдикційну) функції.

Більш повно правовий статус Верховної Ради АР Крим врегульований у Законі України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” [23]. Цей орган здійснює свою діяльність на таких принципах: верховенства права; конституційності, законності; гласності; колегіальності; поєднання інтересів АР Крим із загальнодержавними інтересами України; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, Конституцією АР Крим судового захисту. Її діяльність визначається Конституцією України, Законом України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”, Конституцією АР Крим, Регламентом Верховної Ради АР Крим, іншими нормативно-правовими актами в межах її повноважень.

Представницький орган АР Крим приймає не закони, а рішення та постанови, що кореспондується із ст. 144 Конституції України, яка встановлює: “Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є обов’язковим до виконання на відповідній території”.

Відповідно до ст. 137 Конституції України Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань: сільського господарства і лісів; меліорації кар’єрів; громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства, рибальства; санітарної і лікарняної служб.

До відання АР Крим належить: прийняття Конституції АР Крим, інших нормативно-правових актів; призначення виборів депутатів у Верховну Раду АР Крим; затвердження складу виборчої комісії АР Крим; ухвалення рішення про проведення місцевого референдуму; затвердження бюджету АР Крим і внесення у нього змін, контроль за його виконанням; затвердження програм АР Крим із питань соціально-економічного і культурного розвитку, раціонального використання природних ресурсів; вирішення питань адміністративно-територіального устрою відповідно до законодавства України; забезпечення функціонування та розвитку державної та національних мов і культур в АР Крим; затвердження Президії, постійних і тимчасових комісій

Верховної Ради АР Крим; затвердження за поданням Голови Ради міністрів АР Крим структури і кількості Ради міністрів, апарату Ради міністрів та грошових витрат на їхнє утримання; заслуховування звітів комісій, керівників органів, що утворює або обирає Верховна Рада Автономної Республіки Крим, тощо.

Рада міністрів АР Крим як орган виконавчої влади АР Крим самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження з питань, віднесених до відання АР Крим Конституцією України, Конституцією АР Крим і законами України. Рада міністрів АР Крим формується Верховною Радою АР Крим на термін її повноважень (п'ять років), відповідальна перед нею і очолюється Головою Ради міністрів АР Крим.

Рада міністрів АР Крим виконує також державні виконавчі функції і повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України.



Область – частина країни, державної території, адміністративно-територіальна одиниця в Україні [5, с. 807].

Область – вища ланка в системі адміністративно-територіального поділу України, утворена з метою ефективного врегулювання відносин на регіональному рівні. Вона характеризується певним організаційним відособленням, цілісністю, економічною та соціальною самодостатністю, місцевими особливостями і традиціями.

До складу області, як найбільшої територіальної одиниці, входять ієрархічно підпорядковані менші за розміром адміністративно-територіальні одиниці: село, селище, місто, район у місті, район.

Область являє собою визначене владним рішенням держави коло територіальних громад сіл та їх об'єднань, селищ і міст, які отримали право на формування спільних інтересів. На цьому рівні найбільш ефективно забезпечується взаємодія двох провідних суб'єктів конституційного права: держави і регіонального об'єднання територіальних громад.

Обласний поділ був запроваджений у 1932 р. В Україні налічується 24 області. Особлива роль області в системі адміністративно-територіального поділу визначається положеннями ст. 132 Конституції України, у якій приводиться вичерпний поіменний перелік областей. Це означає, що утворення нової області чи ліквідація уже існуючої обов'язково потребують внесення змін до Конституції України. Конституція також визначила, що конституційно-правові відносини між областю і державою формуються на засадах децентралізації. Це передбачає необхідність утворення обласного органу місцевого самоврядування, тобто область розглядається не лише як адміністративно-територіальна одиниця, а й як сформоване державою об'єднання територіальних громад, яке через обласну раду виробляє і реалізовує свої спільні інтереси.

Обласний поділ в Україні є одним із гарантів стабільності конституційного устрою держави. Реалізація більшості засад конституційного ладу (громадянська злагода; консолідація і розвиток української нації; захист суверенітету і територіальної цілісності; унітаризм державного устрою; народний суверенітет; багатоманітність форм економічного, політичного і духовного життя та інші) може бути забезпечена саме на обласному рівні, і це обумовлює посилену увагу до нього.

Досить вдале тлумачення терміна “область” наведено у ст. 19 проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”: “область – це основна складова частина території України, яка історично склалася і характеризується певним організаційним відособленням, цілісністю, економічною та соціальною самодостатністю, місцевими особливостями і традиціями” [72]. Область утворена як вища ланка в системі адміністративного поділу з метою оптимального врегулювання відносин на регіональному рівні. Вона є результатом діяльності держави з організації власної території та вирішення питань регіонального рівня.

Слід зауважити, що положення проектів законів України “Про засади державної регіональної політики” [73] та “Про адміністративно-територіальний устрій України” [72] передбачають суттєву зміну природи області. Пропонується робити наголос на визначення раціональної просторової основи для організації публічної влади, забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективне використання ресурсного потенціалу, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики.

Дуалізм політико-правової природи області обумовлений особливим місцем, що відводиться їй у системі територіальної організації держави. Як об'єкт конституційно-правового регулювання, область є адміністративно-територіальною одиницею, яка визначає територіальні межі дії системи місцевих органів публічної влади; як суб'єкт конституційно-правових відносин, область – сформоване державою об'єднання територіальних громад, наділене правом вироблення та реалізації спільного інтересу населення області шляхом прийняття рішень на обласному референдумі або обласним представницьким органом – обласною радою.

Проблема конституційно-правового статусу області полягає у забезпеченні гармонійного співвідношення інтересів населення області з інтересами українського народу, повноважень обласного представницького органу із повноваженнями інших суб'єктів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади.



На конституційно-правовий статус області впливають такі чинники: територіальний устрій України; форма правління; політичний режим; соціально-економічні фактори.

Області України можна поділити на дві основні групи: прикордонні – межі яких частково визначаються лінією державного кордону, і внутрішні – межі яких державним кордоном не визначаються і всі вони межують виключно з іншими областями України. До прикордонних областей належать Вінницька, Волинська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Рівненська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чернівецька та Чернігівська області. До внутрішніх – Дніпропетровська, Кіровоградська, Полтавська, Тернопільська, Хмельницька та Черкаська області.

Допомагає це реалізувати утворена Указом Президента України Рада регіонів. Цей орган, маючи високий авторитет, відіграє вагомую роль у процесі узгодження міжрегіональних (міжобласних) інтересів та інтересів на рівні “центр ↔ регіон (область)”.

Конституційно-правовий статус області врегульовує не лише Конституція, а й окремі закони України (наприклад “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області” [43]; “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області” [42]; “Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області” [44]). Отже, можна говорити про загальний та спеціальний правовий статус областей в Україні. Таке конституційно-правове регулювання системи обласного поділу забезпечує стабільність системи територіального устрою Української держави в цілому та виступає додатковим гарантом непорушності окремих засад конституційного ладу.

Формування областей відбувається в рамках поєднання принципів децентралізації та децентрації публічної влади у межах єдиної держави [93, с. 99]. Інакше кажучи, область визначає просторові межі розвитку регіонального рівня політико-правових відносин і передбачає можливість їх специфічного нормативно-правового регулювання.

Отже, область, по-перше, є похідним конституційно-правовим явищем як результат діяльності держави щодо територіальної організації публічної влади. По-друге, область справляє незаперечний політико-правовий вплив на процес формування парламенту України і виборів Президента України, виступаючи територіальною базою виборчих округів. По-третє, населення областей формує окремі історичні регіони, яким притаманні власні погляди на процес і основні напрями розвитку Української держави.

Район. Ця адміністративно-територіальна одиниця розглядається як середня ланка в системі територіального устрою України. Вона об'єднує систему адміністративних одиниць первинного порядку (сіл, селищ, міст) і, водночас, забезпечує цілісність області, оскільки є її органічною складовою частиною.



Район – територіальне утворення, що має межі й системоформуючий центр, роль якого відіграє районний центр, та може розглядатися як самостійна система, здатна до самоорганізації.

Район – цілісна складова частина області переважно з агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими і міськими населеними пунктами, які входять до його складу як самостійні адміністративно-територіальні одиниці.

Районний поділ був запроваджений у 1923 р. В Україні налічується 490 районів. У системі адміністративно-територіального устрою України слід розрізняти два види районів: сільські райони та райони у містах. У Конституції України термін “сільський район” не вживається. Законодавець використовує поняття “район”. Проте слід зауважити, що конституційно-правові статуси “району” та “району в місті” мають суттєві відмінності.

Відповідно до п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, установлення і зміна їх меж, найменування і перейменування таких районів, а не районів у містах. Отже, утворення, ліквідація та зміна меж районів є виключним правом Верховної Ради України. Це є свідченням важливості й перспективності районної ланки. Вагомості району як адміністративно-територіальній одиниці додав і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким районні ради в межах наданих їм повноважень покликані представляти спільні інтереси самоврядних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Територію будь-якого адміністративного району слід оцінювати за набором характеристик з метою виявлення її як загальних закономірностей, так і притаманних особливостей. До основних характеристик можна віднести: розмір, конфігурацію, внутрішні особливості, функціональні взаємозв'язки та структурні особливості.

Вітчизняні дослідники Г.Рогожин [84] та А.Ярмоленко [97] залежно від людності та густини сільських поселень в Україні виділяють 12 видів районів сільського розселення. Серед них такі: дрібнохутірський зі зрідженою мережею поселень (поліські райони Волинської та Рівненської областей); дрібно- та середньоселенний зі зрідженою мережею поселень (поліські райони Житомирської, Київської, Чернігівської та Сумської областей); середньо- та крупноселенний з рівномірним заселенням території та високою густиною населення (частина лісостепової зони); крупноселенний з густою мережею поселень (центральна та південно-західна частини Лісостепу); дрібно- та середньоселенний з переважанням стрічкових форм розселення (північний і частково центральний Степ); дрібно- та крупноселенний зі зрідженою мережею поселень (центральний та південний Степ); дрібно- та середньоселенний з густою мережею поселень (західні області України); передгірний крупно- та середньоселенний (передгірні райони Карпат та Закарпаття); гірський дрібно- та середньоселенний з рівним та дисперсним розселенням (у Карпатах); дрібно- та середньоселенний з розвиненими міськими агломераціями (Донбас і Придніпров'я); гірський дрібноселенний із зрідженою мережею поселень (гірський Крим); прибережно-курортний (Південний берег Криму).

Сільський адміністративний район пройшов у результаті реформи адміністративно-територіального устрою складний шлях свого становлення та розвитку. Порівняно з попередньою адміністративно-територіальною одиницею – волостю, район є не просте поєднання території, населення й господарських об'єктів, а цілісний складний соціальний організм територіальної організації держави. Формування його території тісно пов'язано з організацією промислового і сільськогосподарського виробництва, природними особливостями, сировинною базою, етнічним складом населення, спільними інтересами людей, розвитком шляхів сполучень тощо.

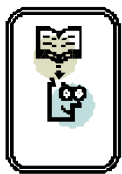
У системі адміністративно-територіального устрою будь-якої держави завжди присутні елементи, які є основою власне цієї системи і забезпечують зв'язок між її складовими. В Україні ця роль припала на середню ланку адміністративних одиниць, насамперед на сільські райони. У створеній триступеневій системі адміністративно-територіальних одиниць вони відігравали роль проміжної ланки, а крім того, стали, по суті, основною територіальною одиницею, де практично вирішувалися питання соціально-господарського розвитку.



Сільський адміністративний район має низку властивостей, які суттєво відрізняють його від інших адміністративно-територіальних одиниць: – є специфічною моделлю сільської спільності людей. Як правило, його основу становлять сільські населені пункти і сільське населення. Цей фактор має надзвичайно

важливе значення у реалізації державної політики, пріоритетним напрямом якої є соціальний розвиток села й агропромислового комплексу;
– забезпечує зворотний зв'язок територіальних громад з обласними і центральними органами влади;
– є просторовою основою поєднання державного управління і місцевого самоврядування;
– у системі адміністративно-територіального устрою України район є середньою ланкою. Він забезпечує цілісність області шляхом узгодження інтересів адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня (сіл, селищ, міст).

Під час установаження адміністративних кордонів районів урахувалися економічна і сільськогосподарська спроможність території, її цілісність, національний склад населення, етнічні, побутові та інші місцеві особливості. Хоча не завжди вдавалося досягти поєднання цих інтересів, та все ж районування зробило свій внесок у практику організації території в інтересах населення.



З часу утворення району як адміністративно-територіальної одиниці минуло 90 років. Стабільність району та його розмір сприятливо впливали на функціонування органів влади, розвиток промислового і сільськогосподарського виробництва, забезпечили соціальну і господарську спільність населення і середовище його проживання. Тому можна сказати, що район є вдалою адміністративно-територіальною одиницею.

Район є просторовою основою життєдіяльності населення. Він являє собою складний соціально-економічний організм. Процес створення й функціонування цього організму як об'єкта управління, як середовища проживання населення повинен мати під собою чітку правову основу. Практика довела, що райони як адміністративно-територіальні одиниці потребують визначення й закріплення їхнього правового статусу. Це забезпечувало б організаційно-правові засади діяльності та дотримання інтересів населення під час формування й розвитку територій районів.



Населений пункт – поселення, первинна одиниця розселення людей у межах однієї забудованої ділянки території (місто, селище, село), що склалося внаслідок історичних умов, традицій, обрядів, звичаїв і яке має власну назву.

Станом на початок 2013 р. усіх населених пунктів в Україні – 30219 одиниць. Населені пункти виступають місцями не тільки мешкання населення, а й зосередження різноманітних видів його діяльності. Інакше кажучи, населені пункти виступають своєрідними смугами економічного життя, структуруючи навколишню територію за функціональним використанням та спрямованістю зв'язків. І чим значніший населений пункт, тим більшу територію охоплює його вплив і тим складніший характер має використання землі в межах його власної території. Населені пункти (міста, селища і села) є так звані "первинні" рівні місцевого самоврядування, оскільки лише в межах цих адміністративно-територіальних одиниць утворюється такий основоположний елемент системи місцевого самоврядування, як територіальна громада.

Дуалістична природа сучасного села, селища та міста зумовлюється тим, що вони є населеними пунктами і одночасно адміністративно-територіальними одиницями (села, селища – не всі). Сьогодні дискутується питання встановлення поняття "населений пункт". На думку членів робочої групи, яка працювала над офіційним законопроектом від уряду у 2004 р., населений пункт – сфера компактного проживання мешканців. Населені пункти, які не задовольняють умовам віднесення їх до адміністративно-територіальних одиниць, можуть мати деякі елементи самоврядування та повноваження, однак наділення їх ними здійснюється не державою, а адміністративно-територіальною одиницею, складовими яких є ці населені пункти.



Конституційно-правовий статус міста, села та селища зумовлюється їх правосуб'єктністю; функціями та компетенцією органів публічної влади, юрисдикція яких поширюється виключно на території цих адміністративно-територіальних одиниць; механізмом здійснення функцій міста, району в місті, села, селища; гарантіями ре-

лізації їхніх прав та юридичною відповідальністю, яку можуть нести відповідні органи публічної влади.

Реалізуючи нові підходи до формування ефективної системи адміністративно-територіального поділу Кабінет Міністрів України пропонує на законодавчому рівні ввести нові поняття “поселення” та “тимчасове поселення”. Вважається, що поселення – це компактно заселене місце постійного проживання людей, що має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстровано в порядку, передбаченому законом.



Поселення поділяються на такі категорії:

- місто – поселення з компактною, переважно багатопверховою забудовою, на території якого розташовані об’єкти економічної активності, яке має розвинену соціальну, комунальну і транспортну інфраструктуру, з чисельністю населення не менше ніж 10 тис. жителів. Статус міста може мати поселення з меншою чисельністю жителів, якщо воно мало цей статус історично;*
- село – поселення з переважно садибною забудовою;*
- селище – поселення з переважно садибною забудовою, утворення та розвиток якого пов’язані з розташуванням на його території об’єктів економічної активності, з чисельністю постійного населення більше 1000 жителів;*
- тимчасове поселення – компактне місце перебування (праці, служби, відпочинку, відбування покарання) громадян, зареєстрованих за іншим місцем постійного проживання, що може мати власну назву або не мати її.*

Межі поселення та тимчасового поселення визначаються на підставі містобудівної документації, розробленої відповідно до законодавства.

Місто. Як населений пункт (поселення) місто проявляє себе як частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Нині в Україні 459 міст.

Існує багато визначень поняття міста (город, *mjasto*, *urbs*, *stadt*, *town*, *city* та інше), які, хоча принципово і не суперечать одне одному, але акцентують увагу на тих чи інших аспектах, відповідно до різних цілей дослідження феномену міста.

Енциклопедичне визначення поняття “місто”: “Великий населений пункт, жителі якого зайняті, головним чином, у промисловості, торгівлі, а також у сфері обслуговування, науці, культурі, управлінні. Міста є центрами зосередження населення, не пов’язаного безпосередньо із сільським господарством. Для них характерна територіальна концентрація, підвищена щільність населення і компактність забудови” [66, с. 111]. Тут увага зосереджена на чисельності населення і видах зайнятості населення та характері освоєння міського простору. За В.Далем, “населене місце визнане містом, котрому уряд дав міське управління” [10]. Тут фіксується увага саме на наявності місцевого самоврядування.

За визначенням Б.Хорєва, головні ознаки міста – це населене місце значне за розмірами, чисельністю й щільністю населення, зайнятого переважно в неаграрних сферах діяльності ... відрізняється від села високим ступенем різноманітності та інтеграції трудової діяльності (виробничої та невиробничої) ... розвиненою соціальною та інженерно-транспортною інфраструктурою, специфічним способом життя. Ж.Боже-Гарньє так визначає місто: “Місто – плід зусиль природи і людини. Подібно до квітки, воно зобов’язане своїми відмінними особливостями, як тій території, на якій виросло, її ґрунту і клімату, так і праці людей. Місто народжується, росте, розквітає і іноді вмирає” [8, с. 19, 49].

Як видно із наведеного, сучасне поняття “місто” визначається такими ознаками, як чисельність населення, вид діяльності переважної більшості населення, щільність забудови і населення, наявність розвиненої сфери культурно-побутового обслуговування, інженерної та транспортної інфраструктури, характером благоустрою території. Для міста обов’язковим є наявність органів місцевого самоврядування, юридичне закріплення його статусу, прав, обов’язків, меж і власна назва.

Кожне місто – це складний, функціонально-планувальний і територіальний комплекс, що залежить від конкретних природних, соціальних, економічних і ландшафтних умов. Конкретні умови визначають індивідуальний образ міста. Багато міст можна об'єднати за схожими типовими умовами: за кількістю населення; за ознаками господарського профілю; за адміністративним значенням; за значенням міст у системі населених місць тощо. Таким чином формується типологія і класифікація міст.

Поширення класифікаційних груп пояснюється розвитком процесів урбанізації і територіальної концентрації населення у великих містах. За такої класифікації, де в межах одного угруповання присутні кілька груп, мабуть було б доцільним взагалі відмовитися від вербальних визначень, залишивши лише кількісні показники.

Згідно з державними будівельними нормами “Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень” (ДБН-360-92*) [13] передбачена така типологія міст України за чисельністю населення:

- малі (до 50 тис. осіб);
- середні (50–250 тис. осіб);
- великі (250–500 тис. осіб);
- значні або надвеликі (500 тис. – 1 млн осіб);
- найзначніші, або міста-мільйонники (понад 1 млн осіб) [13].



Незважаючи на те, що саме види діяльності населення визначаються як головні майже усіма дослідниками, загально визнаної класифікації міст і селищ за їхніми народно-господарськими функціями досі не існує, хоч функціональна спеціалізація міст розроблена досить ґрунтовно, як у зарубіжній, так і вітчизняній містобудівній та економіко-географічній науці. Відповідно до цих документів за господарським профілем міста поділяються на промислові, портіві, курортні, міста-залізничні вузли, наукові центри, центри нових технологій (технополіси) тощо.

За своїм значенням міста в Україні поділяються на чотири типи: міста зі спеціальним статусом; міста республіканського АРК значення, міста обласного значення, міста районного (міського, районного у місті) значення.

В Україні налічується два міста зі спеціальним статусом, 11 міст республіканського значення АРК, 166 міст обласного значення, 280 міст районного значення, у тому числі 15 міст, що входять до складу інших міст або районів інших міст.



Місто республіканського, обласного значення – населений пункт з чисельністю населення понад 50 тис. жителів, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд. До категорії міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення можуть бути також віднесені населені пункти з чисельністю населення менше ніж 50 тис. жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пункти, які включені до курортних зон і на їх території розміщені санаторії, стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.



Місто районного значення – населений пункт, на території якого розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств побуту з кількістю населення понад 10 тис. жителів, більша частина якого зайнята в промисловості чи соціально-культурній сфері.

Малі міста відіграють важливу роль в економічній діяльності різних галузей виробничої та невиробничої сфер. За часткою населення, зайнятого в різних галузях економіки України, можна виділити такі категорії малих міст: міста з переважно промисловими функціями; транспортні вузли; санаторно-курортні та рекреаційні центри; історичні, історико-архітектурні, куль-

турні та туристичні центри; адміністративні центри районів; господарські центри місцевого значення; центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню.

Законом України “Про генеральну схему планування території” визначено такі типи малих міст: міста, що прилягають до центрів систем розселення, мають значні рекреаційний та оздоровчий, природний та історико-культурний потенціали; міста – центри сільськогосподарських районів; монофункціональні міста [30].

За питомою вагою населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, виділяються такі категорії міст: міста з переважно промисловими функціями, транспортні вузли, санаторно-курортні та рекреаційні центри, історичні, історико-архітектурні, культурні та туристичні центри, адміністративні центри районів, господарські центри місцевого значення, центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню [59, с. 261].

За розміщенням продуктивних сил міста поділяються на монофункціональні (шахтарські, одногалузеві промислові, портові, курортно-рекреаційні, наукові, управлінські, культурно-освітні) та багатофункціональні.



Монофункціональне місто – населений пункт, який існує на базі одного або кількох однопрофільних містоутворюючих підприємств. Насамперед це міста, які виникли при гірничодобувних підприємствах, електростанціях, цукрових заводах, міста-курорти тощо.

Монофункціональні міста можуть бути:

- індустріальними центрами (вугледобування, добування рудної і нерудної сировини, енергетики, обробної промисловості, хімічної і нафтопереробної промисловості);
- аграрно-індустріальними центрами;
- транспортними центрами;
- лікувально-оздоровчими центрами;
- центрами художніх промислів [19].

Поряд із промисловими та транспортними центрами сформувалася розгалужена мережа культурних, освітніх, курортних та багатофункціональних міст. Україна стала “державою міст”, які є пріоритетною формою розселення. Значний розвиток міст у цілому має прогресивне значення для розвитку суспільства та одночасно зумовлює виникнення багатьох складних проблем, розв’язання яких потребує тривалого часу.

Одним з важливих питань класифікації міст є взаємопов’язаний розвиток соціально-культурних функцій міст різного типу на території регіонів. Мова йде про сучасні та майбутні типи міських поселень у просторі, які є об’єктом містобудівного планування. Тому дивно, що ні в державних будівельних нормах 2002 р. (ДБН-360-92**), ні в “довіднику проектувальника” (2006 р.), ні в інших офіційних виданнях у галузі містобудування останніх років в Україні немає жодної згадки про народногосподарський профіль міст, їхню народногосподарську спеціалізацію.



У 90-х рр. минулого століття актуалізація проблеми збереження історичної архітектурної та містобудівної спадщини стала підґрунтям для ще одного важливого виду класифікації міст – історичних міст.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 878 було затверджено список історичних населених місць України (міст і селищ міського типу). У тому самому році було розроблено проект Положення про історичне населене місце України.

Зауважимо, що нині під час регулювання статусу населених пунктів до уваги беруться міжнародно-правові стандарти. Зокрема, слід звернути увагу на положення Міжнародної хартії з охорони й реставрації нерухомих пам’яток і визначних місць (Венеціанська хартія, 31 травня 1964 р.) [61], Рекомендації ЮНЕСКО про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (Варшава – Найробі, 26 листопада 1976 р.) [82], Міжнародної хартії про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія, 1 січня 1987 р.) [63], Стамбульської декларації з населених пунктів

(Рішення Конференції ООН по населеним пунктам (Хабітат II) від 14 червня 1996 р.) [87], Єреванської декларації про децентралізацію (28 квітня 1999 р.) [16], Міжнародної хартії з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини (Краківська хартія, 26 жовтня 2000 р.) [62], Загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS) від 26 травня 2003 р. (Regulation (EC) № 1059 Of The European Parliament And Of The Council) [18].



На відміну від регіону, населені пункти мають історично сформовані територіальні межі.

До населених пунктів слід віднести: село (категорія сільських населених пунктів), селище, місто (категорія міських населених пунктів).

Населені пункти є найбільш стійкими адміністративно-територіальними одиницями в системі територіальної організації будь-якої держави. І мова може йти лише про формування якихось факультативних елементів, які можуть вносити специфіку до визначення статусу відповідного міста (місто зі спеціальним статусом, місто обласного значення (підпорядкування), місто районного значення (підпорядкування), обласний центр, столиця і т. д.).



Конституція України не визначає конституційно-правовий статус міста. Ми не знаходимо у ній жодних положень і про місто – обласний центр. Обласні центри визначались правовими актами, якими утворювались області.

Дуалістична природа сучасного міста зумовлюється тим, що воно є і населеним пунктом, і адміністративно-територіальною одиницею. Як населений пункт місто проявляє себе як частина комплексно заселеної території України, що склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом.

Як адміністративно-територіальна одиниця місто є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

На думку В.Шкабаро, місто розглядається як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення [94, с. 115–118].

Райони в містах. Районний у містах поділ у сучасному вигляді був запроваджений у 30-х рр. XX ст. До середини 90-х рр. минулого століття він залишався незмінним. З відновленням в Україні місцевого самоврядування цей елемент адміністративно-територіального поділу викликав багато дискусій. Одна з найбільших дискусій точилася щодо питання конституційно-правового статусу самоврядних органів, що функціонують на рівні міського району.



На 2013 р. в Україні є 26 міст з районним поділом: Горлівка, Вінниця, Донецьк, Дніпропетровськ, Дніпродзержинськ, Запоріжжя, Житомир, Кіровоград, Київ, Кременчук, Кривий Ріг, Луганськ, Макіївка, Маріуполь, Миколаїв, Одеса, Полтава, Сімферополь, Севастополь, Суми, Черкаси, Чернігів, Харків, Херсон, Хмельницький.

Усього в містах налічується 118 районів. За рішеннями відповідних міських рад утворено 57 районних у містах рад.

Районні у містах ради не утворені в таких містах: Горлівка (Донецька область); Вінниця; Макіївка (Донецька область); Запоріжжя; Київ; Львів; Маріуполь; Миколаїв; Одеса; Суми; Харків.

Складність організації влади у цих містах обумовлюється наявністю конфлікту інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами окремих його складових.

Виникнення цього конфлікту зумовлено положеннями законодавчих актів радянського періоду. Так, зокрема, Закон УРСР “Про міську, районну в місті раду депутатів трудящих Української РСР” [50] фактично провів ототожнення повноважень міської Ради та районних у місті Рад (п. 3 ст. 32).

На початку 90-х рр. минулого століття сталися деякі зміни в підході до формування структури управління містом. По-перше, відбувся злам політико-правових гарантій, які функціонували завдяки дії радянської політико-правової системи. По-друге, розпочався процес формування нового конституційного законодавства про ради, проте, упроваджуючи інститут місцевого самоврядування в Україні, законодавець фактично уникав розв’язання проблем, пов’язаних з функціонуванням районів у містах. По-третє, в Україні назривала конституційна криза, яка сприяла боротьбі та протистоянню між різними рівнями влади.

Пошук ефективної моделі організації влади на рівні міста ускладнювався цілою низкою факторів: економічними (відбувалася різка зміна форм власності, зростала питома вага приватної власності), політичними (формувався багатопартійна політична система, зростало політичне протистояння між окремими органами влади, “центром” та регіонами, політичними партіями та їх представниками), соціальними (інфляційні процеси прискорювали зубожіння населення). Схема взаємозв’язків та підпорядкування, запропонована положеннями законів України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” [26] і “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” [48], уже не забезпечувала виконання єдиної політики на території міста. До того ж радянська система централізованого розподілу ресурсів визначила підпорядкування окремих сільських рад приміської зони міській раді.

Дефіцит ресурсів став причиною конфліктів між радами та призвів до хаотичної забудови приміської зони, нераціонального використання земельних ресурсів та багатьох недоречностей у розвитку територій. На рівні міста цей конфлікт став найбільш відчутним між загальноміським представницьким органом – міською радою та представницькими органами окремих частин міста – районними у місті радами. У різних містах такі конфлікти розв’язувалися по-різному. У м. Львові, наприклад, в 1994 р. певною мірою зняли напруження шляхом ліквідації районних рад. Слід зазначити, що державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні, очолювана Президентом України (1991–1994 рр.), народним депутатом України Л.Кравчуком, визнала за позитивний досвід щодо реформування управління у м. Львів.

Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно розв’язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції і розв’язання якого не доручено жодному іншому органу.

Поняття “організація управління районами в містах” у контексті ч. 5 ст. 140 Конституції України та ч. 1 ст. 41 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” пов’язане з питаннями організації управління містом і надає можливість міським радам у містах з районним поділом розв’язувати питання щодо матеріально-фінансового та організаційного забезпечення; здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених Конституцією України, Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами України.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлює певні вимоги до визначення повноважень районних у місті рад, а саме:

– під час визначення обсягу і меж повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів мають бути враховані загальноміські інтереси та колективні потреби територіальних громад районів у містах (ч. 3 ст. 41);

– визначений міськими радами обсяг повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання.

Ці вимоги Закону не завжди чітко дотримуються на практиці. Досить часто вирішальне значення під час розподілу повноважень відіграють суб’єктивні чинники, що призводить до

виникнення конфліктних ситуацій у взаємовідносинах загальноміського та районного в місті рівнів муніципального управління.



На практиці визначення обсягу повноважень районних у містах рад здійснюється відповідними міськими радами за допомогою Статутів територіальних громад міст (наприклад м. Донецьк) та окремих рішень рад. При цьому в кожному місті застосовуються різні підходи до розмежування повноважень міської та районних у місті рад, що пов'язано як з об'єктивними (особливості міста), так і з суб'єктивними чинниками (різні стилі та методи управлінської діяльності керівництва міста, партійний склад рад, різнополярність прагнень міської та районних еліт тощо).



Слід зазначити, що питання ліквідації районних у місті рад завжди приймалось із урахуванням цілої низки політико-правових та соціально-економічних факторів, що дозволяло приймати компромісні рішення.

У містах, де проходила ліквідація районних у місті рад, утворювалися відповідні виконавчі органи. Так, 31 серпня 1995 р. рішенням № 365 виконавчого комітету Запорізької міської ради було затверджено “Положення про районну адміністрацію в м. Запоріжжя” та “Положення про колегії”. Схожі підходи використовували й інші міста (наприклад Маріуполь).

На основі узагальнення пропозицій міських та районних у містах рад було розроблено уніфікацію підходів до розмежування повноважень загальноміського та районного у місті рівнів муніципального управління (зокрема міських та районних у містах рад) з дотриманням вимог чинного законодавства та з урахуванням принципу субсидіарності.

Насамперед було визначено, які послуги доцільно надавати жителям міста на загальноміському, а які на районному чи навіть на низовому (наприклад мікрорайон) рівнях. Відповідно до градації послуг було розмежовано повноваження. При цьому не так важливо, чи утворюються ради на районному рівні, чи ні (натомість можуть функціонувати, а в деяких містах вже функціонують територіальні виконавчі органи муніципального управління). Пріоритетного значення набуває питання дотримання принципу субсидіарності, максимального наближення надавача послуг до жителів-споживачів послуг, звичайно, з урахуванням вимог щодо якості таких послуг. Інакше кажучи, акцент робився на розмежуванні повноважень між рівнями управління, завдяки чому були розмежовані й повноваження між органами, що функціонують на цих рівнях.



Так, Полтавська міська рада свого часу прийняла рішення “Про утворення районних у місті рад” від 26 вересня 1997 р. Цим рішенням депутати Полтавської міської ради утворили на строк повноважень міської ради наступного 23-го скликання Київську, Жовтневу та Ленінську районні у місті ради. Проте окремим положенням було записано: “Вважати за доцільне, щоб міська рада наступного скликання розглянула питання про повноваження районних у місті рад на першій сесії міської ради”. Очевидно, приймаючи рішення про утворення районних рад у м. Полтаві, депутати піддали сумніву доцільність подальшого функціонування рад цього рівня. Дніпропетровською міською радою було прийняте рішення № 4 від 29 вересня 1997 р. “Про утворення у місті рад”. Крім Полтави (три районні ради) та Дніпропетровська (вісім районних рад), районні у місті ради збереглися і в інших містах.

З урахуванням розподілу повноважень має здійснюватися децентралізація міських фінансів з дотриманням нормативів щодо фінансового забезпечення відповідних послуг.

Ці підходи були використані під час підготовки проекту нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, розробленого Мінрегіонбудом у 2009 р., який дає визначення особливостей повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів.



Розкриваючи конституційно-правову природу статусів “міста”, “району в місті”, “села” та “селища”, увагу слід звернути на Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. у справі за конституційним поданням народних депутатів Ук-

раїни щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються в п. 29 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається у ч. 5 ст. 140 Конституції України та у ч. 1 ст. 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті.

У цьому рішенні Конституційний Суд України зауважив, що під термінами “район”, що використовується в п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, і “район у місті”, що вживається в ч. 1 ст. 133, ч. 5 ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ч. 1 ст. 2 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких має визначатися законом.



Згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, установлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах.

У ч. 1 ст. 133, ч. 4 і 5 ст. 140 Конституції України і, відповідно, в абзаці третьому ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у ч. 1 ст. 2 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ” район і район у місті визначаються як окремі адміністративно-територіальні одиниці, які мають різний правовий статус та інші відмінні ознаки.

На думку Конституційного Суду України, поняття “організація управління районами в містах”, що міститься в ч. 5 ст. 140 Конституції України, треба розуміти в системному зв'язку з її ст. 142 і ст. 143 як повноваження міських рад, що є органами місцевого самоврядування в містах з районним поділом, приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України.

Оскільки досі немає закону, який регулює питання адміністративно-територіального устрою, то єдиним актом, який діє, є Положення “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” [70], затверджене 12 березня 1981 р. Президією Верховної Ради УРСР.



Сьогодні в Україні 900 населених пунктів – сіл, селищ, міст районного значення – приєднано до міст обласного та республіканського Автономної Республіки Крим значення зі збереженням їх як самостійних адміністративно-територіальних одиниць (так звані “міськради”). Міська рада – місто, що охоплює інші поселення. В Україні налічується 202 об'єднання міст із селищами та селами в різній конфігурації, 123 об'єднання міст та сіл, 30 об'єднань міст та селищ, 47 об'єднань міст, селищ, сіл, два об'єднання, до яких входять інші міста. Із 166 міст обласного значення 66 мають на своїй території інші ради – міські, селищні, сільські і населені пункти – міста, селища міського типу, селища, села. 3 280 міських рад міст районного значення 24 ради мають на своїй території населені пункти [1].

Міста зі спеціальним статусом – Київ і Севастополь. Конституція України у п. 16 ст. 92 передбачає, що виключно законами України визначаються статус столиці України та спеціальний статус інших міст. Проте відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції лише “міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України”. Це виділило їх серед інших міст, зафіксувало їх особливість і створило практично нездоланий рубіж у здобутті такого статусу для інших поселень.



Спеціальний статус міста характеризується особливою внутрішньою збалансованою системою розробки, прийняття, упровадження у життя управлінських рішень та контролю за їх виконанням, зміст яких визначається існуючими соціально-економічними та політико-правовими факторами. Цей статус передбачає не лише наявність особливої системи органів публічної влади, що діють на його території, а й обсягу їх публічно-правових повноважень (конституційних, адміністративних та фінансових).

Спеціальний статус м. Києва. Той факт, що м. Київ є одним з найстаріших міст України, а традиції її самоврядування мають тисячолітню історію не є визначальним. Наголос робиться на те, що місто не входить до складу Київської області, а його представницькі органи безпосередньо взаємодіють з вищими та центральними органами державної влади. Місто Київ – столиця України, а тому на нього покладається виконання столичних (специфічних) функцій:

– створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено м. Київ;

– вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні;

– надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, розміщеним у м. Києві;

– взаємодії з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України під час розроблення та вжиття ними заходів, програм та проєктів, що зачіпають інтереси столиці;

– вжиття заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення;

– виконання інших функцій м. Києва, передбачених у законодавстві України, специфічних для функціонування Києва як столиці держави, у межах законодавства України (ст. 4 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”) [47].

Здійснення столичних функцій забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у м. Києві та гарантується державою.

Жителі м. Києва визнаються територіальною громадою. Спеціальний статус передбачає, що виборний міський голова Києва є найвищою посадовою особою місцевого самоврядування, а голова Київської міської державної адміністрації призначається на посаду окремим Указом Президента України. Виконавчим органом Київської міської ради (орган місцевого самоврядування) є Київська міська державна адміністрація (орган державної влади). Така особливість вказує на те, що в межах м. Києва діє “іберійська модель” місцевого самоврядування, тоді як на решту території України поширюється модель, яка тяжіє до “французького підвиду континентальної моделі”.



Унаслідок того, що м. Київ є адміністративним центром, столицею України, а виконання столичних функцій потребує спеціального регулювання, наявності державної виконавчої влади, місцевого самоврядування у м. Києві теж має свою специфіку. Київ посідає особливе місце в системі адміністративно-територіального устрою України як місто загальнодержавного значення. Ці вагомні обставини потребують обов'язкового врахування під час визначення особливостей управління м. Києвом, доцільності формування в ньому органів виконавчої влади із загальною компетенцією. Ось чому в спеціальному законі мають визначатись як специфіка, особливості здійснення місцевого самоврядування, так і специфіка, особливості здійснення державної виконавчої влади, про що говориться в Конституції України.

Конституційні норми щодо особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 118 та ч. 2 ст. 140) у м. Києві, таким чином, діють лише у своїх принципових положеннях, тих положеннях, які визначають природу і правові засади місцевого самоврядування, його повноту, правові гарантії здійснення тощо. В іншому вони відсилають до окремого закону України. Тобто конституційні норми, присвячені місцевому самоврядуванню і місцевій державній адміністрації, щодо м. Києва мають рамковий характер. І законодавець під час розробки закону про статус м. Києва лише модифікує поєднання виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування, не порушуючи при цьому принципових конституційних положень.

Якщо законодавець пов'язаний лише конституційними принципами, то чи означає це, що він має надзвичайно великі простори для правового регулювання? На перший погляд, законодавець може використати дозвіл на конкретизацію статусу досить широко, як на користь компетенції місцевої державної адміністрації, так і на користь місцевого самоврядування. Проте у разі більш ретельного розгляду цього питання виявляється, що це не зовсім так. Законодавець не може на вільний політичний розсуд під час регулювання статусу столиці вибирати між прагненням зміцнити структуру державного управління чи самоврядування на рівні міста через різну вагу цих елементів в організації влади в м. Києві. Законодавець пов'язаний цілою низкою принципових конституційних положень, які стосуються функціонування як виконавчої влади у м. Києві, так і місцевого самоврядування.

Не можуть бути проігноровані, зокрема, право територіальної громади м. Києва самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1 ст. 140), право на організацію управління районами у місті (ч. 5 ст. 140), право на формування виборного органу місцевого самоврядування – ради (ч. 2 ст. 140), право на обрання міського голови (ч. 2 ст. 141), право на майно та на управління ним (ст. 142), право на фінанси, на державну фінансову підтримку (ст. 143), право на ведення місцевих справ, на широку компетенцію щодо вирішення питань місцевого значення, право на захист прав місцевого самоврядування в судовому порядку (ст. 143).

Простежимо це на прикладі відомого і важливого питання, а саме – виконавчого органу міської ради. Чи можна відмовитися від такого органу і перенести його виконавчі повноваження на місцеву державну адміністрацію? Таке рішення буде конституційним лише у разі, коли наявність виконавчого апарату не є суттєвою для нормального функціонування місцевого самоврядування як конституційно-правової інституції. Інакше кажучи, якщо такий орган може бути відсутнім, а місцеве самоврядування, як гарантована Конституцією інституція, не буде порушеним.

Відповідь на це питання має враховувати природу самоврядування як особливої форми організації управління в державі, і не тільки можливість прийняття рішень представницьким органом, які мають бути реалізовані виконавчим органом, а водночас і право цього представницького органу самому обирати форми, методи, процедури втілення своїх рішень у життя. Саме ця риса є сутнісною для місцевого самоврядування як єдності нормотворчої і виконавчої діяльності, що відповідає суті правової держави, задекларованій у ст. 1 Конституції України, принципу поділу влади, оскільки самоврядування (як управління) належить повністю і виключно до виконавчої влади в розумінні ст. 6 Конституції України. Особливою ознакою цієї форми управління є лише її децентралізація. З цього випливає, що на громадян, як носіїв права на місцеве самоврядування, покладена відповідальність за конкретне виконання і здійснення того, що вирішив місцевий представницький орган. Водночас це аспект тієї автономії, якою місцеві жителі володіють і у сфері організаційних питань як частини їх права на самоврядування. Будучи складовою частиною місцевого самоврядування як конституційно-правової інституції, організація виконання рішень представницького органу, а отже, самих громадян, за допомогою комунальних службовців, обраних посадових осіб тощо, не може бути вилучена з місцевого самоврядування без завдання шкоди його суті та природі.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” з урахуванням положень Європейської хартії про місцеве самоврядування послідовно закріпив весь спектр форм здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування (безпосередні форми – через місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання; опосередковані форми – через виборні ради та їхні виконавчі органи, органи самоорганізації населення тощо (ст. 7–14).

Закон закріпив також порядок прийняття статуту територіальної громади (ст. 19), визначив повноваження рад та їхніх виконавчих органів (ст. 25–41; 43–44), матеріальні і фінансові засади місцевого самоврядування (розд. 3), урегулював інші питання організації місцевого самоврядування. Проте реалізація цього Закону щодо Києва виявилася практично неможливою, незважаючи на те, що в його ст. 24 прямо встановлено, що правовий статус місцевого самоврядування у м. Києві та Севастополі визначається цим Законом з особливостями, передбаченими законами про ці міста. Проблема полягає в тому, що з прийняттям цього Закону не був остаточно врегульований не тільки статус місцевого самоврядування у м. Києві (в п. 1 розд. V “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” прямо встановлено, що положення цього Закону є підставою для розробки та прийняття закону про м. Київ), а й статус місцевої державної адміністрації, з обсягом повноважень значно ширшим, ніж це опосередковано впливає із Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, оскільки цей Закон визначає лише повноваження органів місцевого самоврядування, а не місцевих державних адміністрацій. Їх статус, повноваження, організація, порядок діяльності, оскільки вони входять до системи органів виконавчої влади, згідно з пунктом 12 ч. 1 ст. 92, а також ч. 2 ст. 120 Конституції України, мають визначатися виключно Конституцією та законами України. Отже, і проблема уточнення повноважень місцевої адміністрації у м. Києві, яка за п. 10 розд. XV “Перехідних положень” Конституції України здійснює виконавчу владу у м. Києві, вимагає розв’язання на законодавчому рівні.

Щодо адміністративно-територіального устрою м. Києва, то він визначається не тільки Конституцією України, а й відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України ще й законом України про територіальний устрій України.



Головним аргументом щодо неможливості прямого застосування Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо м. Києва є те, що Закон – акт, який повинен ґрунтуватися на Конституції. А це означає, що оскільки Конституція надає законодавцю повноваження диференціювати правовий статус м. Києва та інших міст, то загальний закон про місцеве самоврядування, який, не вирішуючи по суті проблему такої диференціації, а лише намагаючись відмовитись від неї чи відіслати до іншого закону, не може бути повнокровним регулятивним актом безпосереднього застосування в повному обсязі щодо місцевого самоврядування у м. Києві.

Обсяг повноважень Київради встановлюється Конституцією України (ч. 6 ст. 140), законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України – місто-герой Київ” та іншими законами України.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 4 ст. 16) передбачає право територіальної громади міста або міської ради утворювати або не утворювати органи місцевого самоврядування районів у місті (районних рад у місті). Те ж саме передбачає Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” (ст. 7) (не обмежуючи їх кількісно).

Відповідно до ч. 2 ст. 140 Конституції України особливості здійснення місцевого самоврядування в м. Києві визначаються окремим законом. Статус м. Києва визначається Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”, яким питання організації управління районами в місті віднесено до компетенції Київської міської ради (ч. 1 ст. 11).

Наведене дало підстави Конституційному Суду України дійти висновку, що поняття “організація управління районами у м. Києві” (ч. 1 ст. 11 закону про столицю) за змістом відповідає поняттю “організація управління районами в містах” (ч. 5 ст. 140 Конституції України) [83].

Чинні закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про столицю України – місто-герой Київ” до компетенції міських рад відносять повноваження приймати рішення з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цими та іншими законами.

Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті (на відміну від районів як регіонально-географічних утворень), Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами України чітко не визначені та не віднесені до компетенції інших органів. У зв’язку з цим та виходячи із спеціального конституційно-право-

вого статусу м. Києва як столиці України не виключається можливість вирішення цих питань Київською міською радою до їх повного законодавчого врегулювання.

Як бачимо, прийняття закону про особливий статус міста логічно обумовлюється передусім особливістю взаємодії “територіального суверенітету” з “територіальним верховенством”: у межах території України діє закон іншої держави (на території іноземних посольств, консульств, військово-морської бази тощо). Наступним фактором є те, що саме тут є низка особливостей у розвитку соціально-економічних, адміністративних, фінансових, правових і політичних відносин.

Спеціальний статус м. Севастополя. Відповідно до Конституції України, м. Севастополь є містом з особливим статусом, який має визначатися окремим законом (ч. 3 ст. 133 Конституції), та з власною державною адміністрацією (ст. 118 Конституції), що пов’язано з особливостями реалізації в ньому права на місцеве самоврядування (ст. 7; 140 Конституції). Проте закон про м. Севастополь так і не було ухвалено. Необхідність прийняття Закону України “Про спеціальний статус міста-героя Севастополя” полягає в тому, що потрібно, відповідно до Конституції України, законодавчо визначити:

- спеціальний статус м. Севастополя;
- організацію державної виконавчої влади (ст. 118 Конституції України визначає здійснення виконавчої влади в Севастополі виключно місцевою державною адміністрацією);
- особливості здійснення права територіальної громади на місцеве самоврядування;
- розв’язання проблеми управління комунальною власністю та інші питання.

Різні політичні сили, що сформувалися, зокрема і у вітчизняному парламенті, розглядають організацію влади у м. Севастополі по-різному, часто не враховуючи ні історичного досвіду, ні того адміністративно-територіального устрою Севастополя, який склався на сьогодні, ні тих причин, які спонукали до такого устрою; а також прагнуть пролобіювати закон щодо статусу м. Севастополя у такій редакції, яка б відповідала лише їх політичним інтересам та політичним баченням.

Дискусія ведеться навколо двох напрямів формування міської виконавчої влади у м. Севастополі:

- установа міцної державної виконавчої влади через міську державну адміністрацію, голова якої відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” призначається Президентом України, та вибори голови міської ради депутатами ради;
- запровадження класичної моделі місцевого самоврядування із загальноміськими виборами голови міста і міської ради та обмеження діяльності міської державної адміністрації окремими статтями Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

При цьому не враховують те, що м. Севастополь не є єдиною територіальною громадою, а складається з територіальних громад сіл, селища і міст, які входять до його складу. А відповідно до ст. 140 Конституції України право на місцеве самоврядування має територіальна громада.

Особливістю є те, що м. Севастополь не підпорядковується Автономній Республіці Крим, хоча перебуває на її території.



Місто Севастополь має надскладну територіальну організацію: чотири райони у місті; одне місто районного значення (м. Інкерман); одне селище міського типу (смт Кача); 29 сіл. Тут діють Севастопольська міська рада; Інкерманська міська рада (Балаклавський район, м. Севастополь); Орлінівська сільська рада (Балаклавський район, м. Севастополь); Тернівська сільська рада (Балаклавський район, м. Севастополь); Качинська селищна рада (Нахімовський район, м. Севастополь); Андріївська сільська рада (Нахімовський район, м. Севастополь); Верхньосадівська сільська рада (Нахімовський район, м. Севастополь).

Наведене свідчить, що м. Севастополь є адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня. Відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції України тут можна говорити про утворення органу місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст – районної чи обласної ради. Якщо ми говоримо про регіон, то логічно б виглядало утворення Севастопольської обласної ради. Проте це тягне за собою утворення Севастопольської області, а отже – зміни до чинної Конституції України.

Сьогодні лише місцева державна адміністрація, яка охоплює всю територію м. Севастополя, є єдиним для цієї території органом влади, а ради (включно з міською радою Севастополя) керують лише частинами цієї території. Виходячи із конституційного статусу міста-героя Севастополя, як окремої адміністративно-територіальної одиниці на рівні області, голова Севастопольської міської державної адміністрації наділяється правами та обов'язками на рівні голови обласної державної адміністрації.

Те, що міський голова не обирається всіма жителями Севастопольського регіону (трьох міст, одного селища та 29 сіл), пояснюється тим, що він, урахувавши особливості територіального устрою м. Севастополя, фактично виконує функції регіонального, а не суто міського, голови. У проєкті Закону "Про місто зі спеціальним статусом Севастополь" цілком слушно пропонується створити органи самоврядування на регіональному рівні у вигляді регіональної ради та її обраного голови з власним бюджетом. Натомість, на нижчому (комунальному) рівні мають обиратися три міські ради (Севастополь, Інкерман та Балаклава) та дві сільські ради (Кача та Орлине). Цікавою є думка авторів законопроєкту про те, що цим законом має регулюватися лише діяльність середнього рівня управління. Базовий рівень – комунальний – має бути врегульований законом про місцеве самоврядування.

Оскільки Конституція України передбачає ухвалення спеціального закону про м. Севастополь, але не про регіон м. Севастополя, а відповідно до ст. 140 Конституції територіальною громадою є лише місто, а не регіон, то без внесення відповідних змін до Конституції створення регіональної ради Севастополя на основі спеціального закону, передбаченого ч. 2 ст. 140 Конституції України, є неможливим.

Севастополь є суб'єктом конституційно-правових відносин і тому утворення інтегрованої системи самоврядування (міська адміністрація з власними громадами або ж районами), яка покриватиме усю територію "міста-регіону", тобто територію п'яти наявних громад (м. Севастополь, Інкерман, Балаклава, Кача та Орлине) є об'єктивною необхідністю.

Історично Чорноморський флот виступав містоутворюючим фактором щодо Севастополя та низки інших населених пунктів, значна частина жителів та інфраструктури яких тісно пов'язані з його діяльністю та обслуговуванням. Саме тому необхідні державні рішення і програми для поступового відокремлення об'єктів міської інфраструктури від військових гарнізонів Російської Федерації та забезпечення їх автономного функціонування. Сьогодні значна кількість військовослужбовців Чорноморського флоту Російської Федерації (щорічно більше тисячі осіб) звільняються в запас і залишаються на постійне місце проживання в Україні. Відповідно до Ташкентської Угоди держав – учасниць СНД від 15 травня 1992 р. про порядок пенсійного забезпечення і державного страхування військовослужбовців та членів їхніх сімей вони одержують пенсії (в середньому 2,5–3 тис. грн) з бюджету нашої держави. Видається слушним вивчити питання про доцільність переговорів щодо відповідних компенсацій цих витрат з боку Російської Федерації. Крім того, вони як отримувачі послуг зацікавлені в збереженні російськомовного середовища, що теж не може залишитися поза увагою Української держави.



Селище міського типу – населений пункт, що розміщений при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розміщені вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з чисельністю населення понад 2 тис. осіб, з яких не менш ніж дві третини становлять робітники, службовці та члени їхніх сімей.

В окремих випадках до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тис. жителів, але більш як 500 осіб, якщо вони мають близьку перспективу економічного та соціального розвитку, зростання кількості населення.

Центрами адміністративно-територіальних утворень (адміністративних районів) виступають, як правило, селища міського типу. Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР (затвердженим Указом Президії Верхов-

ної Ради УРСР від 12 березня 1981 р.), яке є діючим до сьогодні в частині, що не суперечить Конституції і законам України, визначено, що віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, установлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.



На основі організаційно-правового критерію всі селища міського типу можна розділити на три види: адміністративні центри районів; ті, що входять до складу міських рад; ті, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, але не є адміністративними центрами.



Відсутність критеріїв надання селу, селищу, місту та району статусу адміністративно-територіальної одиниці (особливо в частині їх матеріальної, фінансової, кадрової спроможності вирішувати питання місцевого значення) призвела до надмірної подрібненості територіальних громад і, відповідно, як до їх неспроможності, так і до неспроможності районних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад (із 490 районів – 230 з чисельністю жителів менше 40 тис. осіб, з них 23 райони – менше 20 тис. осіб; із 10278 сільських рад 3944 (38,4%) мають менше 1000 жителів, ще 5263 (51,3%) – менше 3000 осіб; із 459 міст 64 мають населення 5000–10000 жителів, 11 – менше 5000 осіб).

Надмірна подрібненість територіальних громад не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня публічних послуг та поступального соціального і економічного розвитку відповідних територій.

Статус існуючих на сьогодні селищ міського типу є невизначеним, оскільки Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” оперують терміном “селище”. Отже, маємо у сільській місцевості селища (колишні радгоспні селища), а у міській місцевості – селища міського типу.

За адміністративною ознакою селища міського типу України поділяються умовно на дві групи: до першої належать селища, що входять до складу міських рад (найбільше їх у Криму, Донецькій та Луганській областях); до другої – всі інші. Селища міського типу відіграють важливу роль у формуванні районної ланки місцевого самоврядування. Поселення, яке є місцезнаходженням ради громади, є адміністративним центром громади. Розподіл повноважень між районною і селищною радами у селищі-райцентрі здійснюється на основі ст. 26 та 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

В Україні існує 2248 селищ і 784 селищні ради (з них близько 300 на базі одного селища). Селищна рада – територіальна одиниця, що складається з кількох селищ або сіл. З 803 селищних рад 483 ради мають на своїй території інші населені пункти.

Селищна форма розселення характерна не лише для міського, а й для сільського населення України. Проміжне положення між містами та сільськими поселеннями займають селища міського типу, які розглядаються як резерв поповнення мережі міст.



Селища становлять 4,4% від загальної кількості населених пунктів України, в них проживає близько 0,83% населення.

По одному селищу мають Львівська та Тернопільська області; у Волинській, Закарпатській та Чернівецькій областях селищ немає взагалі. Найбільша чисельність селищ в Донецькій (245) та Харківській (166) областях. Найбільша питома вага населення селищ у загальному населенні області у Миколаївській (3,4%), Донецькій (2,4%) та Херсонській (2,2%) областях.

Селища із населенням менш ніж 100 осіб складають 40,9% від загальної кількості селищ, селища з населенням більше ніж 3000 осіб лише 0,3%.



Село – населений пункт з невеликою кількістю населення, яке постійно там проживає, та малоповерховою забудовою; тип поселення, мешканці якого зайняті переважно в сільському господарстві. Крім того, до сільських населених пунктів, за статистичним обліком, належать станційні селища, шляхові дільниці, селища лісгоспів, хутори, зимівлі, інші дрібні селища, не пов'язані із сільським господарством.

Розв'язання сучасних проблем сільського розселення залежить від позиції держави щодо шляхів вирішення селянського й земельного питань, пов'язаних зі змінами в розвитку продуктивних сил села, формах власності й територіальної організації виробництва, принципах і методах регулювання процесу розселення.



Нині спостерігається тенденція до подрібнення і вимирання малих поселень. Це зумовлено соціально-економічними процесами, які відбувалися в сільському господарстві в 90-х рр. минулого століття. Ліквідація колгоспів, концентрація аграрного виробництва та його індустріалізація спричинили втрату багатьма невеликими поселеннями виробничих функцій, призвели до звуження виробничої сфери, зниження потреби у трудових ресурсах. За таких умов значна частина малих сіл, як і в 60-х рр., опинилась поза виробничим процесом і була приречена на поступове вимирання.

Серед сільських поселень сформовано два основних функціональних типи:

– багатофункціональні (агропромислового профілю), на території яких розміщені: сільськогосподарські та промислові підприємства, сільська рада, зупинка громадського транспорту, комплекс об'єктів соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги періодичного попиту;

– багатофункціональні (аграрного профілю) – села аграрного типу, на території яких розміщені: сільськогосподарські підприємства, сільська рада, зупинка громадського транспорту, комплекс об'єктів соціальної інфраструктури, які надають населенню послуги періодичного попиту; села виробничих підрозділів і центри невеликих спеціалізованих господарств, на території яких розміщені: сільськогосподарські виробничі центри, об'єкти соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги первинного попиту; села несільськогосподарського профілю, на території яких розміщені окремі об'єкти соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги первинного попиту.

За функціональною ознакою сільські населені пункти можуть бути й несільськогосподарськими, це селища лісгоспів, дачні поселення, табори відпочинку, заповідники, шляхові дільниці та інші дрібні селища, які не пов'язані із сільськогосподарським виробництвом.



Сільські поселення за людністю поділяються на: великі села (з кількістю населення понад 500 осіб); середні села (з кількістю населення 200–500 осіб); малі села (з кількістю населення до 200 осіб). Крім того, з великих сіл виділяють найбільші (понад 5 тис. осіб), а з малих сіл – дрібні (до 50 осіб).

Для відстеження динамічних процесів у сільській поселенській мережі за людністю Державна служба статистики України виділяє такі групи сіл: до 49 жителів; 50–99; 100–199; 200–299; 300–499; 500–999; 1000 і більше жителів.



Село як адміністративно-територіальна одиниця (сільська або селищна рада) може мати у своєму складі один або кілька населених пунктів у комплексі з дрібними та спеціальними поселеннями. Як правило, віддаленість останніх не повинна перевищувати 4–5 км від центрального поселення. Просторове розміщення сільських поселень, їх розміри за наявним населенням, використанням землі, трудових ресурсів, засобів праці – визначальні чинники, які безпосередньо впливають на розселення.

За економіко-географічним положенням сільські населені пункти поділяються на: центральні села (сільське поселення формує адміністративний, господарський, культурно-освітній,

обслуговуючий центр); кушові села (поселення, що утворюють велике територіальне скупчення, у яких відсутні просторові межі між поселеннями); периферійні села (характеризуються значною відстанню від районного центру, центральних чи кушових сіл, транспортних магістралей тощо); села-супутники (ці поселення безпосередньо межують з містами, територіально “вростаючи” в них, тобто прослідковується явище поселенської дифузії – злиття населених пунктів); транзитні села (наявність на території сільського поселення великих автомобільних магістралей).

Подальший розвиток сільських поселень залежить від розвитку економіки територій, центром яких вони є, і підвищення на цій основі їх функціонального значення. У зв'язку з цим створення нових форм господарювання в аграрному секторі, зокрема фермерських господарств, сприятиме розширенню функцій малих і середніх сіл, активізації їх життєдіяльності. Законом України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” [35] передбачені заходи щодо підтримки певної категорії сіл, які на час його прийняття (початок 90-х рр.) кваліфікувалися як “трудонедостатні”. У цих селах дозволяється будівництво житла за рахунок державних централізованих капітальних вкладень; запроваджено особливі пільги для осіб, які могли б переселитися сюди на постійне місце проживання, пільгове оподаткування новостворених селянських (фермерських) господарств. Вирішальним критерієм зарахування села до категорії “трудонедостатніх” була незадоволена потреба місцевого сільськогосподарського підприємства у трудових ресурсах. Для запобігання самоліквідації сільських поселень державі необхідно активно їх підтримувати.

Сучасні вітчизняні вчені, досліджуючи сільські поселення, використовують термін “деградуєчі і безлюдні поселення”.

До деградуєчих відносять поселення з часткою осіб пенсійного віку та інвалідів (далі – пенсіонерів), серед їх жителів понад 50%, а в малих (до 200 осіб) – понад 40%. Для здійснення гнучкої політики державного протекціонізму в їх сукупності виділяють дві підгрупи: вмираючі й занепадаючі.

До підгрупи вмираючих відносять поселення, що відповідають хоча б одному з трьох таких критеріїв: 1) частка пенсіонерів становить 65% і більше; 2) частка пенсіонерів становить понад 50% (у малих поселеннях людністю до 200 осіб – понад 40% і немає дітей і підлітків до 16 років); 3) частка пенсіонерів понад 40% і кількість жителів менша ніж 50 осіб. Вмираючі поселення є групою крайнього ризику і потребують державної підтримки.

До підгрупи занепадаючих відносять деградуєчі поселення, тобто поселення, що відповідають одночасно трьом таким критеріям: частка пенсіонерів становить понад 50–65% (в малих поселеннях людністю до 200 осіб – понад 40%); є діти і підлітки до 16 років; людність становить 50 осіб і більше. Державна допомога їм надається в менших розмірах порівняно з вмираючими.

До безлюдних відносять села, що втратили постійних жителів, але зберегли елементи середовища проживання. Вони можуть значитися в адміністративному обліку або навіть зняті. Кількість безлюдних сільських поселень, що не значаться в обліку, можна визначити лише на місці (в кожному адміністративному районі).



За період між двома останніми переписами населення кількість сільського населення зменшилась з 17,1 до 15,9 млн осіб, середня кількість жителів одного села – з 593 до 556 осіб. При цьому скоротилась кількість великих сіл (понад 1000 жителів) і збільшилась (майже до 2/5) частка малих сіл (до 200 жителів).

Найшвидше зникають малі сільські громади. Якщо протягом останніх п'яти років зменшення міського населення тримається на рівні приблизно 0,3% на рік, то чисельність сільського населення щороку зменшується на 1%, тобто в три рази швидше. Отже, зменшується частка сільського населення серед усього населення України. Проте, незважаючи на це, Україна досі залишається найменш урбанізованою державою серед європейських держав. Адже у нас за статистикою на селі проживає майже 31,5% населення України.

На сьогодні маємо таку структуру сільрад: 40% сільських рад має менше тисячі жителів, ще третина – від 1 до 2 тис. жителів, 20% – від 2 до 5 тис. жителів і 5% – понад 5 тис. жителів.



Для України характерні суттєві регіональні відмінності в розподілі сільських поселень за чисельністю населення.

Якщо в середньому по Україні кожне шосте село належить до категорії великих, то в Закарпатській і Чернівецькій областях – кожне друге, в Івано-Франківській – 44%. Ці ж області відзначаються найменшою часткою малих сіл. У середньому по Україні ця частка складає 35%, а в Закарпатській та Чернівецькій областях – в 5 разів, в Івано-Франківській і Тернопільській областях – у 3 рази менше. Найбільша частка малих сіл – в Дніпропетровській, Полтавській, Сумській, Харківській, Чернігівській областях (в 1,4–1,7 разів вища, ніж в цілому по Україні). У трьох останніх з них, а також у Житомирській області найнижча (в 1,5–2 рази менша ніж середня) частка великих сіл.

Усупереч ст. 133 Конституції України в сучасному адміністративно-територіальному поділі існує така категорія адміністративно-територіальних одиниць, як селищні та сільські ради. Проте їх можна розглядати як приклад реалізації положення ст. 142 Конституції України щодо права територіальних громад на добровільне об'єднання об'єктів комунальної власності й коштів бюджетів для виконання спільних проєктів.

Об'єднання сіл. Положення ч. 1 ст. 140 Конституції України дають визначення територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду. Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст мають визначатися законом (ст. 146 Конституції України).



На сьогодні в Україні особливо гостро стоїть проблема надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні адміністративно-територіального устрою. Станом на 1 січня 2012 р. ця система включала: 10,3 тис. сільських рад (з них 3300 на базі одного села), 28,5 тис. сільських населених пунктів. Кількість сільрад, що складаються з від двох до п'яти сіл – 6270, від шести до десяти – 720, більше 10 – 30 сільрад.

Аналіз свідчить про збільшення кількості сільських рад при зменшенні наявної чисельності сільського населення та кількості сіл. Так, за 1990–2011 рр. кількість сільських рад збільшилась на 1,3 тис. одиниць, а чисельність сільського населення зменшилась на 1,1 млн осіб. Нині сільська рада (громада) має в середньому 1,4 тис. жителів, а в її адміністративних межах перебуває 2,7 села.

Майже всі сільські територіальні громади є на дотації держави, оскільки не мають необхідних фінансових та економічних ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових та соціально-культурних послуг. Обсяги таких дотацій, на жаль, не дають змоги надавати населенню послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів. Ця ситуація не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіально-адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня публічних послуг населенню та розвитку середовища їх життєдіяльності.

Шляхом виходу з цієї ситуації є об'єднання територіальних громад, зокрема на основі об'єднання двох і більше сіл. Таке об'єднання відбувалося й раніше, але на сьогодні, особливо в умовах економічної кризи глобального рівня, воно є конче необхідним.

З одного боку, такий процес гальмується невизначеністю поняття “добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл”. З другого боку, таке об'єднання доцільне, якщо воно реалізується за принципом самодостатності громад та за умови спроможності забезпечення надання мінімального переліку публічних послуг, призводить до укрупнення низових ланок адміністративно-територіального устрою країни. Останнє має забезпечити: підвищення інтелектуального потенціалу сільської місцевості, що є вирішальним чинником ефективного поступу села, всієї країни та їх інтеграції до сучасних загальносвітових цивілізаційних процесів; підвищення сприятливості села до інноваційних моделей розвитку; диверсифікацію його ви-

робничої сфери; ефективне використання різноманітного (духовного, природно-ресурсного, демографічного, історико-культурного, функціонально-планувального, рекреаційного та ін.) потенціалу села; створення позитивного, привабливого для інвестицій іміджу села, підсилення його конкурентоспроможності; формування належної просторової бази для функціонування місцевого самоврядування, повноваження якого і правові та фінансово-економічні можливості їх реалізації мають значно зрости.



До 1996 р. у сільській місцевості дуже поширеною була практика створення так званих “сільських рад”, які склалися з кількох населених пунктів, жителі яких формували одну територіальну громаду та перебували під юрисдикцією органів місцевого самоврядування, які вона обирала. Чисельність населення спочатку була одним із основних критеріїв утворення сільських рад і становила не менше 1 тис. осіб. Пізніше в нормативно-правових документах кількість населення для створення сільрад не вказувалась, але в практиці територіального будівництва на зазначену кількість продовжували орієнтуватись.



Важливими критеріями утворення сільських рад були наявність об’єктів народного господарства, побуту, сільськогосподарських земель, тяжіння населених пунктів, відстань між ними, щільність населення, наближеність його до органів влади. Формування в подальшому територій сільських рад з урахуванням цих критеріїв призвело до визначення кількості населення в них, що становила в основному від 1 до 4 тис. осіб. У Конституції України 1996 р. існування такої адміністративно-територіальної одиниці, як “сільська рада” не передбачено.

З урахуванням зазначеного, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування та Концепцію реформування адміністративно-територіального устрою України, з яких першу 29 липня 2008 р. схвалено Урядом України (на сьогодні не діє). Цими концептуальними документами передбачено об’єднання населених пунктів, у тому числі у сільській місцевості, у нові адміністративно-територіальні одиниці базового рівня – громади. Передбачає це і розглянута 8 квітня 2013 р. Кабінетом Міністрів України та передана на схвалення Указом Президента України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Проектом цієї Концепції запропоновано напрями проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, метою якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління і забезпечення сталого територіального розвитку. Реалізацію Концепції пропонується здійснювати у два етапи: перший триватиме упродовж 2013–2015 рр., другий – 2015–2020 рр.

4.6. Правове регулювання статусу адміністративно-територіальних одиниць України

Теоретично виважений алгоритм формування моделі територіальної організації держави є результатом системної взаємодії соціально-економічних факторів з політико-правовими механізмами утворення та функціонування відповідної території.



Розкриваючи зміст правового статусу відповідної адміністративно-територіальної одиниці слід зробити наголос на те, що він характеризується наявністю трьох видів правового регулювання – міжнародного, конституційного та муніципально-правового.

Міжнародно-правове регулювання. Процеси євроінтеграції поглиблюють міжнародно-правове регулювання відносин з приводу територіальної організації держави. На увагу заслуговують положення міжнародних договорів, якими закріплюються державні кордони або ж механізми реалізації державної політики щодо територіальної організації держави, її регіонального розвитку.

До останніх можна віднести: Загальну декларацію прав людини ООН (1948 р.), ст. 21 якої зазначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і за допомогою вільно обраних представників; Декларацію суспільного прогресу та розвитку, схвалену у 1969 р. Генеральною асамблеєю ООН, яка відзначає необхідність втілення в державах – членах ООН законів, що гарантують ефективну участь усіх елементів суспільства в підготовці та здійсненні національних планів і програм соціально-економічного розвитку; Римський договір (25 березня 1957 р.), який започаткував процес формування європейської спільноти; Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі (1 серпня 1975 р.); Єдиний європейський акт (17 лютого 1986 р.); Договір про Європейський Союз (7 лютого 1992 р.), Амстердамський (2 жовтня 1997 р.) та Лісабонський договори (13 листопада 2007 р.).

Серед інших варто згадати: Європейську конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, прийняту Радою Європи в 1980 р. (Україна приєдналася у 1993 р. на підставі цього створено єврорегіони “Буг”, “Верхній Прут”, “Дніпро”, “Нижній Дунай”, “Слобожанщина”, “Ярославна” та” Карпатський єврорегіон”); Європейську хартію місцевого самоврядування, схвалену Радою Європи 1985 р., яка розроблялась з 1968 р. (Україною Хартія ратифікована в липні 1997 р. Часто Хартію називають стандартом місцевої демократії для держав – членів Ради Європи); Європейську декларацію прав міст та Європейську хартію міст, прийняті Постійною конференцією місцевих і регіональних влад Європи Ради Європи у 1992 р.; Європейську хартію урбанізму (1993 р.); Хартію конгресу місцевих і регіональних влад Європи, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи в 1994 р.; Хартію про участь молоді в муніципальному та регіональному житті (1994 р.); Європейську конвенцію про ландшафти (2000 р.); Декларацію про рамкові критерії Ради Європи щодо регіональної демократії (2008 р.); Утрехтську декларацію “Про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін” (2009 р.); Утрехтський порядок денний щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування (2010–2013 рр.), прийнятий у 2009 р.; Декларацію про дії уряду щодо усунення перешкод на шляху розвитку транскордонного співробітництва (2009 р.); Європейську стратегію щодо інновацій та “доброго врядування” на місцевому рівні; Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевої влади (відкритий для підписання 16 листопада 2009 р. як Конвенція держав, що ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування); Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об’єднань єврорегіонального співробітництва.

Як правило, міжнародно-правове регулювання має опосередкований характер. Держава самостійно визначає систему адміністративно-територіального поділу чи статус окремих його елементів. Міжнародно-правові акти лише забезпечують дотримання загальноновизнаних міжнародних стандартів у галузі територіальної організації держави та встановлюють лінію державного кордону.

У випадку збігу лінії державного кордону з межами адміністративно-територіальних одиниць слід виходити з того, що лінія державного кордону є базовою під час формування адміністративно-територіальних одиниць в Україні і не може бути змінена як органами місцевого самоврядування, так і органами державної влади. Цю лінію можна змінити лише шляхом підписання відповідного міжнародно-правового договору.

Постановою Верховної Ради від 17 вересня 1992 р. № 2608-ХП Україна приєдналася до Віденської конвенції 1978 р. про правонаступництво держав щодо договорів і зробила рішучий і важливий крок в державотворенні – вона стала правонаступницею Радянського Союзу на рівні з іншими незалежними державами колишнього СРСР. Відповідно, це полегшило подальше правове регулювання відносин з приводу території – її державних кордонів. При цьому була відносно чітка визначеність пострадянських державних кордонів СРСР з Польщею, Угорщиною, Словаччиною, Румунією та невпорядкованість адміністративно-територіальних меж між Україною і колишніми радянськими республіками (Молдавією, Білорусією та Росією).

Для Європейського Співтовариства збереження лінії державного кордону колишнього СРСР з Польщею, Угорщиною, Румунією та Словаччиною мало особливе значення, оскільки він встановлений ще задовго до розпаду СРСР. Відповідно до положень Заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі (1 серпня 1975 р.) держави-учасниці підтвердили тери-

торіальну цілісність держав та непорушність державних кордонів усіх держав в Європі та зобов'язалися утримуватися від будь-яких посягань на ці кордони. Це, у свою чергу, призвело до впровадження положення про те, що кордони держав-учасників наради можуть змінюватися лише відповідно до норм міжнародного права мирним шляхом та на підставі договорів.

Окремий інтерес викликають Мирні Договори з Румунією, Угорщиною і, щонайбільше, з Польщею [59, с. 332–334].

Що стосується територіальних відносин на рівні пострадянських республік, то між ними було підписано “Декларацію про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав” (15 квітня 1994 р.). Керуючись загально визнаними нормами міжнародного права, цілями і принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй, Наради з безпеки і співробітництва в Європі, а також основоположними документами Співдружності Незалежних Держав, Глави держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав підтвердили територіальну цілісність, непорушність кордонів своїх держав, відмову від протиправних територіальних придбань і від будь-яких дій, спрямованих на розчленування чужої території.

У Декларації про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав було зроблено наголос на те, що:

- у своїх взаємовідносинах вони забезпечують виконання принципів суверенітету, територіальної цілісності і непорушності державних кордонів (п. 1);
- держави будуть утримуватися від воєнної, політичної, економічної чи будь-якої іншої форми тиску, включаючи блокаду, а також підтримки і використання сепаратизму проти територіальної цілісності і недоторканності, а також політичної незалежності будь-якої з держав-учасниць Співдружності (п. 2);
- захоплення території із застосуванням сили не може бути визнаним, а окупація території держав не може використовуватися для міжнародного визнання чи нав'язування зміни її правового статусу (п. 3);
- дотримання принципу невтручання у внутрішні справи одна одної є важливою умовою зміцнення дружніх і партнерських відносин між державами-учасницями Співдружності Незалежних Держав (п. 4).

Відповідно до Закону України “Про державний кордон України” державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору (ст. 1).

На сьогодні ця лінія та вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі державної території, встановлюються міжнародними договорами, учасниками яких є Україна.

1. Договір між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, підписаний у м. Братиславі 14 жовтня 1993 р. [39].

2. Договір між Україною та Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, підписаний 19 травня 1995 р. у м. Києві [41].

3. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон, підписаний 12 травня 1997 р. у м. Києві [36].

4. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон. Додатковий протокол до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації, підписаний 18 серпня 1999 р. у м. Києві [37].

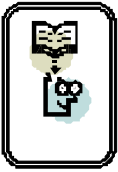
5. Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон, підписаний у м. Києві 28 січня 2003 р. [38].

6. Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, підписаний у м. Чернівці 17 червня 2003 р. [40].

Останнім часом на практиці можна спостерігати низку випадків, коли предметом спору виявилась державна територія, а сторонами – держави. Зокрема, мова йде про оспорювання позиції Румунії з приводу о. Зміїний або позиції Росії з приводу о. Коса Тузла [59, с. 336–339].



Особливість міжнародно-правового регулювання відносин з приводу територіальної організації держави полягає не лише у тому, що чинні міжнародні договори визначають державні кордони України, правові режими окремих територій, а й закріплюють міжнародно-правові стандарти (підходи) до вирішення питання як регіонального, так і місцевого розвитку держави.



У контексті вищезазначеного конституційно небездоганим був обмін територіями між Україною і Молдовою. Відповідно до “Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон” та “Додаткового протоколу до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації” (18 серпня 1999 р.) відбувся обмін територіями між Одеською областю України і Молдовою (район с. Паланка). Унаслідок цього Молдова отримала доступ до р. Дунай та віддала належну їй ділянку автомобільної дороги біля населеного пункту Паланка.

Особливо важливою проблемою в процесі теоретичного осмислення державного управління регіональним розвитком виступає ступінь достовірності статистичних даних, які використовуються для потреб регіонального планування. У державах ЄС використовується Загальна класифікація територіальних одиниць для статистики (NUTS) від 26 травня 2003 р. (*Regulation (EC) № 1059/2003 Of The European Parliament And Of The Council*). В Україні така система перебуває хіба що на стадії розробки. Упровадження такої системи позитивно впливатиме на процес здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Окремий інтерес становить Єреванська декларація про децентралізацію. Положення цього міжнародно-правового акта відображають прагнення більшості самоврядних органів: “... правовою основою децентралізації має бути конституція та базові нормативні документи. Необхідно забезпечити чітке розмежування сфер компетенції державної адміністрації та органів самоврядування, а також органів різних рівнів системи місцевого самоврядування. Чіткий розподіл повноважень не виключає можливості тісної співпраці між цими органами ...” [16].

Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія, 1987 р.) стосується історичних міст, великих і малих, історичних центрів і кварталів з їхнім природним чи створеним людиною оточенням, які, крім власних якостей історичного документа, уособлюють цінності, властиві традиційним міським цивілізаціям, проте з огляду на породжений індустріальною епохою метод урбанізації, що поширюється нині в усіх суспільствах, усе це перебуває під загрозою пошкодження, руйнування і навіть знищення.

Доповнюючи Міжнародну хартію з охорони й реставрації нерухомих пам’яток і визначних місць (Венеція, 1964 р.), Міжнародна хартія про охорону історичних міст визначає принципи й цілі, методи й засоби, необхідні для збереження якостей історичних міст, для сприяння гармонії індивідуального і суспільного життя, для увічнення всіх, хай навіть скромних, цінностей, які складають пам’ять людства.

Рекомендації ЮНЕСКО про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (Варшава-Найробі, 1976 р.) під охороною історичних міст розуміють заходи, необхідні як для захисту, консервації та реставрації цих міст, так і для їх неперервного розвитку і гармонійного пристосування.

Стамбульська декларація по населених пунктах Конференції Організації Об’єднаних Націй по населених пунктах (Хабітат II) у Стамбулі (Туреччина, 3–14 червня 1996 р.) схвалила універсальні цілі забезпечення належним житлом усіх мешканців та перетворення населених пунктів у більш безпечні, здорові, придатні для життя, справедливі, стабільно розвиваючі та продуктивні місця проживання.

Державно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою. Як уже значалося, міжнародно-правове регулювання має опосередкований характер і забезпечує дотримання загальновизнаних міжнародних стандартів у галузі територіальної організації держави. При цьому держава самостійно визначає систему адміністративно-територіального поділу чи статус окремих його елементів.



Перші конституційні акти України не були обтяжені вичерпним переліком адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня. Проте досить часто в них зустрічаються положення, у яких перераховуються найбільші адміністративно-територіальні одиниці з метою окреслення державного кордону. Для новостворених держав така законодавча техніка є надзвичайно важливою і виступає своєрідною політико-правовою гарантією їхнього подальшого існування. Це можна зауважити в ст. II “Пактів й конституцій законів та вільностей війська запорозького ...” від 5 квітня 1710 р.; в абзаці 10 Третього Універсалу Української Центральної Ради від 07(20) листопада 1917 р.; в Артикулі 4 “Основного державного закону Української народної Республіки”; в Артикулі II-Границі “Тимчасового Основного Закону про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії” від 13 листопада 1918 р. і т.д. Поряд із визначенням лінії державного кордону практикувалось також перераховування у конституційних положеннях окремих територіальних одиниць, які наділяються спеціальним політико-правовим статусом. Цей звичай прослідковується ще з часів Козацької держави. Наприклад, у Гадяцькому трактаті (6(16) вересня 1658 р.) згадуються воєводства, на які поширюється юрисдикція або гетьмана, або митрополитів, або канцлерів.

Правовий зміст ст. 133 Конституції України спрямований на те, щоб підкреслити унітарність Української держави та забезпечити політико-правове розуміння територіальних утворень в Україні, виключно, як адміністративно-територіальних одиниць незалежно від їхньої назви; історії розвитку; чисельності населення та його соціального, національного складу; економічного потенціалу; політичних уподобань населення тощо. Проте такий підхід не можна розцінювати як нехтування соціально-економічним, політико-правовим, історико-культурним процесом розвитку окремої території. Законодавець передбачає можливість запровадження різних конституційно-правових, фінансово-правових та адміністративно-правових статусів окремих АТО.

Перебіг територіального процесу, під яким розуміють сукупність правових норм та процедур вирішення питань територіальної організації влади (порядок вирішення питань територіального поділу, територіального устрою, державної території та державних кордонів), регулюються законодавством України. Зміна територіального устрою України можлива лише шляхом внесення змін до Конституції України або через прийняття нової Конституції.

Утворення і ліквідація областей та районів, установлення та зміна їх меж, установлення та перенесення їх адміністративних центрів проводяться Верховною Радою України за поданням обласних рад. Віднесення населених пунктів до категорії міст зі спеціальним статусом, обласного, республіканського АРК, районного значення, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних рад або Верховної Ради АРК, міських (міст зі спеціальним статусом). Найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць – областей, районів, міст, селищ, сіл проводиться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних, міських (міст зі спеціальним статусом) рад, з урахуванням загальнодержавних інтересів, а також географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих умов, думки місцевого населення.



Муниципально-правове регулювання статусу адміністративно-територіальних одиниць проводиться самостійно у межах, визначених законодавством України.

Так, утворення та ліквідація районів у містах здійснюється міськими радами самостійно. Установлення і зміна меж районів у місті проводяться міською радою самостійно, а за наявності районних у місті рад за їх поданням.

Утворення і ліквідація сільрад, селищних рад, установлення і перенесення їх адміністративних центрів, установлення і зміна їх меж проводяться обласною радою за поданням відповідних районних, міських (міст обласного значення) рад.

Віднесення населених пунктів до категорії сіл та селищ, установлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою АРК, обласною ра-

дою, міською (міст зі спеціальним статусом) радою за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного значення) рад.

Об'єднання, виділення сільських населених пунктів, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться обласною радою за поданням відповідних районних, міських рад.

В Україні назріла потреба муніципально-правового регулювання окремих структурних елементів статусу міст. Це є найбільш актуально для міст – адміністративних центрів, де розташовуються і функціонують різноманітні офіційні установи та проводяться офіційні і соціально-культурні заходи. Органи місцевого самоврядування таких міст не можуть самостійно забезпечити повноцінне та ефективне виконання ними функцій адміністративного центру.

Здійснення містом функцій адміністративного центру, зокрема обласного, полягає в тому, що:

– створюються належні умови для діяльності у місті обласної ради та обласної державної адміністрації, інших органів влади, офіційних представництв, міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено відповідне місто;

– надаються на договірних засадах комунальні, інженерні, соціально-культурні, транспортні, інформаційні та інші послуги розміщеним у місті державним органам, консульським установам іноземних держав в Україні, представництвам міжнародних організацій;

– забезпечується взаємодія з органами державної влади при розробленні та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтереси обласного центру;

– уживаються заходи щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають місцеве, регіональне та національне значення;

– вирішуються питання щодо розміщення новоутворених обласних органів державної влади, консульських установ іноземних держав в Україні, представництв організацій та інших організацій та установ, місцезнаходженням яких відповідно до їх статусу і завдань визначено місто – обласний центр.



Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” особливості статусу органів місцевого самоврядування міст повинні відображатися у статутах територіальних громад. Можливість прийняття законодавчих актів, які б регулювали вищенаведене коло питань, ні Конституцією, ні Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” прямо не передбачено.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Розкрийте сутність поняття “територія” та наведіть її ознаки.
2. Що становить систему адміністративно-територіального устрою України?
3. Проаналізуйте співвідношення змісту понять “державна територія” і “територія адміністративно-територіальної одиниці”.
4. Розкрийте сучасне конституційно-правове розуміння адміністративно-територіальної одиниці.
5. Які нормативно-правові акти регулюють питання адміністративно-територіального устрою в Україні?
6. Які міжнародні правові документи, що регулюють статус населених пунктів, поширюються на територію України?
7. Дайте визначення понять “адміністративно-територіальний поділ” і “адміністративно-територіальний устрій”. У чому полягають їх відмінності?
8. Згідно з якими принципами формується адміністративно-територіальний устрій держави?
9. Дайте визначення категорій “регіон” і “область”. У чому полягають їх відмінності?
10. Які форми розселення існують в Україні?
11. Сформулюйте визначення поняття “населений пункт”. Які види населених пунктів Ви знаєте?
12. Що таке деградуючі та безлюдні села?

13. У чому полягають особливості конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим?
14. Які характеристики притаманні сільському адміністративному району?
15. За якими ознаками визначається статус тимчасового поселення, села, селища, міста районного та обласного значення?
16. Які підстави мають м. Київ і Севастополь для надання їм спеціального статусу?
17. Розкрийте правовий статус районних у містах рад та їх виконавчих органів.
18. Які основні тенденції розвитку сіл в Україні? Чи потрібне, на Вашу думку, їх об'єднання у більш великі адміністративно-територіальні одиниці?
19. Які структурні елементи статусу міст потребують муніципально-правового регулювання?
20. Обґрунтуйте напрями оновлення правового регулювання адміністративно-територіального устрою України.

Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / [В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.] ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : Геопринт, 2009. – 615 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин та ін. – К. : Геопринт, 2007. – 366 с.
3. *Алексеев С. С.* Общая теория права : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 361 с.
4. Бюджетний кодекс України : від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
6. Віденська Конвенція про дипломатичні зносини : конвенція, міжнар. документ. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_048/card2#Card
7. *Владимиров В. В.* Проблемы развития теории расселения в России / В. В. Владимиров, Н. И. Наймарк. – М. : Эдиториал УРСС, 2002. – 376 с.
8. Районная планировка : справочник проектировщика / В. В. Владимиров, Н. И. Наймарк, В. Г. Субботин и др. – М. : Стройиздат, 1986. – 325 с.
9. *Давидов Р. К.* Проблеми централізації і децентралізації в управлінні територіями / Р. К. Давидов // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 26–27 листоп. 1992 р.). – К. : [Б. в.], 1993. – 347 с.
10. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль ; под ред. К. И. Бодуэна. – М. : Олма-Пресс. – Т. 1. – 2002. – 573 с.
11. Декларація прав національностей України : декларація від 1 листоп. 1991 р. № 1771-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 799.
12. Декларація про державний суверенітет України : декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
13. Державні будівельні норми “Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень” ДБН-360-92*. – К. : Держбуд України, 1992. – 92 с.
14. Договір про Антарктику : договір, міжнар. документ від 1 груд. 1959 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 13. – Ст. 695.
15. Договір про космічний простір : договір, міжнар. документ від 27 січ. 1967 р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_480/card6#Public
16. Єреванська декларація про децентралізацію : від 28 квіт. 1999 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_513
17. *Жовнірчик Я. Ф.* Стан просторової організації України та шляхи вдосконалення управління адміністративно-територіальними одиницями / Я. Ф. Жовнірчик // Наук. Вісн. Акад. муніцип. упр. – 2009. – Вип. 2 (8). – С. 317–325.

18. Загальна класифікація територіальних одиниць для статистики (NUTS) : від 26 трав. 2003 р. (Regulation (EC) № 1059/2003 Of The European Parliament And Of The Council). – Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/550/550978/550978en.pdf
19. 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.
20. *Заєць А.* Законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою в Україні / А. Заєць // Реформа для людини. – Режим доступу : <http://region.odessa.gov.ua/main.aspx?sect=Page&IDPage=2851&id=1>
21. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі : акт, міжнар. документ від 1 серп. 1975 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 4. – Ст. 266. – Код акта 31515/2005.
22. Про Автономну Республіку Крим : Закон України : прийнятий 17 берез. 1995 р. № 95/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 11. – Ст. 69.
23. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України : прийнятий 10 лют. 1998 р. № 90/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
24. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України : прийнятий 6 квіт. 2004 р. № 1667-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
25. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України : прийнятий 16 трав. 1995 р. № 162/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.
26. Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” : Закон України : прийнятий 26 берез. 1992 р. № 2234-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
27. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон України : прийнятий 21 верес. 1994 р. № 171/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 361.
28. Про громадянство України : Закон України : прийнятий 18 січ. 2001 р. № 2235-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
29. Про державний кордон України : Закон України : прийнятий 4 листоп. 1991 р. № 132/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
30. Про генеральну схему планування території : Закон України : прийнятий 7 лют. 2002 р. № 3059-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.
31. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : Закон України : прийнятий 5 квіт. 2001 р. № 2352-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 138.
32. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України : прийнятий 23 груд. 1998 р. № 35-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 5–6.
33. Про правонаступництво України : Закон України : прийнятий 12 верес. 1991 р. № 1543-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
34. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці : Закон України : прийнятий 2 берез. 2000 р. № 1524-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 158.
35. Про пріоритетність соціального розвитку села і агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України : прийнятий 6 листоп. 1990 р. № 400 // Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 45. – С. 828–835.
36. Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон : Закон України : прийнятий 18 лип. 1997 р. № 491/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 265.
37. Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон та Додаткового протоколу до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації : Закон України : прийнятий 6 квіт. 2000 р. № 1633-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 201.

38. Про ратифікацію Договору між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон : Закон України : прийнятий 20 квіт. 2004 р. № 1681-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 32. – Ст. 386.
39. Про ратифікацію Договору між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань : Закон України : прийнятий 15 лип. 1994 р. № 114/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 33. – Ст. 304.
40. Про ратифікацію Договору між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань : Закон України : прийнятий 12 трав. 2004 р. № 1714-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 417.
41. Про ратифікацію Договору між Україною та Угорською Республікою Про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань : Закон України : прийнятий 22 листоп. 1995 р. № 447 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 44. – Ст. 321.
42. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області : Закон України : прийнятий 18 листоп. 2003 р. № 1250-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 10. – Ст. 111.
43. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області : Закон України : прийнятий 24 груд. 1998 р. № 357-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 7. – Ст. 50.
44. Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області : Закон України : прийнятий 24 груд. 1998 р. № 356-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 7. – Ст. 51.
45. Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим : Закон України : прийнятий 22 груд. 2006 р. № 533-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 14. – Ст. 168.
46. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
47. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України : прийнятий 15 січ. 1999 р. № 401-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
48. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України : прийнятий 3 лют. 1994 р. № 3917-XVII // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.
49. Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки : Закон УРСР : прийнятий 12 лют. 1991 р. № 712-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 9. – Ст. 84.
50. Про міську, районну в місті раду депутатів трудящих Української РСР : Закон УРСР : прийнятий 15 лип. 1971 р. № 29 // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1979. – Ст. 242.
51. *Ивановский В. В.* Учебник государственного права / В. В. Ивановский. – [4-е изд.]. – Казань : Тип. Имп. ун-та, 1913. – 500 с.
52. *Кадыров В. А.* Административно-территориальное устройство союзной республики (конституционные вопросы) : автореф. дис ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Кадыров В. А. – Ташкент, 1979. – 20 с.
53. Кодекс України про надра : прийнятий 27 лип. 1994 р. № 132/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
54. *Кокошкин Ф.* Лекции по общему государственному праву / Ф. Кокошкин. – [Изд. 3-е]. – М. ; Рига : Давид Гликсман, 1924. – 306 с.
55. Конвенція Організації об'єднаних націй з морського права : конвенція, міжнар. документ. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_057
56. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
57. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР) // Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. : у 4 т. / [П. Христюк]. – Відень, 1921. – Т. 2. – 204 с.

58. Куйбіда В. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич ; за заг. ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.
59. Куйбіда В. С. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заєць. – Х. : Книжковий Клуб “Клуб Сімейного Дозвілля”, 2010. – 480 с.
60. Миронов О. О. Субъекты советского государственного права / О. О. Миронов ; под ред. И. Е. Фарбера. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1975. – 80 с.
61. Міжнародна хартія з охорони й реставрації нерухомих пам’яток і визначних місць (Венеціанська хартія) : від 31 трав. 1964 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_757
62. Міжнародна хартія з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини (Краківська хартія 2000 р.) : Краків – Вавель, 26 жовт. 2000 р. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/952_009
63. Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) : від 1 січ. 1987 р. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_761
64. Мінрегіон України : офіц. сайт. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/>
65. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 703 с.
66. Основы советского градостроительства / ЦНИИ и проектный ин-т по градостроительству Гос. Комитета по гражданскому строительству и архитектуре. – М. : Стройиздат, 1958. – 1966. – Т. 3. – М. : Стройиздат, 1967. – 194 с.
67. Павловский Р. С. Административно-территориальное устройство Советских республик / Р. С. Павловский. – Х. : [б. и.], 1965. – 29 с.
68. Пам’ятки України. – К. : Мистецтво, 1988. – 40 с.
69. Повітряний кодекс України : прийнятий 19 трав. 2011 р. № 3393-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 48–49. – Ст. 536.
70. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 179.
71. Преображенська В. В. Територія і міжнародне право / В. В. Преображенська. – Львів : ЛДУ ім. І. Франка, 1961. – 62 с.
72. Про адміністративно-територіальний устрій України : проект Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=2111
73. Про засади державної регіональної політики : проект Закону України. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=43838&pf35401=227830>
74. Про затвердження Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 берез. 1981 р. // Відом. Верхов. Ради Української РСР. – 1981. – № 12. – С. 79.
75. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>
76. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
77. Про новий адміністративно-територіальний поділ України : Постанова Всеукр. Центр. Виконав. Комітету від 12 квіт. 1923 р. // Зб. узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – Х., 1923. – Ч. 45. – Ст. 558.
78. Про територіальний устрій України : проект Закону України : від 19 січ. 2012 р. № 9738. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=9738&skl=7
79. Про територіальну громаду : проект Закону України. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=10143&pf35401=15370>
80. Рабинович П. М. Загальна теорія права та держави : навч. посіб. для студ. юрид. ф-тів / П. М. Рабинович, Г. Г. Шмельова, Л. А. Луць. – Чернівці : Укр. вільний ін-т менеджменту і бізнесу, 1992. – 61 с.

81. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабинович. – К. : ІСДО, 1994. – 236 с.
82. Рекомендації ЮНЕСКО про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (Варшава – Найробі, 26 листоп. 1976 р.). – Режим доступу : <http://www.centre7.org.ua/?q=book/export/html/77>
83. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 лип. 2001 р. (Справа про адміністративно-територіальний устрій) // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
84. Рогожин Г. М. Сельское расселение Украинской ССР (состояние и пути совершенствования) / Г. М. Рогожин. – К. : Укр НИИТИ. – 1973. – 72 с.
85. Словарь иностранных слов / науч. ред. А. Г. Спиркин и др. – Изд. 7-е, перераб. – М. : Рус. яз., 1979. – 622 с.
86. Сосенко С. Нація й розв'язка національної справи при конституційному федералізмі / С. Сосенко. – Львів, 1927. – 45 с.
87. Стамбульська декларація з населених пунктів : ООН; Декларація, Міжнародний документ від 14 черв. 1996 р. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_508
88. Степанюк О. Норми конституційного права України / О. Степанюк. – Чернівці : Видво ЧДУ, 1994. – 91 с.
89. Тихонов А. А. Федерализм в странах Латинской Америки / А. А. Тихонов. – М. : Наука, 1979. – 136 с.
90. Ткачук П. Адміністративно-територіальний устрій України: досвід і уроки / П. Ткачук // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 5–7(14). – С. 141–151.
91. Ткачук П. М. Адміністративно-територіальний устрій сільського району : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ткачук П. М. – Х., 1999. – 20 с.
92. Фердросс А. Международное право / А. Фердросс ; под ред. Г. И. Тункин ; пер. с нем. Ф. А. Кублицкий, Р. Л. Нарышкина. – М. : Иностран. лит., 1959. – 652 с.
93. Шаповал В. Територіальні автономії в постсоціалістичних країнах / В. Шаповал // Місцеве самоврядування. – 1998. – січень-лютий. – № 1–2(9). – С. 99.
94. Шкабаро В. Місто в системі адміністративно-територіального устрою України / В. Шкабаро // Держава і право : зб. наук. пр. – Вип. 18. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С. 115–118. – (Серія: Юридичні і політичні науки).
95. Югов А. А. Административно-территориальное деление в законодательстве о местных Советах / А. А. Югов // Советское государство и право. – М. : Наука, 1968. – № 3. – С. 109–113.
96. Юридичний словник / уклад. : І. П. Бутко, Р. І. Грищук ; за ред. Б. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. – 4-те вид., переробл. і допов. – К. : Голов. ред. Укр. Рад. Енцикл., 1983. – 872 с.
97. Ярмоленко А. І. Кількісні показники розвитку сільського розселення Української РСР / А. І. Ярмоленко // Економічна географія. – 1972. – Вип. 12. – С. 63–69.
98. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. – Режим доступу : <http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm>

ТЕМА 5. РЕГІОНАЛЬНІ СТРАТЕГІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

5.1. Регіональні стратегії розвитку: сутність, роль у загальній системі планування розвитку регіонів, особливості розробки

Суспільні перетворення, які протягом останніх років відбуваються в Україні, привели до суттєвого посилення ролі та значення регіонів, досягнутий ними рівень розвитку значною мірою визначає розвиток держави в цілому. Принципи самостійності, самоуправління та фінансової самодостатності адміністративно-територіальних одиниць у межах, визначених законодавством, поступово стають основою управлінської діяльності на регіональному і місцевому рівнях.

Практична реалізація даних принципів передбачає гармонійне поєднання всіх складових життєдіяльності регіону в єдину збалансовану, взаємозв'язану регіональну соціально-економічну систему. Створити таку систему можна на основі впровадження сучасних підходів до управління, центральною функцією якого стає взаємоузгоджене планування розвитку різноманітних соціально-економічних підсистем регіону. Під час планування регіональна влада разом з іншими акторами місцевого розвитку встановлює головні напрями діяльності, реалізація яких забезпечує єдність мети і завдань для всіх суб'єктів, що є відповідальними за територіальний розвиток або є учасниками цього процесу.

Отже, в управлінні регіональним розвитком планування посідає надзвичайно важливе місце, вбираючи в себе організаційний початок всього процесу реалізації регіональної соціально-економічної політики.

Сьогодні існує багато різних визначень сутності терміна “планування”.



У словнику-довіднику з регіональної економіки наводиться подвійне визначення планування. З одного боку, це одна зі складових частин управління розвитком регіону. Також здійснюється планування окремих видів ресурсів регіону, наприклад, фінансове, соціальне планування. З другого боку, це діяльність щодо раціональної територіальної організації і/або її результати у вигляді містобудівної документації [32, с. 184]. У сучасному економічному довіднику планування тлумачиться як одна зі складових частин управління, яка полягає в розробці й практичному здійсненні планів, що визначають майбутній стан економічної системи, шляхів, способів і засобів її досягнення [21].

Крім того, планування часто розглядається як процес, що спирається на певне розуміння реалій для формування образу майбутнього у свідомості суб'єкта планування, або як процес економічного обґрунтування раціональної поведінки суб'єкта господарювання для досягнення своїх цілей.

Кожне з наведених визначень відображає сутність планування, надаючи більшу перевагу тієї чи іншій стороні цього процесу, і має право на існування.



У контексті планування соціально-економічного розвитку території доцільно надати наступне його визначення. Планування являє собою процес формування цілей, визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку територій, засобів і методів їх досягнення. Воно має розглядатися як завершальний етап прогнозування, у процесі якого приймаються рішення на основі вибору тих чи інших альтернатив розвитку.

Слід зазначити, що планування являє собою найважливішу складову частину сучасної економічної науки, яка досліджує проблеми ефективного використання обмежених ресурсів з метою максимального задоволення матеріальних, соціальних і духовних потреб суспільства і досягнення цілей його розвитку.

Залежно від критерію, за яким розглядається планування, можна виділити багато його різновидів. Так, за способом регулювання макро- і мікроекономічних процесів визначають ди-

рективне та індикативне планування. Залежно від об'єкта планування часто поділяють на бюджетне, соціально-економічне, просторове, екологічне тощо. За термінами виділяють коротко-, середньо- та довгострокове планування. За важливістю системних перетворень у різних сферах суспільного життя, широтою охоплення проблематики, ступенем деталізації відрізняють стратегічне й оперативне планування.

Стратегічні документи регіонального розвитку є, насамперед, політичними, формуючими цілі, що визначає їх публічний статус як з погляду розробки, так і з погляду змісту: вони мають бути досить загальними, короткими і зрозумілими всьому населенню. Проте оперативні плани мають бути більш спеціальними, зниження рівня публічності допускається у міру деталізації планів.



Стратегічне планування регіонального розвитку – системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених з територіальними громадами дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів регіонального розвитку [41, с. 33].

До переваг стратегічного планування регіонального розвитку можна віднести те, що воно:

- допомагає вирішувати завдання розвитку регіону, базуючись на його конкурентних перевагах;
- допомагає поліпшити координацію дій основних акторів регіонального розвитку;
- забезпечує більш раціональне використання ресурсів;
- допомагає місцевим органам державної влади, органам місцевого самоврядування та їх керівникам мислити перспективно, використовувати майбутні можливості розвитку території;
- забезпечує можливість контролю за подіями і дає змогу керувати ними;
- готує територію до можливих змін, пов'язаних із зовнішнім середовищем.



У процесі стратегічного планування регіонального розвитку слід спиратись на такі основні постулати:

1. Економічний розвиток регіону та його окремих територій створюється бізнесом.
2. Робочі місця забезпечують добробут населення і впливають на зростання як індивідуальних доходів мешканців, так і на зростання сукупного суспільного продукту.
3. Місцева влада та громадські організації створюють умови для розвитку бізнесу.
4. Розвинена інфраструктура є найважливішим елементом конкурентоспроможності території.
5. Якісні послуги, що надаються місцевою владою громаді та бізнесу, є елементом конкурентних переваг.
6. Ефективне управління окремою територією чи регіоном забезпечується системним менеджментом, місцевими ресурсами, співпрацею зацікавлених осіб та партнерством влади, бізнесу та громадськості [8].

Програмним документом, що готується в процесі стратегічного планування, є стратегія регіонального розвитку.



Регіональна стратегія є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями сталого економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя на довгостроковий (понад п'ять років) період [30].

Стратегії регіонального розвитку мають характеризуватися такими ознаками:

1. *Орієнтація на потреби та інтереси людей.* Ефективна стратегія вимагає підходу, що ставить людей у центр уваги і забезпечує довготермінове покращення становища найбільш уразливих і маргінальних груп населення, зокрема бідних.
2. *Консенсус щодо довготермінової мети (бачення) розвитку території.* Для успіху стратегічного планування необхідна згода усіх зацікавлених сторін щодо довготермінової мети

(бачення) та чітких термінів виконання поставлених завдань. Усі політичні партії повинні поділяти загальне бачення та взяти на себе зобов'язання щодо його втілення з тим, аби за умови зміни партії при владі, новий уряд не розглядав би конкретну стратегію лише як складову політики свого попередника.

3. *Всебічність та цілісність.* Стратегії розвитку територій мають бути розроблені таким чином, щоб, наскільки можливо, поєднувати економічні, соціальні та екологічні завдання. У тих випадках, коли таке поєднання неможливо або ускладнено, необхідно досягати певних компромісів.

4. *Спрямованість на чіткі бюджетні пріоритети.* Стратегія має бути інтегрована до бюджетного процесу, що забезпечить відповідність запланованих заходів, спрямованих на досягнення цілей, наявним фінансовим ресурсам та не дозволить їм перетворитися на “пусті побажання”. Обмежений потенціал та часові рамки також позначатимуться на ступені досяжності очікуваних результатів.

5. *Проведення комплексного аналізу стану регіонального розвитку.* Пріоритети повинні визначатися на основі всебічного аналізу існуючої ситуації, прогнозованих тенденцій і ризиків, а також вивченні взаємозалежності між місцевими, національними та глобальними проблемами.

6. *Обов'язковість моніторингу та оцінювання.* Невід'ємною частиною стратегії мають бути моніторинг та оцінювання, які базуються на чітких показниках, що дає змогу відслідковувати соціально-економічні процеси в регіоні та своєчасно виявляти потребу в коригуванні плану дій щодо реалізації стратегії.

7. *Наявність відповідальності та лідерства на місцевому рівні.* У минулому чимало стратегій було укладено під зовнішнім тиском чи на вимогу міжнародних агенцій з розвитку. Проте для життєздатності стратегій вкрай важливо, щоб територіальні громади самі ініціювали їх розробку і впровадження.

8. *Наявність впливової провідної установи та висока готовність органів влади дотримуватися зобов'язань.* Такі довготермінові зобов'язання є неодмінною умовою запровадження змін політики та інституційних реформ, виділення фінансових ресурсів та чіткого розподілу відповідальності за реалізацію стратегії.

9. *Розбудова існуючих механізмів і стратегій.* Стратегія регіонального розвитку не є цілком новим механізмом планування. Вона базується на тому, що вже існує в країні на національному, регіональному та місцевому рівнях, сприяючи поєднанню, взаємному доповненню та узгодженості між різними інструментами і процедурами планування та підходами до нього. Для забезпечення координації механізмів і процесів, виявлення та усунення потенційних суперечностей необхідне належне управління усім ходом розробки стратегії. На самому початку цього процесу важливо розподілити ролі й обов'язки, а також визначити характер відносин між його головними учасниками.

10. *Активна й ефективна участь.* Широке залучення громадськості допомагає віднайти нові ідеї та джерела інформації. Участь центральних органів влади (що забезпечують керівництво, запроваджують стимули та виділяють фінансові ресурси) є обов'язковою умовою, проте процес планування має бути багатостороннім, основаним на співпраці децентралізованих органів управління, приватного сектору та громадянського суспільства. Він також вимагає створення ефективних механізмів спілкування та інформування.

11. *Зв'язок між національним і місцевим рівнями.* Стратегія має являти собою процес двосторонньої постійної взаємодії між національним і місцевим (децентралізованим) рівнями. На центральному рівні мають визначатися основні стратегічні принципи і напрями (економічна, фінансова та торговельна політика, законодавчі зміни, закордонні справи та зовнішні відносини тощо). Проте детальне планування, упровадження і моніторинг здійснюються на децентралізованому рівні, на якій передаються відповідні ресурси та повноваження.



Отже, стратегічне планування є потужним інструментом об'єднання інтересів громадськості, місцевого бізнесу та місцевої влади, що позитивно впливає на сприятливість підприємницького клімату, добробут громади, конкурентні позиції території. Це творчий процес визначення стратегічних напрямів та погодження реалістичних цілей і завдань, виконання яких допоможе досягнути спільного бачення майбутнього.

Відзначимо, що в умовах глобалізації економіки конкурентні позиції країн зростають завдяки конкурентоспроможності їх територій, які конкурують з іншими регіонами чи громадами за залучення додаткових ресурсів, створення високої доданої вартості та підвищення якості життя місцевих жителів. Транснаціональні компанії, шукаючи місце вкладання капіталу, відносно просто приймають рішення про вибір глобальної території (наприклад Східна Європа, Південно-Східна Азія чи Північна Африка), але значно складніше приймають рішення щодо вибору локального місця їх розташування, де конкретно розпочне свою діяльність нова компанія і де вона вклате інвестиції. Значною мірою на позитивність цього рішення для конкретного регіону впливає наявність у нього вдало складеної стратегії розвитку, що базується на виявлених конкурентних перевагах регіону [8].



Стратегія регіонального розвитку не є всеосяжним документом, у ньому визначаються заходи щодо розв'язання всіх проблем розвитку соціально-економічних сфер життєдіяльності території.

Навпаки, вона сконцентрована на ключових, найбільш перспективних напрямках (не більше п'яти), які виявлені на основі аналізу соціально-економічного потенціалу, сильних і слабких сторін внутрішнього середовища території, можливих сприятливих чи негативних зовнішніх впливів [27, с. 26].

Підготовка стратегічного плану завжди базується на апріорному факті недостатності ресурсів для розвитку регіону чи окремих територій. Тому, визначаючи пріоритети, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування фактично вирішують завдання, як за мінімальні гроші максимально підвищити конкурентні переваги конкретної території, вкласти кошти у підприємства і сфери економічної діяльності, які з найбільшою вірогідністю динамічно розвиватимуться у майбутньому, замість того, щоб витратити ресурси на збиткові та безперспективні напрями [26, с. 26].

Регіональна стратегія, з точки зору процесу її підготовки та методики, є складним інструментом впливу на майбутнє регіону. Її розробка потребує чіткого алгоритму, політичної волі та знань місцевої влади, готовності та розуміння підприємницьких структур і населення. Під час підготовки стратегії регіонального розвитку переглядаються існуючі умови, аналізуються сили, які впливають на місцеву економіку, розробляються конкретні заходи, яких треба вжити, та плануються зміни, які мають впливати на регіональну економіку. Процес є складним у зв'язку з необхідністю вибору напрямів розвитку, узгодження дій та пошуку консенсусу, оскільки наявні в громаді можливості та ресурси завжди обмежені, а сама робота з цілепокладання має базуватися на виявленні та відборі проблем і формуванні планів дій, що найбільш пріоритетні та результативні.

Складність і особливості розробки регіональної стратегії розвитку зумовлені також такими факторами:

- значна диференціація сфер економічної діяльності та велика територія суттєво збільшують коло питань, що потребують розгляду та узгодженого вирішення;
- часовий горизонт планування часто визначається державними документами, а не особливостями проблематики конкретного регіону;
- множинність центрів прийняття рішень і необхідність їх узгодження в зв'язку з наявністю в регіоні багатьох територіальних громад, що представлені органами місцевого самоврядування;
- потреба в запровадженні двоступінчатої процедури розробки стратегії, коли на першому етапі збираються ініціативи знизу, які в подальшому узагальнюються та опрацьовуються на регіональному рівні;
- наявність випадків, коли проявляється місцевий егоїзм, тобто окрема адміністративно-територіальна одиниця намагається вирішити, передусім, власні проблеми, а не розглядає себе як частину регіону, що має розвиватися збалансовано;
- наявність суттєвих диспропорцій розвитку окремих територій, що ускладнює прийняття узгоджених рішень щодо пріоритетних напрямів регіонального розвитку;
- на регіональному рівні вплив політичних аспектів на прийняття стратегічних рішень є значно більшим, ніж на локальному рівні;

- існування певної невизначеності, хто саме має відповідати за реалізацію регіональної стратегії – місцеві органи державної виконавчої влади або органи місцевого самоврядування;
- невизначеність поняття “регіональне врядування”;
- відсутність єдиної сформованої методологічної бази розробки регіональних стратегій розвитку.

Наведені особливості та складнощі підготовки регіональної стратегії розвитку визначають необхідність посиленої уваги її розробників до:

- вироблення чіткої ідеології, системи цінностей, принципів, на яких базуватиметься стратегія;
- організації обговорень, узгоджень між територіальними громадами щодо ключових питань регіонального розвитку;
- визначення та врахування в регіональній стратегії загальнодержавних інтересів;
- розроблення прозорих і зрозумілих конкурсних засад включення в стратегічний план місцевих проектів;
- визначення механізмів співфінансування спільних проектів і програмних заходів;
- чіткого розподілу та закріплення відповідальності за реалізацію стратегії;
- формування системи моніторингу та оцінювання реалізації програмних заходів і стратегії в цілому;
- вертикальної та горизонтальної координації усіх діючих на регіональному рівні програмних документів.

Наведене вище свідчить, що планування регіонального та територіального розвитку є багатофакторним та складним процесом, під час здійснення якого необхідно враховувати різноманітні територіально-просторові, економічні, соціальні, екологічні та інші фактори, що характеризують регіон. Тому сфера регіонального планування не обмежується однією стратегічною програмою, а представлена цілою низкою планувальних документів, які мають формувати цілісну систему. Це означає, що необхідно здійснювати узгодження різних регіональних програмних документів, а головним орієнтиром для налагодження цього процесу слугує регіональна стратегія розвитку.

Для більш повного розуміння ролі регіональної стратегії розвитку в загальній системі планування визначимо, які саме основні складові формують систему планування регіонального розвитку.



До основних складових системи планування регіонального розвитку слід віднести:

- стратегічні плани соціально-економічного розвитку;
- просторові плани територіального розвитку (схеми планування території регіону, генеральні плани та містобудівна документація населених пунктів);
- середньострокові плани соціально-економічного розвитку регіону та цільові програми розвитку окремих сфер діяльності;
- короткострокові програми соціально-економічного розвитку.

Стратегічні, середньострокові та короткострокові програмні документи соціально-економічного розвитку регіону пов’язані зі створенням сприятливого для розвитку регіональної економіки та життя населення середовища, із забезпеченням основних потреб підприємницького сектору та населення міста у різноманітних послугах, формуванням конкурентних переваг території для виходу на зовнішні ринки, стимулюванням підприємницької діяльності, активним залученням інвестицій, розвитком окремих секторів господарства тощо. Просторові плани різного рівня стосуються розвитку території як об’єкта реалізації містобудівної політики місцевої влади, вони прив’язані до конкретного простору. Тобто, з точки зору наведеного вище, можна говорити про два види програмних документів. Обидва їх види тісно пов’язані між собою, сприяють вирішенню питань підвищення ефективності функціонування території, але відрізняються між собою.

На рис. 5.1 представлена існуюча нині у регіонах система планування, яка демонструє, що всі основні складники системи планування в регіонах на сьогодні запроваджені, однак можна спостерігати відсутність зв’язку між довгостроковими, середньостроковими та короткостроковими комплексними і цільовими програмами та планами, між програмами різного рівня і різного

виду. Це вказує на загальну системну проблему існуючої системи планування розвитку регіонів – відсутність цілісного і взаємоузгодженого підходу до розробки планів і програм, чіткої ієрархії планових документів. Хоча слід зазначити, що певні кроки законодавчого закріплення необхідності формування узгодженої системи планування регіонального розвитку вже зроблені.

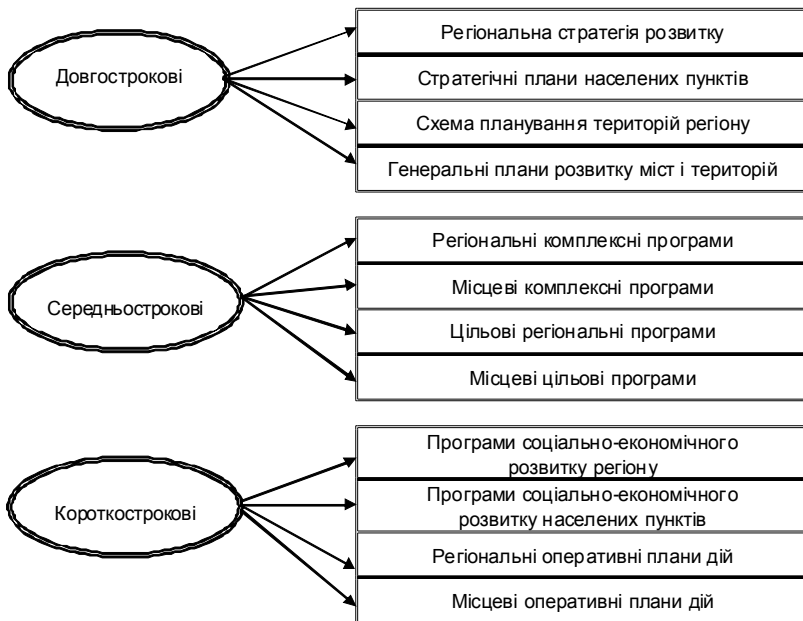


Рис. 5.1. Існуюча у регіонах система планування

законодавства пропозицій до загальнодержавних прогнозів та програм економічного і соціального розвитку України, висновків щодо доцільності розміщення на території регіону нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності, можливостей та умов реалізації в регіоні інших стратегічних завдань розвитку окремих секторів економіки, що мають загальнодержавне значення;

– визначення критеріїв та запровадження порядку проведення моніторингу реалізації стратегії, виконання програм і угод щодо регіонального розвитку;

– включення щороку до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських бюджетів коштів на фінансування заходів щодо реалізації регіональної стратегії розвитку з урахуванням джерел їх фінансування;

– періодичного коригування регіональної стратегії розвитку з визначенням на черговий середньостроковий період першочергових завдань регіонального розвитку, що мають загальнодержавне значення та потребують розв'язання на основі програмно-цільового підходу;

– об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів для розв'язання спільних регіональних та міжрегіональних проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів.

Крім того, під час визначення стратегічних цілей розвитку регіону обов'язковим є взаємозв'язок між ними, оскільки стратегічні цілі визначають основні орієнтири розвитку, а короткострокові – пов'язують поточні дії з довгостроковими результатами, визначають швидкість отримання результатів діяльності окремих підсистем регіону в найближчому майбутньому.

Водночас нормативно-правові положення, що стосуються необхідності узгодження програмних документів, доволі розпливчаті, немає конкретних процедур їх реалізації. Крім того, різноманітні програми, що реалізуються у регіонах та в окремих населених пунктах, не мають тісного зв'язку з бюджетами відповідних рівнів, що створює основу для хронічного недофінансування запланованих заходів, а це суттєво знижує потенціальну віддачу від їх реалізації.

Узгодження цілей регіонального розвитку як за суттю, так і у часі та за необхідними для їх досягнення ресурсами є надзвичайно важливим завданням для регіонів України. Цьому сприяло б реальне формування цілісної взаємоузгодженої системи планових документів регіонального розвитку, проведення вертикальної і горизонтальної координації державних, регіональних і місцевих соціально-економічних, цільових і просторових планів та програм.

Так, з метою досягнення узгодженості програмних документів у Постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку” від 16 листопада 2011 р. № 1186 зазначається, що під час підготовки проекту регіональної стратегії визначається перелік заходів, пов'язаних з її реалізацією, у яких викладається послідовність та зміст відповідних дій місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування щодо [30]:

– розроблення, розгляду та затвердження відповідних програм регіонального розвитку;

– підготовки відповідно до

Є ще одне питання, що потребує вирішення саме в контексті узгодження цілей. Мова йде про забезпечення сталого розвитку територій. Питання збалансованості економічних, соціальних та екологічних параметрів життєдіяльності сьогодні на часі у всьому світі. В Україні також розроблена та схвалена Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV Концепція сталого розвитку населених пунктів. У ній зазначається, що принцип соціально, економічно і екологічно збалансованого розвитку міських і сільських поселень має стати основою для розроблення програм соціально-економічного розвитку населених пунктів, забезпечення скоординованої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розв'язання практичних завдань на державному, регіональному і місцевому рівні [20].

У контексті формування цілісної системи регіонального планування дуже важливою проблемою є те, що вимоги документів просторового розвитку всіх рівнів дуже рідко враховуються під час розробки програм соціально-економічного розвитку як довгострокових, так і короткострокових.

Така ситуація спостерігається, незважаючи на те, що в практичних порадниках з планування наголошується, що для прийняття обґрунтованого остаточного рішення щодо визначення стратегічних пріоритетів розвитку області регіональна робоча група має проводити додатковий аналіз загальнодержавних стратегій (регіональної, галузевих тощо), Генеральної схеми планування розвитку території України та схеми планування території області, середньострокових загальнодержавних, регіональних та галузевих прогнозів і програм.



Під час проведення експертно-аналітичної оцінки формування стратегій розвитку регіонів було виявлено, що жоден регіон України в процесі підготовки регіональної стратегії не спирався на положення Генеральної схеми планування території України, хоча у ній наведено пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, а також визначено території, розвиток яких потребує державної підтримки з метою забезпечення ефективного використання територій, що мають особливу господарську, екологічну, наукову, естетичну цінність [35].

Для забезпечення оптимального рівня координації, узгодження між місцевими, регіональними, національними та європейським рівнями, у тому числі й у сфері транскордонної співпраці, у діяльності органів, що залучені до регіонального просторового планування мають завжди враховуватися всі заходи, що вживаються або заплановані на інших рівнях, а отже, між цими органами має відбуватися постійний обмін інформацією.

На місцевому рівні: узгодження планів розвитку органів місцевого самоврядування з урахуванням основних пріоритетів регіонального та національного планування.

На регіональному рівні: цей рівень є найкращим для впровадження програм регіонального просторового планування, узгодження позицій органів державного управління та органів місцевого самоврядування, а також для координації між регіональними владами сусідніх держав.

На національному рівні: координація різних програм регіонального просторового планування і домовленостей щодо регіональної допомоги, а також гармонізація пріоритетів політики національного та регіонального розвитку.

На європейському рівні: координація програм регіонального/просторового планування з метою досягнення цілей європейської інтеграції та загального збалансованого розвитку територій.

Системна діяльність дасть змогу сформуванню цілісної взаємоузгодженої системи регіонального планування замість існуючої, де основні складові відокремлені між собою. Відповідно до оновленої системи регіонального планування регіональна стратегія розвитку стає основним документом, своєрідним “камертоном”, на який настроюється робота з підготовки і коригування цільових, соціально-економічних, фінансових програм, генерального плану, а потім і правил землекористування і забудови. При цьому в стратегії мають бути закладені основні пріоритети розвитку регіону, можливо конкретні стартові проекти для реалізації заявлених ідей. Генеральний план і правила землекористування і забудови забезпечують формування необхідної земельної бази для того, щоб визначені в регіональній стратегії наміри були реалізовані. Стра-

тегічні пріоритети у середньостроковому вимірі набувають вигляду комплексних соціально-економічних і цільових програм. Поточна діяльність і робота з реалізації середньострокових завдань знаходять своє відображення у короткострокових програмах соціально-економічного розвитку, які тісно ув'язуються з щорічним бюджетом.



Наведене вище свідчить, що узгодження програмних документів слід реалізовувати шляхом:

- забезпечення узгодженості загальнодержавних, регіональних і територіальних цілей через вертикальну координацію;*
- гармонізації секторальних цілей через здійснення горизонтальної координації галузевих програм;*
- забезпечення збалансованості соціальних, економічних та екологічних цілей через планування на засадах сталого розвитку.*

Точка зору, згідно з якою стратегічний план здатний замінити базові документи планування (генеральний, соціально-економічний, цільові програми тощо), на нашу думку, є хибною. Стратегія має виступати як організуюча оболонка для інших документів планування регіонального і місцевого розвитку. Тобто вона допомагає визначити основну філософію розвитку регіону та сформуванню в регіоні цілісну взаємоузгоджену систему планування.

5.2. Методичні засади підготовки регіональних стратегій розвитку

Підготовкою регіональних стратегій розвитку останнім часом активно займаються різні міжнародні організації, що впроваджують в Україні проекти в рамках технічної допомоги. Серед них можна назвати: проекти партнерства Канада–Україна “Регіональне врядування та розвиток”, “Місцевий економічний розвиток”, “Розвиток спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України”, швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні”, різні проекти, що фінансуються Агентством США з міжнародного розвитку.

Аналіз наукових праць зарубіжних і вітчизняних дослідників з проблематики стратегічного планування розвитку територій, методичних підходів, що використовувались у процесі реалізації згаданих вище проектів, виявив наявність певних розбіжностей у методичних засадах розробки регіональних стратегій розвитку. Водночас, при всьому розмаїтті поглядів на цей процес, є певні базові елементи, які формують основу стратегічного планування розвитку регіонів.



До базових елементів стратегічного планування регіонального розвитку слід віднести:

- аналіз (діагностика поточної і прогнозування майбутньої соціально-економічної ситуації у регіоні);*
- визначення основних цілей розвитку (бачення, пріоритетні напрями, стратегічні та оперативні цілі);*
- створення системи реалізації (оперативний план дій, моніторинг та оцінювання).*

Зазначені базові елементи містяться й у Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 р. № 1186.

Відповідно до базових елементів підготовка регіональних стратегій розвитку найчастіше здійснюється в кілька етапів:

Етап 1. Підготовчий.

Етап 2. Аналіз розвитку регіону.

Етап 3. Формулювання бачення регіонального розвитку.

Етап 4. Визначення пріоритетів регіонального розвитку.

Етап 5. Схвалення та реалізація стратегії.

Етап 6. Моніторинг та оцінювання реалізації стратегії.



На підготовчому етапі здійснюються:

- ініціювання розроблення стратегії; аналіз зацікавлених сторін;
- формування робочих груп; формування секретаріату;
- підготування плану інформування та залучення населення.

Ініціювати процес розроблення стратегії може будь-який суб'єкт місцевого розвитку. В ініціативних пропозиціях необхідно обґрунтувати актуальність та корисність стратегічного планування для територіальної громади, свій погляд щодо її розробників, визначити можливі перешкоди щодо запровадження стратегічного планування та шляхи їх подолання.

Визначення та аналіз зацікавлених сторін (стейкхолдерів), охочих брати участь у процесі стратегічного планування розвитку області, є важливим завданням підготовчого етапу.



Зацікавлена сторона – особа, організація, група осіб чи організацій, які мають інтерес до процесу та результатів стратегії (незалежно від того, позитивні чи негативні для них ці результати), а також ті, хто самі можуть впливати на стратегію та реалізацію її в позитивному чи негативному розумінні цього слова.

Аналіз зацікавлених сторін проводиться з метою виявити:

- інтереси всіх зацікавлених сторін, зокрема їхніх потреб в інформації;
- потенційні конфлікти інтересів та ризики, які можуть ставити під сумнів успіх стратегії чи окремих її частин;
- можливості зацікавлених сторін (зокрема й ресурси), на які можна покладатися під час реалізації стратегії;
- осіб та групи, які залучатимуться до участі в робочій групі та на різних етапах розроблення й реалізації стратегії;
- шляхи вдосконалення процесу розроблення і власне стратегії та зменшення чи, бажано, ліквідації впливу можливих негативних наслідків як на стратегію, так і на вразливі групи населення [35, с. 33].

Після проведення аналізу необхідно сформувати робочу групу, що займатиметься питаннями стратегічного планування.



Робоча група – головний координаційний орган процесу стратегічного планування, що утворюється для обговорення і затвердження всіх ключових рішень, пов'язаних з розробкою і реалізацією стратегічного плану територіального розвитку.

Можна запропонувати такий орієнтовний склад робочої групи (25–30 осіб):

- депутати місцевої ради (за згодою);
- керівники управлінь (відділів) виконавчого комітету місцевої ради;
- керівники (представники) громадських організацій;
- представники місцевого бізнесу;
- керівники органів самоорганізації населення;
- представники місцевих засобів масової інформації;
- інші представники місцевої еліти, агентств регіонального та місцевого розвитку, залучені експерти, консультанти [3, с. 29].

До основних функцій робочої групи зі стратегічного планування регіонального розвитку належать:

- підготовка для розгляду і затвердження на місцевій раді стратегічного бачення і пріоритетів розвитку території, базової версії тексту стратегічного плану;
- підготовка змін до рішення місцевої ради про стратегічне планування в частині складу цільових підгруп і робочої групи;
- відбір заходів і проектів, що рекомендуються для першочергової реалізації у рамках стратегічного плану;
- розгляд проекту плану дій місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації регіональної стратегії;

– ухвалення рекомендацій і звернень до учасників стратегічного партнерства з приводу підготовки стратегічного плану територіального розвитку.

Задля організації ефективної діяльності робоча група зі стратегічного планування регіонального розвитку має розробити власний план роботи, у якому бажано визначити:

- чіткий графік засідань;
- частоту і кількість зустрічей, які відбудуться з представниками громади та бізнесу;
- коли саме вони будуть проведені;
- скільки осіб, хто персонально та на якому етапі будуть залучені до процесу планування;
- хто персонально відповідатиме за збір та обсяг вихідної базової інформації;
- коли і в який спосіб проводити соціологічні дослідження;
- кого залучати для узагальнення результатів досліджень та аналізу;
- строки завершення кожного етапу.

У процесі стратегічного планування регіонального розвитку іноді виникає необхідність у створенні так званих цільових підгруп (робочих груп за пріоритетами), що займаються детальним опрацюванням окремого стратегічного напрямку розвитку території. Вони найчастіше формуються з представників зацікавлених організацій, як правило, членів Робочої групи. Через членство в цільових підгрупах забезпечується участь у розробці і реалізації Стратегії органів влади, ділових кіл, громадськості, фахівців.

Основними завданнями цільових підгруп є:

- підготовка аналітичних матеріалів для виявлення основних проблем і пріоритетів розвитку у відповідній області/ сфері життєдіяльності території;
- розробка, обговорення та узгодження мети, завдань і заходів відповідного розділу стратегії;
- представлення підготовленого розділу стратегії на обговорення Робочою групою, а потім місцевою радою;
- моніторинг реалізації відповідних розділів стратегії;
- підготовка пропозицій щодо коригування та оновлення відповідних розділів стратегії для обговорення Робочою групою.

Діяльність регіональної робочої групи та робочих груп за пріоритетами вимагає виконання значного обсягу організаційно-технічної роботи, що триває постійно. Тому необхідно мати спеціально призначені ресурси та персонал для розробки та впровадження стратегії на різних етапах згідно з попередньо визначеним графіком. Для виконання технічних функцій, як правило, з-поміж представників обласної влади призначають невелику групу (секретаріат) з двох–трьох осіб. Ці працівники сприяють розробленню стратегічного плану, але саму стратегію та рішення щодо проекту документа напрацьовує та приймає регіональна робоча група та цільові підгрупи зі стратегічного планування регіонального розвитку [35, с. 38].

До початку процесу стратегічного планування на підставі результатів аналізу зацікавлених сторін регіональна робоча група має розробити план інформування та залучення широкого кола стейкхолдерів, у якому розписано:

- які результати різних етапів і заходів повідомлятимуть зацікавленим сторонам та які канали інформації будуть задіяні в кожному випадку;
- які інструменти інформування та залучення будуть задіяні на кожному з етапів щодо тієї чи іншої зацікавленої сторони.



Найбільш поширеними методами реалізації другого – аналітичного етапу стратегічного планування регіонального розвитку є:

1. Соціально-економічний аналіз.
2. Порівняльний аналіз.
3. SWOT-аналіз.
4. Соціологічний аналіз.

Результати соціально-економічного аналізу оформлюються у вигляді окремого розділу Стратегії – Профіль громади.



Профіль громади являє собою детально викладений документ, у якому здійснений аналіз та оцінка фактичного стану розвитку території у динаміці (аналізуються, як правило, п'ять попередніх років).

У цьому документі може міститись інформація про:

- географічне положення;
- ландшафтні особливості рельєфу, характеристику ґрунтів та гідрологію;
- природно-ресурсний потенціал;
- кліматичні умови (температурний режим, опади, вологість повітря, вітри тощо);
- адміністративний поділ, місце в загальнодержавному розподілі праці;
- особливості соціально-економічного розвитку в динаміці за останні п'ять років;
- екологічну ситуацію на території регіону;
- політичну ситуацію;
- фінансово-бюджетну ситуацію;
- рівень життя населення та його ділову активність [30].

Орієнтовний перелік та характеристики внутрішніх факторів розвитку регіону наведено нижче [33]:

– природно-ресурсний потенціал характеризується станом і прогнозними оцінками земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних, оздоровчих і рекреаційних ресурсів та станом природного середовища;

– оцінка земельних ресурсів здійснюється на основі визначення рівня та ефективності використання земельних ресурсів за даними земельного кадастру; рівня господарського використання, розподілу земельного фонду за власниками і землекористувачами, за категоріями земель; рівня забудови земель населених пунктів, промисловості, транспорту і зв'язку, частки земель екологічної мережі; грошової оцінки земель, можливості і умов функціонального перерозподілу земель. Наводяться дані про якісний стан та рівень біопродуктивності земельних угідь та ефективність їх використання;

– оцінка водних ресурсів проводиться шляхом визначення їх обсягів, якісного стану, можливостей збільшення, ступеня та ефективності використання;

– лісові ресурси оцінюються за площею, породним складом, віковою структурою, категоріями захищеності, продуктивністю та використанням лісового фонду;

– мінерально-сировинні ресурси (включаючи так звані “техногенні родовища”) оцінюються за їх структурою, запасами та можливостями їх приросту, обсягами та умовами видобутку;

– оцінка оздоровчих та рекреаційних ресурсів проводиться шляхом визначення їх придатності для лікування та відпочинку (кліматичні умови, естетична цінність ландшафтів, наявність бальнеологічних властивостей тощо);

– економічний потенціал регіонального розвитку оцінюється за обсягами, структурою, рівнем використання, ступенем зношеності основних фондів, розгалуженістю виробничої бази, часткою наукоємних інвестиційно спроможних галузей і підприємств, здатних до реалізації інноваційної моделі економічного зростання, ступенем кваліфікації трудових ресурсів, потужністю, технічним станом та щільністю інженерно-транспортної інфраструктури регіону;

– аналіз науково-технічного потенціалу здійснюється за показниками наявності науково-дослідних, дослідно-експериментальних, упроваджуючих, інформаційних, проектних організацій, вищих навчальних закладів, їх відповідності спеціалізації економіки регіону, кількості та якісної характеристики регіональних наукових кадрів, наявності наукових розробок світового рівня, кількості отриманих патентів;

– стан оточуючого природного середовища характеризується рівнями забруднення водного та повітряного басейнів, ґрунтів, обсягами накопичення всіх видів відходів та їх видовою структурою, акустичного дискомфорту, електричних і магнітних полів, випромінювання та опромінювання, потужністю, структурою і перспективами нарощування елементів екологічної мережі (заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, заказники, екологічні коридори тощо);

– оцінка трудового потенціалу включає визначення існуючої та прогнозованої кількості та вікової структури трудових ресурсів, їх кваліфікації, зайнятості та стану на ринку праці (кількість та рівень безробіття, у тому числі за методологією Міжнародної організації праці);

– туристичний потенціал оцінюється за наявністю, кількісною та якісною характеристикою історико-культурних (історична спадщина), природно-кліматичних та медико-санітарних умов, лікувально-оздоровчих, рекреаційних ресурсів, розвитком туристичної інфраструктури;

– рівень природно-технічної безпеки характеризується переліком, структурою, розміщенням потенційно небезпечних об'єктів та інших джерел виникнення надзвичайних ситуацій, їх розподілом за групами ризику, параметрами зон уражень (площа території, кількість населених пунктів та населення) та наслідками надзвичайних ситуацій, станом об'єктів, переліком, вартістю та джерелами фінансування запобіжних заходів;

– оцінка просторово-економічного потенціалу (опорного каркасу території) здійснюється шляхом виявлення основних ліній та вузлів соціально-економічного розвитку і тяжіння інвестицій: існуючих чи намічуваних міжнародних транспортних коридорів, інших інфраструктурно-комунікаційних магістралей, головних річок, узбережжя морів, прикордонних смуг та розташованих на їх перетинанні головних міст, а також зон їх стимулюючого впливу.

Розробка Профілю громади необхідна для більш точної оцінки існуючої соціально-економічної ситуації, що, безумовно, впливає на вибір сценарію та пріоритетів регіонального розвитку. Профіль громади має також розглядатися як один з інструментів забезпечення території кращого доступу до кредитних джерел чи грантів, а також до інвестицій. Саме по цьому розділу Стратегії інвестори часто й оцінюють можливості території, її потенціал щодо розрахунків за отримані кредити. Інвесторів цікавлять переваги даної території над іншими можливими місцями вкладення їхніх коштів [27, с. 42].



Розробникам стратегії важливо провести порівняльний аналіз та визначити положення території у конкурентному середовищі регіону, країни, світу (залежно від розміру і значення даної території).

Бажано, щоб соціально-економічні досягнення території порівнювалися з відповідними середніми показниками в Україні, зі статистичними даними територій – потенційних конкурентів, регіонів-аналогів у інших країнах світу. Як правило, у жодного регіону не можуть бути найкращими відразу всі показники, однак їхня оцінка порівняно з іншими регіонами, середніми у країні, є першим кроком до визначення регіону в загальнодержавному (а іноді навіть світовому) розподілі праці, його майбутньої спеціалізації.

Задля визначення якісних параметрів регіонального розвитку найчастіше використовують SWOT-аналіз. Він дає змогу у першому наближенні визначити сильні та слабкі сторони відповідної території, а також зовнішні шанси та ризики її подальшого розвитку. Цей метод дає перше уявлення про важливі з точки зору регіонального розвитку економічні та соціально-політичні параметри, детальніший аналіз яких здійснюється шляхом застосування додаткових аналітичних методів (соціально-економічного і порівняльного аналізу).

Методологія SWOT-аналізу була розроблена в середині минулого століття для знаходження та прийняття обґрунтованих рішень на підприємствах, що стали діяти в умовах динамічного конкурентного середовища. Вона дала змогу поєднати важливі внутрішні якісні характеристики організації (сильні і слабкі сторони) з результатами досліджень зовнішніх умов (шанси та ризики). Аналіз сильних і слабких сторін об'єкта планування більш глибоко висвітлює те, які якості потрібно нарощувати і розширювати, а які тенденції в процесі розвитку потребують коригування. Дослідження зовнішніх факторів призначене виявити шанси та ризики, які можуть вплинути на майбутнє організації і водночас спрогнозувати можливу реакцію підприємства на ці виклики. З 80-х рр. XX ст. цей класичний інструмент стратегічного планування розвитку підприємств знаходить дедалі ширше застосування в публічному секторі, перш за все як засіб критичного осмислення та оцінки регіональних та місцевих пріоритетів розвитку.



Складовими SWOT-аналізу є:

– сильні сторони – внутрішні можливості (навички, потенціал) чи ресурс регіону, що можуть зумовити формування конкурентної переваги;

– слабкі сторони – види діяльності, ресурси, обставини, які використовуються неефективно або не за призначенням;

- *можливості* – шанси, що їх можна використати для досягнення стратегічних цілей (результатів) розвитку регіону;
- *загрози* – будь-які процеси або явища, що перешкоджають руху в напрямку досягнення місії та цілей розвитку регіону [3].

Будь-яка довгострокова програма соціально-економічного розвитку регіону завжди пов'язана з об'єктивно існуючими ризиками. SWOT-аналіз якраз і має застосовуватися для того, щоб визначити ці ризики та пом'якшити їх вплив. Шляхом застосування SWOT-аналізу здійснюється своєрідна систематизація факторів, що діють усередині та ззовні об'єкта планування, однак це далеко не абстрактний і теоретичний процес, навпаки, такий аналіз передбачає серйозне критичне осмислення існуючих даних і фактів, а також наявність фахового досвіду експертів. На першому етапі в центрі уваги має перебувати об'єктивна фіксація досягнутого стану соціально-економічного розвитку регіону, а критичне осмислення шансів та ризиків повинно меншою мірою зосереджуватися на можливих тенденціях розвитку в далекому майбутньому, а передусім відстежувати актуальні політичні, економічні, соціальні та технологічні тенденції, вплив яких може посилитися у майбутньому.

У процесі стратегічного планування визначається та аналізується ціла низка зовнішніх факторів розвитку. Регіональна стратегія має враховувати вертикальні зв'язки – з вищими рівнями виконавчої влади, і горизонтальні – із сусідніми територіальними громадами та регіонами. Аналізування зовнішніх факторів, що впливають на регіональний розвиток, – одна з відмінних характеристик стратегічного планування. Вона поширюється не тільки на регіональний, національний, а й міжнародний рівні. У процесі аналізу зовнішнього середовища розвитку регіону виділяються сприятливі й несприятливі фактори його розвитку. Здійснюється системний аналіз можливостей і загроз зовнішнього соціально-економічного середовища.

Дослідження зовнішніх шансів та ризиків є справою значно більш комплексною за своїм характером порівняно з аналізом сильних і слабких сторін, оскільки тут на розвиток територіальної громади може впливати велика кількість потенційних чинників. Для систематизації цього розмаїття зовнішніх факторів існує ціла низка моделей (STEEP, PEST чи PESTLE). Останнім часом доволі часто використовується модель PESTLE. Літери P-E-S-T-L-E означають ключові фактори, які можуть впливати на територію: P – “політичні”, E – “економічні”, S – “соціальні та культурні”, T – “технологічні”, L – “правові (*legislative*)”, E – “екологічні”.

Ця модель лише задає ті сфери, у яких потрібно виявити рамкові умови та тенденції, які впливають на територію, та класифікувати їх у вигляді шансів чи ризиків. У табл. 5.1 наведені деякі тенденції в окремих сферах, що потребують аналізу.

Якщо говорити про політичні фактори, то тут необхідно визначити сумісність територіальних цілей із цілями регіонального та державного розвитку. При незбігу загальнодержавних, регіональних, місцевих та галузевих завдань робоча група стратегічного планування рекомендує місцевій раді провести консультації з центральними органами виконавчої влади.

Економічними чинниками, що викликають особливий інтерес, є наявні дані про економічне зростання, структуру, рівень безробіття, вартість робочої сили, а також зміни у доходах публічного та приватного сектору. Для розуміння соціальних і культурних умов важливою може бути інформація про рівень освіти різних груп населення, демографічні зміни, міграційні процеси, а також поведінку споживачів та організацію дозвілля; завдяки цим даним з'являється можливість вже на ранньому етапі простежити достатньо довгострокові зміни у фундаментальних ціннісних стереотипах та орієнтирах суспільства. З огляду на стрімкі зміни, передусім у сфері комунікаційних та інформаційних технологій, особливої ваги набуває аналіз технологічних тенденцій розвитку. У цьому контексті не слід також забувати і про врахування думок і оцінок щодо застарілості певних технологій, наслідком чого можуть стати ризики як для розвитку території, так і для реалізації стратегії. Важливими прогностичними чинниками у цій сфері можуть слугувати такі індикатори, як динаміка приватного і державного (бюджетного) інвестування у наукові дослідження та кількість зареєстрованих нових патентів.

Приклад моделі PESTLE

Сфери					
Р Політичні	Е Економічні	С Соціальні та культурні	Т Технологічні	Л Правові	Е Екологічні
Цілі регіонального розвитку. Адміністративна система	Темпи зростання. Безробіття. Динаміка доходів. Вартість робочої сили	Рівень освіти. Інтенсивність міграції. Поведінка споживачів. Організація дозвілля	Інвестиції в науку та розвиток. Реєстрація патентів. Розвиток інформаційних технологій. Застарілість певних технологій	Конкурент-не право. Дотаційне право. Трудове право. Екологічні норми і стандарти	Витрати на енергію. Енергоспоживання. Обсяги перевезень. Захист довкілля

Процес переосмислення суспільних настроїв сьогодні відбувається й в екологічній сфері. Тут важливими можуть бути фактори енергоспоживання, нові правові норми із захисту навколишнього середовища та майбутні обсяги перевезень.

Якщо на основі аналізу шансів та ризиків вдалося встановити найважливіші зовнішні тенденції, наступним кроком має стати їхня оцінка з точки зору можливих наслідків для регіону та задекларованих бажаних цілей соціально-економічного розвитку. Вплив деяких факторів може виявитися доволі вагомим, інші ж можуть взагалі не мати жодного значення. Отже, ідеться про відбір можливих чинників впливу на об'єкт планування, а також про їхню систематизацію за ознакою значущості для досягнення бажаних цілей розвитку.

На основі SWOT-аналізу здійснюється ідентифікація соціально-економічних проблем та вибір можливих пріоритетних напрямів розвитку регіону. У цілому етап оцінки сильних і слабких сторін, можливостей і загроз розвитку регіону допомагає визначити:

- ті проблеми, з якими стикається економіка регіону;
- конкурентні переваги;
- перешкоди на шляху до досягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку;
- регіональний, загальнонаціональний і міжнародний контексти та їхній вплив на регіональну економіку;
- місцеві ресурси, придатні для використання в процесі реалізації стратегії регіонального розвитку.

SWOT-аналіз також допомагає з'ясувати, яка зі стратегій розвитку на тлі наявних сильних і слабких сторін є найбільш прийнятною для ефективного і дієвого реагування на зміни у зовнішньому середовищі, та використання сприятливих шансів і мінімізації існуючих ризиків. Різні варіанти стратегій, які можна обрати за результатами SWOT-аналізу, у загальному вигляді представлені у табл. 5.2.

Таблиця 5.2

Варіанти стратегій

Стратегія	Комбінація елементів SWOT-аналізу
<i>Варіанти стратегій, що впливають з аналізу сильних сторін і шансів</i>	
Стратегія зміцнення/ наращування	Концентрація уваги на наявних сильних сторонах
Стратегія використання	Реалізація сприятливих шансів
Стратегія зв'язування/кореляції	Зв'язок між наявними сильними сторонами та виникаючими шансами
<i>Варіанти стратегій, що впливають з аналізу слабких сторін і ризиків</i>	
Стратегія елімінації	Усунення слабких сторін
Стратегія мінімізації	Мінімізація ризиків
Стратегія трансформації	Перетворення слабких сторін і ризиків у шанси

Як правило, варіанти стратегій, що пов'язані з використанням сильних сторін і шансів (стратегії нарощування та використання), є більш перспективними в плані успіху, ніж ті, що випливають з аналізу слабких сторін і ризиків. У першому випадку в основу стратегій закладаються існуючі сильні сторони, потенціал яких хоча й не безмежний, але які в разі їхнього вдалого поєднання з новими шансами (стратегія пов'язування/кореляції) і в майбутньому можуть стати джерелом позитивних зрушень. До цього слід додати, що реалізація таких варіантів стратегій, як правило, пов'язана з меншими витратами.

Стратегії, спрямовані на усунення існуючих слабких сторін (стратегії елімінації), теж можна оцінити позитивно: вони, як правило, перебувають у сфері впливу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тому легше управляти процесами під час їх реалізації. Натомість стратегія мінімізації гірше піддається плануванню, оскільки майже не існує можливості впливу на зовнішні ризики. Справді ризикованою, а до того й доволі витратною, є стратегія трансформації, однак у разі успішної її реалізації з'являється можливість появи зовсім нових напрямів місцевого розвитку.



Здійснення SWOT-аналізу – фахова робота, однак вона не виконується закритим колом фахівців. До оцінювання ситуації в Закарпатті були залучені всі зацікавлені сторони. Початкову роботу зі SWOT-аналізу проводили на обласному семінарі у листопаді 2006 р. На ньому представники близько 60 різних установ області – державних структур, управлінь, місцевих рад, виконкомів місцевих рад і громадських організацій – дискутували, оцінюючи ситуацію в області, виявляючи її сильні та слабкі сторони, можливості та обмеження для подальшого розвитку [10, с. 21].

Аналітичному обґрунтуванню стратегічного вибору регіону, крім наведених вище інструментів, також допомагає серйозна робота з експертного опитування громадян – фахівців у різних галузях та соціологічний аналіз.



Соціологічний аналіз найчастіше проводять шляхом опитування населення та підприємців у контексті стратегічного розвитку території. Для цього розробляється опитувальний лист анкети. За структурою він складається зі вступної, основної частини та особистих даних.

Дуже важливу роль у результативності анкетування відіграє організація самого процесу. Він проводиться не стільки з метою отримання абсолютно надійних кількісних даних, скільки з метою виявлення певних тенденцій, переваг у громадській думці населення.

На основі даних діагностики початкового стану розвитку території (профілю громади) та узагальнення уявлень основних суб'єктів територіального розвитку щодо моделі бажаного майбутнього формується Стратегічне бачення, яке є новим елементом довгострокового планування розвитку. Це третій етап стратегічного планування.



Стратегічне бачення окреслює різносторонній оптимістичний погляд на розвиток території в майбутньому і є основою тих завдань, виконання яких буде визначено регіональною стратегією розвитку.

Надзвичайно важливо забезпечити широке залучення громадськості до процесу обговорення Стратегічного бачення.

Стратегічне бачення має бути реалістичним, специфічним, достатньо амбітним та бажаним для територіальної громади. Воно затверджується депутатами місцевої ради.

Стратегічне бачення може мати ширший часовий горизонт ніж стратегія. Так, Стратегічне бачення може формуватися на 20 років, а сама стратегія розроблятися лише на 10 років. Після завершення терміну її дії на основі аналізу досягнень і проблемних моментів її реалізації та вже сформованого Стратегічного бачення розроблятиметься нова стратегія. Такий підхід створює умови для спадковості програмних документів і забезпечення сталості стратегічних рішень.

На основі результатів аналітичного етапу та сформованого Стратегічного бачення розвитку регіону розробляються стратегічні цілі, операційні цілі та оперативні завдання.



Стратегічні цілі розвитку регіону – описані у формальному вигляді орієнтири, яких бажано досягти в довго-, середньо- та короткостроковому періоді [30].

Під час визначення стратегічних цілей слід пам'ятати, що стратегія є вибором, тобто обираючи певну стратегічну ціль, ми автоматично від чогось відмовляємося. Саме тому пріоритетів не може бути дуже багато, бажано визначити їх три, але не більше п'яти. В умовах обмежених ресурсів на досягнення інших все одно не вистачить коштів. Такий підхід означає, що пріоритети мають належати до найважливіших цілей у світлі Стратегічного бачення регіонального розвитку, бути прозорими та зрозумілими. Тому визначаючи стратегічні цілі, варто відповісти на такі запитання:

1. Чи реалізація визначених стратегічних цілей приведе до досягнення Стратегічного бачення майбутнього розвитку території?
2. Чи правильно визначена загальна кількість стратегічних цілей (для ґрунтовної роботи за багатьма напрямками може не вистачити ресурсів)?
3. Чи достатньо чітко сформульовано стратегічні цілі?
4. Чи можливо для кожної стратегічної цілі визначити якийсь кількісний індикатор, яким можна буде вимірювати поступ?
5. Чи не суперечать одна одній певні стратегічні цілі? [35, с. 59–60].

Найвищий пріоритет мають стратегічні цілі, досягнення яких сприятиме комплексному розв'язанню кількох проблем. Стратегічні цілі розвитку регіону послідовно в порядку зменшення їх пріоритетності зіставляються з їх комплексною ефективністю, можливостями реалізації: ресурсними, інтелектуальними, організаційно-правовими, кадровими, фінансово-економічними тощо. Це має надати змогу визначити цілі, які можуть бути реалізовані в середньостроковій перспективі.



Стратегічні цілі, визначені в Стратегії розвитку Закарпатської області:

1. Розвиток людини та підвищення соціальних стандартів.
2. Формування конкурентоспроможної та життєздатної економіки.
3. Поглиблення транскордонної та єврорегіональної співпраці.
4. Розвиток туризму та курортно-рекреаційної сфери.
5. Формування просторової гармонії та охорона довкілля [10, с. 25].

Операційні цілі призначені для конкретизації стратегічних цілей у середньостроковій перспективі та мають відповідати певним вимогам, а саме:

1. Бути конкретними. Формулювання цілей у конкретних формах створює вихідну точку відліку для прийняття у подальшому правильних рішень щодо розвитку території. Завдяки цьому можна більш обґрунтовано визначити, наскільки ефективно діють суб'єкти економічної діяльності в напрямі досягнення стратегічного бачення та стратегічних цілей.
2. Цілі мають бути вимірюваними, тобто сформульованими в такий спосіб, щоб можна було встановити чіткі показники вимірювання досягнення операційних цілей.
3. З огляду на специфіку та багатоаспектність функціонування території множинні цілі розвитку мають бути взаємно узгодженими, тобто дії та рішення, які необхідні для досягнення однієї мети, не повинні перешкоджати реалізації інших цілей. В іншому випадку це може призвести до виникнення конфліктної ситуації між суб'єктами діяльності, відповідальними за досягнення тих чи інших установлених цілей. Крім того, операційні цілі розвитку території мають бути повністю узгодженими зі стратегічним баченням.
4. Операційні цілі мають бути реалістичними. Недосяжні або частково досяжні цілі призводять до негативних наслідків. Наприклад, зниження рівня мотивації основних суб'єктів територіальної громади ефективно працювати над реалізацією стратегічного плану, зниження конкурентоспроможності території в цілому.

5. Цілі мають бути обмежені в часі, тобто мати конкретний горизонт прогнозування та планування, який установлюється на тривалий або короткотривалий проміжки часу.

Щодо кожної з передбачених операційних цілей необхідно визначити:

- обґрунтування вибору операційної цілі;
- опис заходів, які передбачаються для її досягнення;
- необхідні ресурси;
- обґрунтування тривалості досягнення;
- головних учасників реалізації;
- розрахунок загальної вартості та можливі джерела фінансування;
- рекомендовані інструменти і процедури реалізації;
- систему індикаторів (критеріїв) досягнення операційної цілі [30].

Оперативні завдання є найбільш конкретними, що дає змогу пов'язати стратегічну діяльність з поточною та з бюджетним плануванням. У стратегічних планах короткострокові цілі набувають форми проектів (заходів), що, у свою чергу, дає змогу встановити зв'язок між потребами та можливостями розвитку регіону, оскільки вони більш орієнтовані на використання наявного ресурсного потенціалу.

Результатом етапу цілепокладання буде сформоване “дерево цілей” стратегії регіонального розвитку (рис. 5.2).

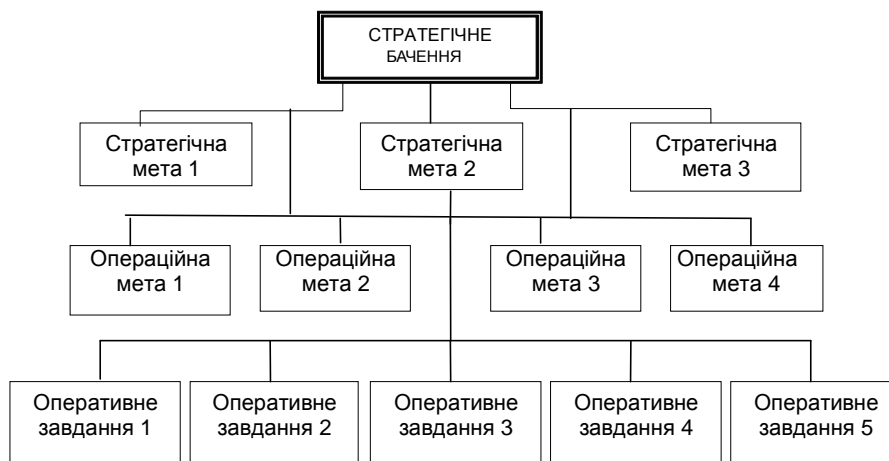


Рис. 5.2. “Дерево цілей” стратегічного розвитку регіону

Для прийняття обґрунтованого остаточного рішення щодо визначення стратегічних, операційних цілей і оперативних завдань регіонального розвитку необхідно провести додатковий аналіз загальнодержавних, галузевих стратегій, Генеральної схеми планування розвитку території України та схеми планування території області, середньострокових загальнодержавних, регіональних галузевих та місцевих прогнозів і програм.

Після завершення робочою групою остаточного варіанта стратегії проект стратегічного документа передають для розгляду й затвердження обласною радою. В рішенні обласної ради встановлюється порядок і терміни виконання завдань стратегії. Рішення доводять до відома громади області.

Реалізація стратегічного плану передбачає затвердження пропозицій щодо механізмів упровадження стратегії, до яких належать:

- організаційно-правовий – підписання зацікавленими сторонами (представниками влади, бізнесу чи громади) меморандуму про спільне виконання оперативних завдань і проектів; перегляд раніше прийнятих нормативно-правових актів обласної ради та обласної державної адміністрації щодо їх відповідності стратегічним і операційним цілям; розроблення нових нормативно-правових актів; створення інституційної інфраструктури реалізації стратегії; підготовка кадрів, здатних вирішувати відповідні питання; укладання угод з Кабінетом Міністрів України щодо спільного виконання програм з реалізації державних пріоритетів на території регіону тощо;

– фінансово-економічний – передбачення в місцевому бюджеті розвитку видатків на реалізацію заходів та проектів стратегічного плану; об'єднання коштів місцевих бюджетів територіальних громад на договірній основі для виконання спільних завдань розвитку території; одержання з державного бюджету субвенцій і субсидій для виконання проектів з реалізації державних пріоритетів на території регіону; залучення кредитів фінансових інституцій; стимулювання розвитку небанківського фінансового сектору; розроблення інвестиційних проектів і бізнес-планів; стимулювання та залучення коштів населення, підприємств, організацій та іноземних інвесторів; залучення грантів українських, іноземних та міжнародних організацій; сприяння вирішенню земельних питань тощо;

– інформаційно-комунікаційний – створення геоінформаційних місцевих систем та інформаційних центрів; створення інвестиційно привабливого іміджу області; розроблення та впровадження комунікаційної стратегії для інформування зацікавлених осіб і територіальної громади області про процес реалізації положень стратегії;

– проектно-методологічний – забезпечення науково-методичного супроводу впровадження стратегічного плану; забезпечення розроблення детальної проектної документації тощо [10, с. 64–65].

Останній етап формування регіональної стратегії розвитку передбачає створення системи моніторингу та оцінювання її реалізації, що докладно розкривається у п. 5.3.

5.3. Моніторинг та оцінювання реалізації регіональних стратегій розвитку

Стратегічне планування розвитку регіону передбачає проведення моніторингу та оцінювання реалізації запланованих дій. Дані моніторингу порівнюються із цілями й критеріями розвитку регіону, що дає можливість оцінювати ефективність і результативність ужитих заходів. Оцінюється, наскільки сумісна вироблена стратегія з ресурсами, з можливостями навколишнього середовища, чи допомагає стратегія розв'язати критичні проблеми регіону, чи має вона підтримку жителів.

Моніторинг і оцінювання діяльності допомагають упевнитися в тому, що проекти ефективні та їхня реалізація іде нормальним темпом, а також установити, чи є необхідність у коригуванні.

Запровадження системи моніторингу реалізації місцевих програм (стратегій) розвитку територій стало невідкладним після схвалення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року. Цей документ визначив базові засади моніторингу реалізації програм, систематизував показники для моніторингу за схемою “стратегічні цілі – пріоритетні напрями – показники результативності”; вказав на потребу обговорення результатів моніторингу з представниками громадськості та бізнесу. Моніторинг реалізації місцевих програм (стратегій) базується на комплексності, системності та регулярності використання одних і тих же принципів та інструментів. Це дає змогу здійснювати поточний контроль динаміки змін щодо проблем упродовж реалізації програм та своєчасно координувати напрями діяльності, використовувати необхідні методи й засоби [27].

Існуюча управлінська практика свідчить про те, що рішення, прийняті суб'єктами управління щодо регіонального розвитку, пов'язані переважно із здійсненням оперативних дій, спрямованих на регулювання хоч і важливих, але відокремлених параметрів соціально-економічної системи. Одна з причин такої ситуації – відсутність достовірної та повної інформації, що відображає реальний стан, тенденції, умови та фактори розвитку території. Інформація, що надається територіальними органами державної статистики, далеко не завжди відповідає основним вимогам системності, комплексності та своєчасності. Наявність повної своєчасної та достовірної інформації про процеси, що відбуваються в різних галузях життєдіяльності території, є необхідною умовою організації ефективного управління його розвитком. Саме моніторинг покликаний забезпечувати стратегічне управління інформацією, яка б усувала будь-яку невизначеність або, навпаки, виявляла нестачу необхідних даних [2; 16].



Моніторинг – управлінська функція, яка передбачає безперервне забезпечення керівництва програми, бенефіціарів і зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність поступу в досягненні очікуваних результатів програми [28, с. 13].

Основними завданнями моніторингу є:

- стимулювання реалізації окремих проєктів і стратегії в цілому;
- оцінювання досягнення стратегічних цілей, отримання інформації для ухвалення рішень про розподіл ресурсів для досягнення мети або коригування цілей;
- оцінювання ступеня вжиття заходів, їхнього уточнення і коригування [10, с. 68].

Система моніторингу регіональних стратегій має включати:

- моніторинг фінансування заходів стратегій/програм (моніторинг внесків);
- моніторинг реалізації заходів (моніторинг продуктів);
- моніторинг результатуючих показників (моніторинг результатів і впливу);
- моніторинг громадської думки щодо процесу та результатів реалізації стратегії.

Для побудови ефективної та результативної системи моніторингу реалізації програми (стратегії) потрібно визначити:

- вимірювані показники (індикатори), які “інформуватимуть” про перебіг виконання програми;
- джерела інформації для проведення моніторингу (організації, документи тощо);
- методи збирання інформації;
- періодичність збирання інформації;
- відповідальних за отримання та надання необхідної інформації;
- технологію обробки та аналізу одержуваної інформації;
- ресурси, необхідні для проведення моніторингу.

Реалізацію більшості програм можна представити у вигляді наступного ланцюжка: ресурси–діяльність–продукти–результати–ефект. Така модель зветься “модель підсумків програми”. У разі розробки стратегічного плану ресурсами, які були використані для реалізації цього проєкту, виступають: фінанси, методичні допомоги, організаційні ресурси влади й некомерційних організацій тощо. Діяльність, що проводилася – формування органу зі стратегічного планування, розробка стратегії, її обговорення й затвердження. Зроблений у результаті реалізації програми продукт – стратегічний план розвитку регіону. Результат програми – визначення регіональним співтовариством бачення з питань розвитку регіону. І, нарешті, ефект програми – результат реалізації стратегічного плану [24].

Кожна з ланок вищенаведеного ланцюжка може бути охарактеризована набором вимірних величин або індикаторів. Значення індикаторів можуть слугувати для кількісного оцінювання результатів програми або ходу її реалізації. Під час вибору індикаторів варто дотримуватися таких принципів:

- використовувана вимірنا величина має відображати мету, для якої розроблений індикатор;
- вимірна величина (змінна) повинна мати чітке визначення;
- значення змінної має бути надійними, тобто однакові виміри, проведені різними людьми повинні давати однакові значення;
- вимір значень має бути визначений з достатньою чіткістю;
- вимір значень не має бути складним, тобто вартість отримання інформації не повинна перевищувати користь від застосування індикатора;
- значення мають бути дійсні протягом розумного періоду часу, тобто як мінімум не втрачати своєї актуальності за час збору й доставки інформації споживачеві.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку” від 16 листопада 2011 р. № 1186 Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації своїм рішенням визначають відповідального за проведення моніторингу і оцінки реалізації регіональної стратегії. Відповідальний за проведення моніторингу і оцінки реалізації регіональної стратегії на підставі отриманої інформації у строки, визначені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, готує щорічний підсумковий звіт про результати реалізації регіональної стратегії, який повинен містити [30]:

- короткий опис заходів та вплив результатів їх запровадження на регіон;
- інформацію про рівень ужиття заходів порівняно з попередньо визначеними в плані очікуваними результатами;
- дані про заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування заходів;

- резюме з основних перешкод щодо вжиття певних заходів та дані щодо їх подолання;
- інформацію про зміни в показниках соціально-економічного розвитку.

Відповідальний за проведення моніторингу в разі необхідності готує пропозиції щодо доцільності продовження вжиття заходів, включення додаткових заходів, уточнення показників, обсягів та джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання, які враховуються під час підготовки плану заходів на наступний рік.

Звіт про результати реалізації регіональної стратегії заслуховується щороку в строки, визначені рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських рад на сесії відповідної ради, та публікується в місцевих засобах масової інформації.

Крім моніторингу реалізація програмних документів має супроводжуватись оцінюванням її результатів.



Слід пам'ятати, що моніторинг може бути дієвим та ефективним лише за умов дотримання принципів, основними з яких є:

- цілеспрямованість – вся система моніторингу має бути орієнтована на вирішення конкретних управлінських завдань;
- системний підхід – дослідження території як підсистеми більш великої системи, установа зв'язків з іншими “територіальними ланками”;
- комплексність – моніторинг окремих галузей та сфер має здійснюватися у взаємозв'язку один з одним; необхідно здійснювати послідовне вирішення всієї сукупності завдань моніторингу по кожному з його напрямів;
- безперервність у спостереженні за об'єктом дослідження;
- періодичність збирання інформації про зміни, що відбуваються;
- можливість вимірювання та порівняння показників моніторингу в часі [38].



Оцінювання – періодичний збір та аналіз інформації з метою вироблення висновків щодо відповідності програми потребам розвитку певної сфери чи території, її результативності, ефективності та сталості [28, с. 14].

У табл. 5.3 наведено основні відмінності між моніторингом та оцінюванням.

Таблиця 5.3

Відмінні характеристики моніторингу та оцінювання

Моніторинг	Оцінювання
1. Проводиться постійно	1. Проводиться на ключових етапах впровадження
2. Надає інформацію про проблеми у впровадженні	2. Пояснює причини виникнення проблем і пропонує шляхи їх розв'язання
3. Фактичні результати діяльності порівнюються із запланованими	3. Аналізує причини досягнення / не досягнення запланованих результатів
4. Отримана інформація використовується для покращення управлінської діяльності	4. Отримана інформація може бути використана не лише для покращення поточної діяльності, а й для уточнення планів на майбутнє

Основні види оцінювання залежно від його місця в циклі стратегічного планування такі:

1. Попереднє оцінювання (ex-ante) здійснюється на етапі розроблення стратегічного плану. Його мета – спрогнозувати успішність майбутньої стратегії. Такий прогноз дає змогу виявити контекст стратегічного плану, його актуальність, можливі ризики, сильні та слабкі сторони. Попереднє оцінювання допомагає вже на початковому етапі визначити мету й завдання стратегічного плану, розробити правильні підходи до розв'язання виявлених проблем, оцінити реальність потреби та можливість виконати стратегічний план, а також провести аналіз імовірного впливу реалізації стратегічного плану на різні аспекти розвитку організації або території, на макроекономічний розвиток країни загалом, визначення рівня узгодженості між різними змістовними компонентами стратегічного плану тощо.

2. Проміжне оцінювання (ex-mid) здійснюється в процесі виконання стратегічного плану і його мета – визначити рівень досягнення поставлених цілей (очікуваних результатів) стратегічного плану та чинників, що сприяють (заважають) його успішному виконанню. Результати проміжного оцінювання є основою для внесення змін у змістові елементи та процес реалізації

стратегічного плану задля досягнення визначених ним результатів. Зокрема, коригуванню піддають процес або механізми реалізації стратегічного плану.

3. Підсумкове оцінювання (ex-post) здійснюється після завершення реалізації стратегічного плану й має на меті визначити рівень його впливу або наслідки та вивчити позитивний і негативний досвід для уникнення помилок у майбутньому. Підсумкове оцінювання спрямоване на вимірювання того, наскільки стратегічний план вплинув на проблеми, які мав розв'язати. Його мета – збір даних для вироблення підсумкового судження про стратегічний план. Підсумкове оцінювання можуть проводити одразу після завершення впровадження стратегічного плану; через три–сім років після завершення стратегічного плану з метою визначення його довготермінового впливу [28, с. 18].

Джерелами даних для оцінювання можуть слугувати:

– тексти відповідних державних та регіональних стратегій і програм, що реалізуються на цільовій території;

– дані моніторингу;

– опитування громадської думки в різних формах, зокрема анкетування;

– інтерв'ю, фокус-груп з виконавцями, бенефіціарами;

– спостереження за вжиттям заходів програми;

– незалежний експертний аналіз пріоритетних сфер стратегії;

– звіт про попереднє та проміжне оцінювання;

– аналіз політичних, адміністративних, фінансових впливів на хід реалізації стратегії.

Глобальна мета оцінювання – сприяти поширенню на регіональному рівні ефективного стратегічного планування як засобу досягнення істотних позитивних змін у житті населення регіонів.

Застосування таких рекомендацій може дати можливість регіонам вирішити їхні локальні завдання, пов'язані з організацією стратегічного планування. Ці завдання оцінювання можна об'єднати у дві групи – завдання, що актуальні для окремих регіонів і завдання, що характерні для груп регіонів.

В окремих регіонах оцінювання дає змогу:

– визначити напрями вдосконалювання процесу стратегічного планування (для регіонів, що продовжують роботу над планом);

– визначити необхідність і напрями доробки плану в поточному або наступному циклі стратегічного планування (для регіонів, що підготували текст стратегічного плану);

– оцінити хід реалізації й зробити висновки про необхідність коригування плану або зміцнення механізму реалізації (для регіонів, де стратегічний план реалізується).

Перед проведенням оцінювання має бути погоджена із замовником система балів, які будуть виставлятися експертом під час заповнення Оціночного листа. Це необхідно для того, щоб отримувана оцінка мала властивість надійності. Тобто щоб різні експерти, отримавши ті самі дані, використовуючи єдину систему балів і методи для їхнього аналізу, доходили до близьких або однакових висновків (оцінці, вираженої в балах).

Рекомендується використати наступну шестибальну (“0”, “1”, “2”, “3”, “4”, “5”) систему:

“0” – відсутність роботи або результату з даного напрямку.

“1” – низький результат; робота з даного напрямку не велася, але є окремі, непрямі ознаки того, що ця робота буде в майбутньому або результати з цього напрямку виходять побічно, у результаті діяльності з інших напрямів.

“2” – слабкий результат; робота проводилася безсистемно, немає цілісного подання про те, як вона має вестися; або ж вона велася лише формально без досягнення гарного результату; або ж низька якість виконання ухвалених рішень.

“3” – гарний результат; робота виконана в рамках єдиного підходу (методики), отримані гарні результати (у цілому ці результати не є чимось видатним).

“4”, “5” – вищий результат; робота або результати можуть бути використані як “показові”, є досвід, що може бути рекомендований для вивчення іншим регіоном. Між балом “4” і “5” має бути розходження, що характеризує, наприклад, ступінь новизни підходів у стратегічному плануванні або отримання незапланованих результатів.

Низка показників мають індикативний характер, наприклад, затвердження/незатвердження стратегічного плану відповідною Радою, створення або відсутність нових робочих місць тощо. У таких випадках буває складно оцінити ступінь виконання тих або інших критеріїв. Тому рекомендується, виходячи із цілей і завдань оцінки, погодити із замовником те, яким чином будуть оцінюватися ці параметри.

На основі проведення оцінювання формується звіт про реалізацію стратегії. Результати оцінювання є підставою для внесення коректив у проект стратегії (у разі попереднього оцінювання), уточнення чи перегляду її цілей, припинення реалізації (у разі проміжного оцінювання), прийняття рішення про продовження реалізації стратегії, розробку нової (у разі підсумкового оцінювання).

Оцінювання, яке дієво сприяє поліпшенню процесу прийняття рішень органами влади, має містити чіткі й корисні рекомендації. При цьому більш доцільним є подання невеликої кількості цілеспрямованих рекомендацій, безпосередньо пов'язаних з висновками дослідження, замість представлення довгого переліку необхідних поліпшень.

5.4. Комунікативне забезпечення процесу стратегічного планування

Залучення різних суб'єктів місцевого розвитку до процесу стратегічного планування структурує і організовує територіальну громаду. У процесі спільного обговорення загальних проблем і роботи над пошуком шляхів їх розв'язання люди і організації починають краще розуміти один одного. З'являється можливість зіставлення та узгодження своїх інтересів з інтересами інших груп і територіальної громади в цілому. За рахунок цього відбувається консолідація активної частини територіальної громади на основі усвідомлення загальних інтересів, у людей з'являються нові зацікавленості й можливості.

Крім того, залучення різних представників населення до роботи з формування стратегії регіонального розвитку є реальним кроком до подолання таких явищ, як невіра людей у можливість “спільної справи”, взаємна недовіра, відсутність у них конкретних уявлень про власне майбутнє, неготовність до спільних дій. Подолання цього є серйозним внеском у підвищення людського потенціалу територіальної громади.

Досвід українських міст підтверджує, що залучення громадян до стратегічного планування є необхідним та ефективним на різних рівнях цього процесу, а саме:

1. Територіальна громада має бути в курсі того, що відбувається (інформаційний рівень участі).
2. Активна частина громади повинна мати можливість вносити свої пропозиції і мати гарантії, що ці пропозиції будуть почуті (консультативний рівень участі).
3. Компетентна частина територіальної громади “місцева еліта” повинна мати можливість безпосередньо брати участь у процесах розробки і реалізації стратегії (партнерський рівень участі).

Ефективними формами громадської участі в процесі стратегічного планування можуть бути:

- програми цільового інформування громадськості;
- “гарячий” телефон, громадські приймальні;
- соціологічні опитування, фокус-групи;
- громадські слухання;
- робочі і тематичні групи з підготовки пропозицій до стратегічного плану;
- представництво громадськості в міській раді під час ухвалення важливих рішень;
- інтерактивні теле- і радіодебати;
- місцевий референдум;
- голосування з різних питань стратегічного плану через засоби масової інформації [3, с. 38].

Добре зарекомендували себе такі форми анкетування:

1. Організація процесу анкетування через систему освіти. Система освіти пов'язана з більшою частиною людей через сім'ї, у яких разом з батьками різного віку і соціальних груп є й бабусі і дідусі, родичі. Разом з керівником місцевого управління освіти визначаються типи шкіл (у ліцей, гімназіях, наприклад, вчать діти найбільш заможної частини міського насе-

лення), класи (у старших класах вчать, як правило, діти людей більш старшого віку, у молодших класах вчать діти, чії батьки в основному відносять себе до молоді), порядок і терміни проведення анкетування (у школах можуть проходити серії батьківських зборів, свята, олімпіади). Результатом бесіди із завідуючим місцевим відділом освіти є розробка карти охоплення різних груп населення анкетуванням.

2. Організація анкетування через засоби масової інформації. У місцевій газеті друкується текст анкети так, щоб його було зручно заповнити, вирізати і віддати за надрукованою адресою. Незважаючи на те, що повернення анкет у цьому разі не перевищує, як свідчить досвід, 3–5%, цей варіант дає можливість максимальному числу жителів регіону ознайомитися з анкетною та взяти участь в анкетуванні найбільш активним представникам територіальної громади. Крім того, такий підхід до проведення анкетування дає змогу людям згодом більш зацікавлено ставитися до обговорення результатів анкетування, які будуть надруковані в газеті.

3. Телефонне опитування. Здійснюється для більш оперативного проведення анкетування. У цьому разі анкетування наближене до інтерв'ювання та його результативність багато в чому залежить від професійних і особових якостей людини, яка його проводить.



Під час розроблення стратегій в опитаних областях застосовувались такі форми роботи із зацікавленими сторонами (у відсотках до загальної чисельності опитаних):

- участь у робочій групі – 96,3%;
- проведення круглих столів – 66,7%;
- вивчення думки з окремих питань – 25,9%;
- громадські слухання – 51,9%;
- проведення науково-практичних конференцій, спільних нарад, міжрайонних семінарів, організація роботи телефону “пряма лінія”, обмін досвідом – 29,6%.

Про хід реалізації Стратегії інформували в такі способи:

- через засоби масової інформації – 18 регіонів (66,7 %);
- під час звітування або зустрічі керівництва області з населенням – 16 регіонів (59,3 %);
- через депутатський корпус – 14 регіонів (51,9 %);
- на веб-сайті обласної державної адміністрації – один регіон (3,7%);
- на наукових конференціях, у наукових публікаціях – один регіон (3,7%) [35, с. 28].

На практиці обласна влада може використовувати низку способів залучення зацікавлених сторін відповідно до преференцій, висловлених їх представниками, а також залежно від рівня їх адаптованості до сучасних методологій планування та оволодіння інформаційними технологіями (рис. 5.3).

Аналіз рис. 5.3 свідчить, що залучення зацікавлених сторін обласною державною адміністрацією здійснюється:

По-перше, через депутатів, обраних територіальною громадою для представлення її інтересів у місцевій раді шляхом формулювання наказів виборців з розвитку території під час зустрічей з ними, звітів, особистих прийомів громадян, що тривають постійно.

По-друге, через участь в обговоренні проектів шляхом формування пропозицій на засіданнях круглих столів (професійне обговорення серед кола спеціалістів та експертів), громадських слуханнях, зборах громадян за місцем проживання (для великих міст, наприклад, по районах у місті або у мікрорайонах), зустрічах представників робочої групи з розроблення стратегічного плану із зацікавленими сторонами тощо.

По-третє, через створення робочої групи з розроблення стратегії розвитку області, до складу якої доцільно залучити представників партнерів та зацікавлених сторін – представників бізнесу, державних і комунальних підприємств, депутатського корпусу, громадських організацій, активних жителів області та ін. Вона буде координаційним центром з проведення всіх заходів та полігоном для відпрацювання пропозицій щодо розроблення стратегічного плану розвитку.

По-четверте, проект стратегічного плану доводиться до відома всієї територіальної громади через друковані й електронні засоби масової інформації або розміщенням його на сайті обласної адміністрації чи ради, доступ до якого дає змогу громадянам висловити своє бачення варіантів вирішення питань розвитку області.

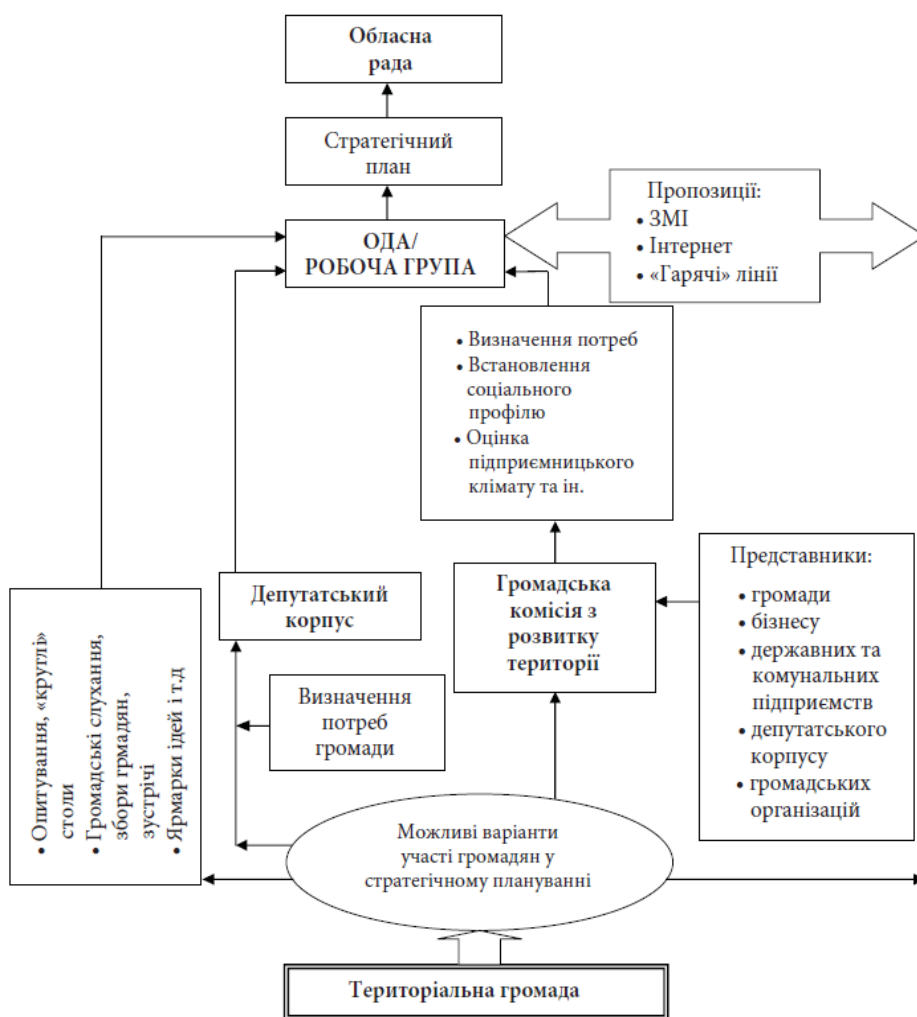


Рис. 5.3. Варіанти участі територіальної громади в стратегічному плануванні регіонального та місцевого розвитку [35, с. 27]



Аналіз результатів опитування розробників стратегій розвитку областей дав змогу з'ясувати, що найактивнішими і найзацікавленішими в участі у стратегічному плануванні розвитку регіону виявилися органи місцевого самоврядування (лише одна область не залучала органи місцевого самоврядування міст і районів області до розроблення регіональної стратегії), а найменш активними – бізнес-асоціації, профспілки й органи самоорганізації населення [35, с. 26].

Очевидно, що до розроблення стратегічного документа на рівні регіону об'єктивно не можуть бути залучені всі без винятку громадяни та суспільні групи. Тому важливо насамперед зв'язати коло тих, хто їх представлятиме. Це можна зробити, визначивши ті групи громад, які є найактивнішими у суспільному житті, отже, зацікавленими відобразити свої інтереси у цьому документі. Важливо визначити тих, хто може справити вирішальний вплив та надати необхідні ресурси на етапах формування і втілення Стратегії – їх потрібно залучити до формування партнерства [10, с. 17]. Цьому сприяє проведення аналізу зацікавлених осіб, ключовими кроками якого є:

– визначення зацікавлених сторін та їхніх інтересів у процесі та результатах впровадження стратегії розвитку регіону;

– оцінка впливу та важливості кожного з цих суб'єктів для процесу стратегічного планування.

Список визначених зацікавлених сторін може бути представлений у вигляді таблиці (табл. 5.4).

Список зацікавлених сторін [35, с. 35]

Зацікавлені сторони	Тип залучення					
	Ігнорувати	Інформувати	Консультуватися	Співпрацювати і залучати до роботи	Залучати до прийняття рішень	У межах власних повноважень

Отже, для налагодження ефективних комунікацій з територіальною громадою потрібно знати інтереси й можливості окремих груп і відповідних цільових аудиторій громади, оскільки технологія комунікації для кожної аудиторії може бути специфічною, зрозумілою та доцільною саме для цієї аудиторії.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Дайте визначення поняття “планування соціально-економічного розвитку території”.
2. У чому полягає сутність цілісної системи планування регіонального та місцевого розвитку?
3. Назвіть базові види планування територіального розвитку.
4. Поясніть сутність стратегічного планування регіонального розвитку.
5. Що можна віднести до переваг стратегічного планування регіонального розвитку?
6. Якими ознаками має характеризуватися успішна стратегія регіонального розвитку?
7. Яку максимальну кількість перспективних напрямів регіонального розвитку доцільно визначати в стратегії?
8. Якими факторами зумовлюються особливості розробки регіональної стратегії розвитку території?
9. Назвіть основні етапи стратегічного планування розвитку регіонів.
10. З якою метою проводиться аналіз зацікавлених сторін?
11. Яким може бути орієнтовний склад робочої групи?
12. Що таке “профіль громади”?
13. Назвіть складові SWOT-аналізу.
14. Дайте визначення поняття “стратегічне бачення” розвитку регіону.
15. Що таке “дерево цілей”?
16. Яким вимогам мають відповідати операційні цілі стратегії розвитку регіону?
17. У чому полягають відмінності між моніторингом та оцінюванням?
18. Назвіть основні завдання моніторингу реалізації стратегії розвитку регіону.
19. Які форми громадської участі використовуються в процесі стратегічного планування?

Список використаних джерел

1. Ансофф Й. Стратегическое управление : пер. с англ. / Й. Ансофф. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
2. Артеменко В. Інструментальні засоби та моделі створення системи соціально-економічного моніторингу регіону / В. Артеменко // Становлення національної економіки України : зб. матеріалів Всеукр. наук. конф. / Львів. держ. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 1995. – С. 62–64.
3. Берданова О. В. Стратегічне планування регіонального розвитку : навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 96 с.
4. Берданова О. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
5. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : практич. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко. – К. : ТОВ “Софія-Ф”, 2012. – 88 с.
6. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій : пер. з англ. / Дж. Брайсон. – Львів : Літопис, 2004. – 352 с.

7. Вакуленко В. М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров. – Ужгород : Патент, 2004. – 198 с.
8. Васильченко Г. В. Теоретичні аспекти ефективних стратегій місцевого розвитку / Г. В. Васильченко. – Режим доступу : nbuv.gov.ua
9. Досвід стратегічного планування розвитку Запорізької області із залученням громади / І. І. Лех, С. А. Могильний, В. В. Назаренко ; за ред. І. М. Санжаровського. – К. : К.І.С., 2008. – 96 с.
10. Досвід формування та реалізації стратегії розвитку Закарпатської області до 2015 року за участю громади / за ред. С. С. Слави, В. В. Гоблика, М. А. Попадинець. – К. : К.І.С., 2010. – 144 с.
11. Дробенко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю.І. Свірський. – Львів : Вид-во “СПОЛОМ”, 2001. – 118 с.
12. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : Закон України : прийнятий 23 берез. 2000 р. № 1602. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
13. Про державні цільові програми : Закон України : прийнятий 18 берез. 2004 р. № 1621-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1621-15/ed20120610>
14. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів / уклад. В. Тертичка. – К. : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. – 401 с.
15. Інструменти регіонального розвитку в Україні: навч. посіб. / за ред. О. В. Берданової, В. М. Вакуленка. – К. : НАДУ, 2013. – 310 с.
16. Інформаційне і аналітичне забезпечення системи моніторингу / А. О. Морозов, В. Л. Косолапов, В. Є. Колосов та ін. // Науково-технічна інформація. – 2002. – № 3. – С. 18–23.
17. Карамушка В. І. Екологічна збалансованість стратегічних ініціатив і проектів (інтегрування довкільних аспектів у стратегічне планування та проектну діяльність) : практ. посіб. / В. І. Карамушка ; УМО АПН України. – К. : К.І.С., 2011. – 119 с.
18. Карий О. Стратегічне планування розвитку міста / О. Карий. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 317 с.
19. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 № 504-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 40. – С. 119.
20. Концепція сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359-XIV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
21. Лозовский Л. Современный экономический словарь / Л. Лозовский, Б. Райзберг, Е. Стародубцева. – [5-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 495 с.
22. Минцберг Г. Стратегический процесс / Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал ; пер. с англ. ; под ред. Ю. Н. Катигуловского. – СПб. : Питер, 2001. – 688 с.
23. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. – К. : К.І.С., 2007. – 120 с.
24. Основи регіонального управління в Україні : підручник / за заг. ред. В. Вакуленка, М. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с.
25. Пархоменко В. Громада планує майбутнє : практ. посіб. зі стратег. планування розвитку міст / В. Пархоменко, В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 2. – С. 1–20 (вкладка).
26. Планування соціально-економічного розвитку міста : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ ; Фенікс, 2011. – 160 с.
27. Планування соціально-економічного розвитку територій України : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ ; Фенікс, 2011. – 206 с.
28. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак та ін. ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – К. : К.І.С., 2007. – 80 с.
29. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30.

30. Про затвердження Порядку розроблення, проведення моніторингу та оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2011 р. № 1186. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
31. Процес розробки стратегії регіонального розвитку : практ. посіб. – Режим доступу : www.ssrđ.org.ua
32. Регіональна економіка : словник-довідник / [за ред. М. В. Підмогильного]. – К. : НДІСЕП, 2004. – 346 с.
33. *Нудельман В.* Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / В. Нудельман, І. Санжаровський. – К. : Вид-во “Дата Банк Україна”, 2002. – 232 с.
34. Розробка та реалізація Стратегій розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / Київ ; Центр Ін-ту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка та ін. – К. : Вид-во “Дата Банк Україна”, 2002. – 232 с.
35. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону : практ. посіб. / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон та ін. ; за ред. І. Санжаровського. – К. : К.І.С., 2008. – 214 с.
36. Стратегическое планирование / под ред. З. А. Уткина. – М. : Ассоциация авторов и издателей “ТАНДЕМ” ; Изд-во ЭКМОС, 1999. – 440 с.
37. Стратегічне планування : підручник для громадських організацій / за ред. В. Полуйко. – Львів : Західноукраїнський ресурсний центр, 1998. – 108 с.
38. Теория управления : учебник / под общ. ред. А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухина. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 558 с.
39. *Тертичка В. В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
40. *Томпсон А. А.* Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии : учеб. для вузов / А. А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд ; пер. с англ. ; под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой. – М. : Банки и биржи ; ЮНИТИ, 1998. – 576 с.
41. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях : навч. посіб. / Ю. П. Шаров. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 56 с.
42. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти : монографія / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

ТЕМА 6. МАРКЕТИНГ РЕГІОНУ

6.1. Методологічні засади регіонального маркетингу

В умовах загострення конкуренції природні умови та вигідне географічне положення вже не є основними факторами привабливості територій. У боротьбі за інвестиції, присутність міжнародних компаній, висококваліфікованих робітників та туристів країни регіони та міста ведуть активну діяльність зі зміцнення своїх позицій в напрямі так званих “м’яких” факторів. Невід’ємною частиною економічної та соціальної політики в цих умовах стає маркетинг територій, застосування маркетингових інструментів та підходів під час прийняття управлінських рішень.



“Маркетинг територій” як окреме поняття вперше з’являється у 70-х рр. минулого століття в працях американських та британських учених, пов’язаних із містобудівним плануванням та місцевим економічним розвитком [21].

Відомий фахівець у галузі маркетингу Ф.Котлер наголошує, що “для маркетингу території є тільки одна мета – просування цінності та образу території у такій спосіб, щоб потенційні користувачі території повною мірою усвідомлювали свої відмінні переваги, тобто відрізняли територію від інших” [47].

Водночас маркетинг території визначається як процес, за допомогою якого місцеві заходи пов’язуються якомога більше з потребами цільових клієнтів задля максимально ефективного соціально-економічного функціонування даної території [40].

Крім того, під територіальним маркетингом розуміють також філософію, що вимагає орієнтації всієї системи влади та менеджменту на потреби цільових груп споживачів товарів і послуг території.

За А.Панкрухіним: “маркетинг території – це маркетинг в інтересах території, її внутрішніх суб’єктів, а також зовнішніх суб’єктів, у збільшенні уваги яких зацікавлена територія” [28].

Узагальнюючи зазначені визначення і підходи з точки зору публічного управління слід акцентувати увагу на наступному.

Маркетинг території може виступати як базова *філософія* управління та задоволення потреб населення і споживачів території. Його використання означає перетворення регіональних та місцевих органів влади на особливого роду партнера, здатного не тільки враховувати індивідуальність свого регіону під час прийняття рішень з комплексного соціально-економічного розвитку території, а й здійснювати взаємодію між органами влади та цільовими ринками: виробниками, споживачами, інвесторами, новими жителями та ін. У цьому аспекті територіальний маркетинг можна представити як сумісну діяльність комерційних і некомерційних суб’єктів у ринковому середовищі, засновану на принципах сучасного соціально орієнтованого маркетингу. Територіальний маркетинг – це спосіб мислення і дій, спрямованих на активну роботу в різних сегментах ринку території з метою залучення до неї нових економічних агентів, тобто цільова орієнтація і комплексність, злиття в єдиний процес усіх елементів підприємницької, господарської, виробничо-збутової діяльності та об’єднання їх у систему, діючу в інтересах території з синергетичним ефектом, з огляду на багатократне посилення результату внаслідок такої системності [17].

Доцільним є застосування *концепції маркетингу*, тобто розподілу на окремі фази процесу прийняття рішень, а саме: аналіз, планування, упровадження, контроль, організація. Маркетинг в цьому разі використовується для підтримки прийняття управлінських рішень у сфері економічного розвитку регіонів та має стати результируючим моментом стратегії розвитку території: засобом просування закладених у стратегії ідей та її невід’ємною частиною.

Здатність до ефективного функціонування населених пунктів, міст, регіонів у ринкових умовах залежить, насамперед, від факторів, які безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією маркетингової концепції:

- діяльності органів влади на основі детального вивчення ринку, потреб та інтересів споживачів території;
- розробки комплексу заходів з метою підвищення якості надання публічних послуг та задоволення потреб споживачів;
- постійного пошуку нових джерел інвестування, підтримки підприємницьких ініціатив з метою збільшення надходжень до бюджету, підвищення конкурентоспроможності та збільшення вартості середовища територіальної одиниці;
- формування та підтримки іміджу території завдяки активній рекламній діяльності, ефективній співпраці з неурядовими організаціями щодо позиціонування території;
- створення привабливого середовища для розвитку бізнесу, залучення інвестицій, покращення інфраструктури, підвищення рівня якості життя на території;
- високого рівня менеджменту органів влади, здатності прогнозувати стан зовнішнього середовища, власну реакцію на його зміни, уміння приймати адекватні рішення, що забезпечили своєчасне задоволення споживчого попиту з оптимальними витратами та максимальними вигодами для населення (громади).

Основний функціональний зміст маркетингу території полягає, з одного боку, в інформаційно-аналітичному дослідженні території та її ринків, виявленні існуючих та формуванні інноваційних потреб і підготовці обґрунтованої інформації для розробки стратегії розвитку, а з другого – у *застосуванні маркетингових методів та інструментів* з метою сприяння задоволенню потреб населення, підвищення конкурентоспроможності території, забезпечення плідної взаємодії влади і громадськості.

Важливим чинником, що визначає місце окремої території у зовнішньому середовищі, стає її присутність у віртуальному символічному просторі (Інтернет, мобільний зв'язок, телебачення, засоби масової інформації тощо). Також особливістю нашого часу є глобалізація і тенденція до “стирання” кордонів. На перший план виходить конкуренція територій за частку не тільки споживачів, а й пошани й уваги. Міста, регіони стають точками тяжіння і міжнародного суперництва в галузі капіталів, талантів, вражень та слави. Тому в такому сучасному швидкоплинному світі стрімко зростає вартість нематеріальних активів – брендів, іміджів, інформації, знань.

Виходячи з вищенаведеного територіальний маркетинг є одним із напрямів соціального маркетингу, в основі якого лежить управління сталим розвитком території, спрямоване на забезпечення додаткових можливостей розвитку, привабливості зосереджених на території природних, матеріально-технічних, фінансових, трудових, організаційних, соціальних та інших ресурсів, а також перспектив для реалізації та відтворення таких ресурсів, престижу території в цілому.

Варто підкреслити такі аспекти маркетингу територій. По-перше, маркетинг покликаний поширювати і розширювати вплив території (міста, регіону, населеного пункту) зовні для досягнення своїх цілей, слугувати інструментом підвищення її конкурентоспроможності на самих різних аренах. По-друге, маркетинг – це нестандартний, але досить ефективний інструмент розв'язання тих територіальних проблем, з якими органи влади адміністративно-територіальної одиниці не в змозі справитися традиційними управлінськими способами. І спектр таких проблем найширший – від дефіциту інвестицій в інфраструктуру до екологічних загроз і криміналізації. По-третє, маркетинг – не просто інструмент управління, а ідеологія, яка, якщо узята на озброєння, видозмінює всі сфери життєдіяльності та примушує їх працювати на розвиток адміністративно-територіальної одиниці. Маркетинг території – комплекс дій населення, що тут проживає (територіальної громади), спрямованих на виявлення і просування своїх інтересів для виконання конкретних завдань соціально-економічного розвитку. По-четверте, органи місцевої влади, які покликані створювати сприятливі умови для життєдіяльності у своїх адміністративно-територіальних одиницях, є далеко не єдиним суб'єктом маркетингу і мають ураховувати інтереси своїх ринкових партнерів. Виходячи з останнього, по-п'яте, маркетинг території – це тривалий процес кооперації і координації, поєднання всіх територіальних інтересів у комунікативну, креативну та інноваційну культуру співробітництва. По-шосте, – це спосіб

вирішення завдань розвитку території шляхом розширення його впливу і створення позитивної репутації, поліпшення іміджу, створення бранда.



Територіальний маркетинг – особливий вид публічної управлінської діяльності, що здійснюється з метою виявлення і просування інтересів населення території для вирішення конкретних завдань розвитку, створення, підтримки і/або зміни відносин та поведінки резидентів і нерезидентів в особі приватних осіб і компаній щодо конкретної території.

Слід розрізняти поняття “маркетинг території” більш зовнішнього спрямування та “маркетинг на території” як внутрішньо-маркетингову діяльність, публічний управлінський маркетинг, спрямований на спільні потреби громади.

Поняття “маркетинг території” може стосуватися міста, регіону, країни або туристичного напрямку та їх конкуренції за туристів, інвесторів, мешканців.

Слід відзначити, що регіон як територіально-організаційна одиниця (і не тільки в Україні) з точки зору маркетингових підходів є особливим об’єктом, що відрізняється комплексом вихідних маркетингових факторів, суб’єктами маркетингової діяльності та, навіть, цільовими групами. Разом з тим регіон має ширше поле для маркетингу та диверсифікації ризиків. Необхідність подальшої розробки саме “регіонального маркетингу” як базової теорії територіального маркетингу пояснюється, насамперед, тим, що цього вимагають динамічні процеси регіоналізації, розвитку регіональної демократії, підвищення ролі регіону як самостійного ринкового суб’єкта та зміна його позицій у суспільно-політичному середовищі. Це і посилення ролі регіонів завдяки регіональній політиці ЄС, посилення конкуренції між самими регіонами, потреба у кращому позиціонуванні та визначенні сильних сторін регіонів у межах ЄС, зростаюче значення регіоналізму та регіональної ідентичності. Водночас зменшення обсягу фінансових ресурсів на місцевому рівні, зростаюча готовність територій і міст до більш інтенсивної співпраці між собою, визнання факту, що окремі територіальні проблеми можуть бути розв’язані лише за умови регіональної кооперації, та що регіональна співпраця має більше можливостей для місцевого рівня витримати конкуренцію із сусідніми регіональними центрами та підвищити своє економічне значення. Низка інструментів, скажімо, міського маркетингу, не можуть бути застосовані на рівні регіону, а решта – потребує врахування фактора “регіональності”.



Досвід США, які стали піонерами у впровадженні маркетингових підходів у діяльність публічної влади, засвідчує, що саме регіональний рівень найактивніше застосовує маркетинг.

Кожний штат та адміністративні одиниці субрегіонального рівня мають певну кількість інституцій (бюро промислового розвитку, економічні агенції, фірми економічного аналізу, агенції публічно-приватного партнерства тощо), які на основі маркетингових технологій спрямовують свою діяльність на активізацію економічного розвитку регіонів та окремих територій, пошук та перерозподіл інвестицій, оптимізацію та структурну перебудову промисловості на фаховій основі, при цьому визначаючи точки зростання регіонів, їх маркетингові фактори та перешкоди.

Розробка комплексу маркетингу регіону базується на ґрунтовній аналітичній роботі й починається тільки тоді, коли послідовно виконані такі етапи.

Перший етап об’єднано можна визначити як дослідження, аналіз та сегментування ринку можливих споживачів.



Оскільки маркетинг орієнтований на задоволення потреб споживачів, то маркетингова діяльність завжди починається з комплексного дослідження ринку. У процесі дослідження вивчають поведінку споживачів, їхні смаки і потреби, споживчі переваги, мотиви, які спонукають приймати рішення щодо купівлі товару. Глибоке розуміння поведінки споживачів дає змогу задовольняти їхні потреби краще, ніж це роблять конкуренти.

Дослідження ринку також передбачає вивчення і прогнозування попиту на регіон як товар, аналіз цін і товарів конкурентів, визначення місткості ринку і частки регіону на ньому. Такий аналіз допомагає оцінити ринкові можливості та визначити привабливий напрям маркетингової діяльності, за яким регіон може набути конкурентних переваг.

Для проведення дослідження ринку, аналізу конкурентної позиції регіону необхідно визначити індикатори, придатні для визначення конкурентного становища.

Ідентифікація територій конкурентної боротьби може здійснюватися за принципом “релевантного ринку”, тобто конкурентами вважаються регіони з продуктами аналогічного характеру.



Наприклад, у туристичній галузі (приміський відпочинок) регіон федеральної землі Бранденбург Прігніц є конкурентом інших подібних регіонів, популярних серед жителів Берліна або Гамбурга (Шпресвальд, озера Мекленбург, Укермарк, Флемінг, Харц або Люнебурзька пустка). Через територіальну близькість ці туристичні регіони з погляду клієнтів (туристів) можуть бути достойною альтернативою Прігніцу для проведення короткої відпустки. Аналогічним прикладом в Україні може бути відпочинок на туристичних базах поблизу Києва у Ворзелі, Пуці-Водиці, Кончі-Засні, Переславі-Хмельницькому, Трипіллі, комплексі “Київська Русь”, Пирогово, відвідання Китайської пустощі та інші, які можуть бути використані не тільки киянами, а й жителями Київської, Черкаської та інших областей [17].

Слід також зауважити, що під час визначення регіонів – учасників конкурентної боротьби необхідно забезпечити можливість їх ієрархічного та функціонального порівняння. З точки зору ієрархії, доцільним видається аналіз конкурентної ситуації лише між адміністративно-територіальними утвореннями одного рівня (громади, міста, райони, області). Проте ці території також повинні забезпечувати можливість їх порівняння за функціональними критеріями. Малонаселена сільська громада пропонує умови праці, які радикально відрізняються від умов міської громади. Тому в цьому разі слід відмовитися від прямого порівняння.

Друга проблема, яку необхідно розв’язати, стосується вибору індикаторів, на основі яких визначається конкурентна позиція. Залежно від конкретної форми територіального маркетингу можуть застосовуватися різні показники. Наприклад, у разі використання особливої форми маркетингу на кшталт культурного або туристичного маркетингу цікавими можуть бути такі показники, як кількість відвідувачів культурних закладів, кількість туристів або кількість відвідувачів готелів. Якщо такі специфічні форми маркетингу не застосовуються, предметом аналізу можуть бути більш загальні економічні фактори, до яких належить рівень безробіття або валовий регіональний продукт на душу населення, тощо.

Для дослідження території можуть бути використані показники офіційної та напівофіційної статистики, публікації у ЗМІ, соціологічні опитування. Щодо останніх, то головним чином, для досліджень залучаються дві групи респондентів. По-перше, експерти, які завдяки своїй діяльності та фаховим знанням добре поінформовані про територіальну специфіку, наприклад, працівники торгово-промислових палат, державні службовці або науковці. Разом з тим цікавою також є думка “клієнтів”, тобто, цільових груп маркетингових заходів. При цьому особливе місце посідають потенційні інвестори. Насамперед, у рамках емпіричних досліджень необхідно з’ясувати, які переваги та недоліки має регіон як майданчик для розміщення нових підприємств. Погляди та думки представників компаній, відповідальних за прийняття рішень, є важливими параметрами для розробки маркетингових концепцій.

Окремим підетапом ведеться пошук “своїх” потенційних споживачів, потреби яких територія може та прагне задовольнити. При цьому використовують дуже важливий маркетинговий прийом – сегментацію ринку, що часто в процесі управління маркетингом виокремлюють в окремий – другий етап, особливо якщо йдеться про такий “складний” багатofакторний ринок, яким є ринок територій.



Сегментація – розподіл споживачів на групи на підставі різниці в їхніх потребах, характеристиках та поведінці та розроблення для кожної з груп окремого комплексу маркетингу. Якщо територією правильно обрано ринковий сегмент (сегменти) для подальшої співпраці, значить, вона знайшла свою “нішу” на ринку.

У цілому виділяють чотири сегменти або крупні цільові ринки “покупців території” [28]:

- приїжджі;
- жителі й ті, що працюють по найму на цій території;
- галузі економіки (промисловість, торгівля тощо), інвестори;
- зовнішні ринки.

Ринок приїжджих складається з ділових (бізнесмени, особи, які перебувають у відрядженні, комівояжери) і приватних відвідувачів (туристи, мандрівники, друзі або родичі). Кожен відвідувач витрачає гроші на харчування, нічліг, покупку інших товарів та послуг. Ці витрати впливають з ефектом мультиплікатора на доходи населення, зайнятість і податкові надходження до бюджету. Чим більше число відвідувачів (довше їх перебування) і чим менше питомі витрати на них, тим більше чистий дохід території. Тому території спрямовують свої зусилля на залучення тих відвідувачів, чий щоденні витрати найбільш високі, а перебування – найтриваліше. Разом з тим території прагнуть звести перешкоди на шляху небажаних осіб, ускладнити їхній приїзд і перебування на території.

Жителі і ті, хто працюють по найму, – це другий важливий цільовий ринок. Території прагнуть або завести додаткову некваліфіковану робочу силу (як це робили Німеччина і Франція в 60–70-ті рр.), або стимулювати народжуваність (Австрія, Швеція), або залучити окремі категорії високооплачуваних працівників та фахівців (малі міста США – лікарів). Водночас перенаселені території прагнуть, навпаки, до нульового приросту населення, у тому числі за рахунок міграції.

Галузі економіки і інвестори – третя категорія цільових ринків. Як правило, усі населені пункти намагаються підсилити свій економічний базис, щоб створити для своїх жителів робочі місця й отримати додаткові бюджетні надходження. Передумовою виступає відповідність території критеріям розміщення продуктивних сил: інвестиційному клімату, якості життя, доступності, якості трудових ресурсів тощо. Далі можливі такі варіанти або їх комплекс. По-перше, підтримуються підприємства, що вже існують, принаймні ті, які бачаться бажаними. По-друге, підтримується їх зовнішня експансія. По-третє, полегшуються умови відкриття нових підприємств. По-четверте, залучаються підприємства і виробництва з інших місць, причому інтерес територій в даний час зміщується від традиційних (важка промисловість, автомобілебудування) до сучасніших, “чистіших” галузей (наукоємні, High-Tech-виробництва тощо).

Зовнішні ринки по відношенню до території – вітчизняні інші регіональні, а також міжнародні ринки – це четверта група цільових ринків. Активність території на цих ринках демонструє здатність міста або регіону виробляти товари і послуги, необхідні фізичним і юридичним особам, що перебувають за його межами. Без вивозу своїх товарів і послуг неможливе ввезення того необхідного, що не можна або невигідно виробляти в регіоні. Тому кожен регіон спонукає розташовані на його території фірми до можливо ширшого збуту їх продукції, наприклад, просуваючи їх товарні марки. Сам імідж регіону часто справляє позитивний або негативний вплив на обсяг продаж на зовнішніх ринках.

Другий (або третій) етап процесу управління маркетингом регіону – позиціонування товару (товарів) регіону та самої території як такої.



Після сегментування необхідно визначити позиції товару на ринку, тобто чітко визначити, чим товар даної території відрізнятиметься від товарів конкурентів, завдяки яким його характеристикам можна здобути конкурентні переваги у свідомості потенційних споживачів.

Завдання позиціонування можна вважати майже виконаним, якщо у міста/регіону вже є комплексна стратегія розвитку на довгостроковий період. У Стратегії встановлюються пріоритети розвитку адміністративно-територіальної одиниці, прогнозується, якою вона буде через 15–20 років, які будуть її соціально-економічні функції і місце серед інших територій. Маркетинг є одним з інструментів реалізації Стратегії, ефективним способом досягти поставлених у ній цілей.

Тільки прийнявши рішення щодо позиціонування свого товару – території, можна розпочинати розроблення комплексу маркетингу.



У класичному бізнес-маркетингу “комплекс маркетингу – це набір засобів маркетингу, сукупність яких організація використовує для впливу на цільовий ринок, маючи на меті домогтися бажаного реагування з його боку” [22, с. 63].

Комплекс маркетингу охоплює усі заходи, які можна запровадити для активізації попиту на товар.



Комплекс маркетингу – інтегроване, взаємопов’язане поєднання чотирьох складових: товару, ціни, методів збуту і маркетингових комунікацій.

За всіма чотирма складовими комплексу маркетингу приймають дуже багато різних рішень, що перетворює кожен з них також на спеціальний комплекс. Кожний такий комплекс вимагає деталізації у маркетинговому плануванні. Ці фактори становлять основу класичної формули комплексу маркетингу – так званих чотирьох “Р”: товар (Product), ціна (Price), місце та методи збуту (Place), методи просування (Promotion).

У сфері маркетингу територій питання комплексу маркетингу розроблено недостатньо. Огляд публікацій з маркетингу територій свідчить про досить різне бачення як елементів комплексу маркетингу, так і їх змістового наповнення:

- проблеми комплексу маркетингу досліджуються в основному на рівні міста та мало розроблені в регіональному маркетингу;

- дуже часто технологія розробки комплексу маркетингу території зводиться тільки до останнього з чотирьох “Р” та подається як створення іміджу та просування території;

- основною відмінністю підходів є різні модифікації його складових на основі “4Р” (наприклад додавання трьох додаткових “Р”: процес (*process*), матеріальний доказ (або матеріалізація – *physical evidence*) та люди (*people*), наповнюючи їх особливим для території змістом; чи навіть додавання їх більшої кількості або іншого змісту факторних груп);

- немає однозначного трактування змісту кожного окремого елемента комплексу маркетингу, що призводить іноді до діаметрально різних розумінь (особливо це стосується ціни та цінової політики в комплексі маркетингу території);

- пропонується концепція “4Р”, яка є альтернативною до класичних “4Р”, представляючи зовсім інший, протилежний погляд на інструменти маркетингу споживача (а не продавця з його “4Р”), факторними складовими у якій виділяють: розв’язання проблеми (цінність) для клієнта (*Customer solution*); витрати клієнта (*Customer cost*); зручність (*Convenience*); комунікація (*Communication*);

- а також застосування цієї концепції, збагаченої трьома інструментами маркетингу послуг: працівники, процеси і обслуговування клієнта [19].

У маркетингу території, *товаром* є не стільки різноманітні матеріальні ресурси та послуги, вироблені на території, скільки якість “середовища” та його компоненти, такі як земля, створена інфраструктура, якість публічних послуг та якість інститутів, що обслуговують цю територію, тощо.

Визначені компоненти дають можливість користувачам середовища території отримувати додаткові переваги, не пов’язані з їх власними комерційними зусиллями, а за це вони готові платити, що і перетворює територію в товар у різних комбінаціях (економічних і соціальних перевагах для розвитку виробництва, зниження виробничих витрат, ефективної спеціалізації і кооперації, отримання економії від масштабу діяльності, різноманіття доступних виробничих та комунікаційних послуг).

Більше того, у сучасному конкурентному середовищі економічно сильні території як вже “розкручений” привабливий товар, як правило, стають ще більш сильнішими: спрацьовує так званий ефект “кластерингу”, коли зростання одного виду бізнесу приваблює пов’язані із ним види економічної діяльності. Це явище спостерігається повсюди у світі та пояснює масштабне зростання великих метрополій і дуже нерівномірний територіальний економічний розвиток усередині країн. В Україні найчастіше прикладом цього наводять м. Київ.

Товаром території є певна “множина корисності”, запропонована в платній, частково платній або безкоштовній формі зацікавленим групам споживачів. У разі маркетингу міста чи регіону сукупність різних територіальних складових такого товару, спрямованих на різні цільові

ринки, утворює складний комплексний товар – взаємно пов’язану комбінацію матеріальних і нематеріальних товарів.

Тому можна говорити про взаємопов’язаний і структурований пакет матеріальних і нематеріальних товарів, доступних на території різним споживачам – своєрідний “портфель територіальних продуктів”.



Подібний портфель “мегатовар” на рівні міста чи регіону, на думку фахівців, можна також визначити як сукупність “корисностей”, пов’язаних з концентрацією на цій території людей, капіталу, ресурсів та взаємозв’язків, які між ними виникають, як сумарну соціально-економічну корисність місця, запропоновану зовнішнім і внутрішнім клієнтам для задоволення їхніх матеріальних і духовних потреб натурального, інфраструктурного, суспільного, культурного та інтелектуального характеру [19].

Товаром у територіальному маркетингу може бути власне територія з точки зору розміщення бізнесу. Інвестор, який збирається вкласти кошти в цю територію, всебічно розглядає її характеристики, оцінює конкурентоспроможність. Чинниками конкурентоспроможності території для нього є географічне положення, трудові ресурси (робоча сила та її вартість), інфраструктура, сировинні ресурси, рівень ділової активності, доступ до капіталу, рівень розвитку підтримки бізнесу тощо. Такий підхід доречний лише в разі вибору того сектору ринку, де основним споживачем товару території виступає зовнішній інвестор. Для внутрішніх споживачів та інвесторів можуть вирішальне значення також мати інші чинники, причому іноді зовсім суб’єктивного “м’якого” характеру.

Найбільш доступна технологія визначення “портфеля територіальних продуктів” та товару території взагалі пов’язується із поняттям “потенціал території”, який є її головним внутрішнім ресурсом стимулювання розвитку. У структурі потенціалу території, як правило, виділяють:

- природно-ресурсний потенціал (корисні копалини, землі, рекреаційні можливості тощо);
- географічний потенціал (розташування території у сусідстві з центрами економічної активності, на транспортних шляхах, у прикордонних регіонах тощо);
- історико-культурний потенціал (історико-культурна спадщина, яка може стати предметом залучення ресурсів на цю територію);
- інфраструктурний потенціал (зручності та корисності території, які впливатимуть на рівень її товарності абсолютно для всіх цільових груп);
- економічний потенціал (наявні підприємства, основні фонди, рівень доходів суб’єктів господарювання і населення та ін.);
- людський потенціал (кадрова, кваліфікаційна, вікова структура населення).

Наступна складова комплексу маркетингу – “ціна”. Цінова політика у комплексі маркетингу території – найбільш проблематичне питання. Ціну території не можна трактувати виключно як суму витрат на маркетингові заходи з боку публічної влади та інших суб’єктів маркетингу території – це лише невелика частка у ціновій політиці.

У значенні ціни в територіальному маркетингу розглядають ту дію, на яку очікує суб’єкт від об’єкта в разі задоволення потреб останнього. Ціна має багато складників, серед яких витрати на комунальні послуги, місцеві податки, специфічні витрати (на подолання адміністративних бар’єрів, спонсорство) тощо.

Цінова політика територіальних органів влади суттєво впливає на рівень доходів бюджету. Перед місцевою владою завжди постає проблема вибору. З одного боку, це проблема наповнення бюджету, що зумовлює застосування високих цін і тарифів. З другого – необхідність вживати заходів соціального захисту, тобто врахування політичної, а не економічної доцільності прийняття рішень владою. При цьому органи місцевого самоврядування, установлюючи фактично найвищі можливі за законодавством ставки місцевих податків і зборів, не спроможні наповнити свій бюджет достатньою мірою.

Таким чином, за групою факторів “ціна” у комплексі маркетингу території існує значне коло відмінностей. З точки зору публічного управління цінова політика має враховувати ще кілька особливих позицій:

- публічні послуги зазвичай оцінюють після споживання і без об'єктивних соціальних критеріїв ця оцінка ускладнена;
 - нерідко послуги органів влади залишаються “невідчутними” споживачам, хоча вони й користуються ними;
 - ціни на послуги органів влади формуються не співвідношенням попиту та пропозиції, а як наслідок установлених нормативно-правових засад державного, регіонального та місцевого управління;
 - органи управління та органи місцевого самоврядування слабо сприймають інновації, їм притаманні бюрократичні процедури, істотно впливають корпоративні інтереси.
- Під час формування наступної складової комплексу маркетингу “збут” потрібно враховувати стан маркетингового середовища, яке для території є теж специфічним.



Під маркетинговим середовищем у класичному маркетингу розуміють сукупність активних суб'єктів і сил, які діють за межами підприємства і впливають на можливості служби маркетингу встановлювати та підтримувати з цільовими споживачами відносини ділового співробітництва. У ньому розрізняють мікро- та макросередовища, які, у свою чергу, теж мають структурні елементи. Фактори мікросередовища є відносно контрольованими, фактори макросередовища не підлягають контролю з боку підприємства.

В аспекті маркетингу території фактори макросередовища як політично-інституційного, так і економічного характеру справляють визначальний вплив на “збутову” концепцію у комплексі маркетингу.

Конкурентна перевага території пов'язана не лише з її товарною пропозицією, яку становлять регіональні товарні продукти, взаємозв'язки й структури виробників, посередників та споживачів цих благ і послуг, але також з умілим й результативним маркетинговим збутом.

Характеристика методів поширення в маркетингу регіону є досить складним завданням, оскільки “місце” продажу товару – територія фактично незмінне. Крім того, у маркетингу територій практично немає посередників у чистому вигляді. З певним ступенем умовності до посередників можна віднести таких суб'єктів маркетингу територій: органи влади та громадські організації, асоціації вищого територіального рівня та їхніх представників; торговельно-промислові палати, центри бізнесу та міжнародної торгівлі, виставкові центри, ярмарки; транснаціональні та інші територіальні суб'єкти бізнесу; різноманітні міжтериторіальні мережеві організаційні структури; засоби масової інформації; туристичні агенції; туристичні інформаційні центри; заклади професійної освіти.

Зміст заходів цього елемента комплексу маркетингу території полягає у наданні ділової інформації суб'єктам господарювання, укладанні договірних відносин з іншими територіями, організації виставок і ярмарок, інформуванні потенційних та наявних туристів, охочих відвідати привабливі місця регіону, та ін.

Важливою факторною складовою комплексу маркетингу території є “просування”. Її, як правило, пов'язують із комплексом засобів маркетингових комунікацій, створенням образу та іміджу, підвищенням рівня привабливості території, розробкою та просуванням брэнда. До комплексу засобів маркетингових комунікацій території можна віднести такі: традиційну комерційну рекламу; засоби прискорення та (або) посилення позитивної реакції державних установ та економічних агентів; зв'язки з громадськістю та “профільними” організаціями із розвитку територій та громад; пропаганду; особисті контакти.

Розглядаючи маркетингові комунікації, не можна обійти питання залучення громадян до місцевого розвитку, розширення місцевого самоврядування, оскільки в обох цих сферах можна застосовувати однакові методи. Тому під час застосування методів маркетингових комунікацій важливо враховувати специфіку конкретної контактної аудиторії.

Контактні аудиторії маркетингових комунікацій можна поділити на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх можна віднести жителів (зокрема й організації та групи жителів), а також наявні на території господарські суб'єкти. Тут слід згадати про дуалістичну роль жителів, які є як споживачами, так і суб'єктами, і активно формують товарне середовище території. Натомість

до зовнішньої аудиторії можна зарахувати “не місцевих” господарських суб’єктів, інвесторів, туристів, жителів сусідніх територій та населених пунктів.

Стосовно зовнішньої аудиторії слід розв’язати дві основні маркетингові проблеми, а саме: перетворити потенційних клієнтів на реальних, а також випадкових – на регулярних, тобто збільшити частоту і тривалість візитів та зростання рівня зацікавленості у пропозиціях території.

Прикладом адаптування маркетингових засобів до специфічних особливостей внутрішньої й зовнішньої аудиторії може слугувати розроблення та підтримання двох версій офіційної веб-сторінки адміністративно-територіальної одиниці із різними адресами для “своїх” – внутрішніх споживачів і “чужих” – зовнішніх споживачів.

6.2. Проведення маркетингових досліджень

Термін маркетингові дослідження (*marketing research*) має широке значення і пов’язаний з усіма аспектами маркетингу. Наступні приклади дають змогу продемонструвати різноманітну природу маркетингових досліджень.



Корпорація Lotus Development використовує маркетингові дослідження для вдосконалення свого Web-сайта.

Кожні чотири місяці компанія проводить фокус-групи (групові інтерв’ю одночасно з 8-12 людьми) серед клієнтів і ділових партнерів. Настільки часте використання фокус-груп відображає той факт, що життєвий цикл такого роду продуктів, як web-сайти дуже короткий і тому вони потребують постійної модернізації для підтримки на сучасному рівні. Учасники фокус-груп дають оцінку web-сайту корпорації Lotus і сайтів інших компаній. Цілями проведення фокус-груп є визначення: факторів, які спонукають людей відвідувати web-сайт; які з факторів сприяють повторному відвідуванню web-сайта; рівня технологічних можливостей користувачів. Отримані фокус-групою результати потім перевірялися в ході опитування, на основі якого вже складався кількісний прогноз.

Використання фокус-груп та опитувань дає змогу Lotus активно збирати інформацію, яку не можна отримати пасивним шляхом. Лічильники на web-сторінках можуть тільки відслідковувати кількість відвідувачів web-сайта, як і число тих з них, які реально використовують сайт. Наприклад, Lotus може відстежувати кількість відвідувачів, які використовують її чат-кімнати, що мають відношення до конкретної продукції. Однак знання динаміки відвідувачів не призводить до розуміння того, з чим пов’язане зменшення або збільшення відвідувачів.

За підсумками проведення фокус-груп з’ясувалося, що побажання клієнтів зводяться до поліпшення системи навігації по сайту та підвищення рівня зв’язності між сторінками. У минулому основна увага зверталася на те, щоб відвідувачі могли швидко отримати інформацію. Отримані результати були також перевірені під час опитування на web-сайті компанії.

Базуючись на отриманих результатах, Lotus перепроєктувала свій сайт таким чином, щоб кожна сторінка була пов’язана з іншими. Фірмова емблема компанії займає тепер постійне місце на кожній сторінці, а навігаційна система залишається на лівій стороні сторінки, у міру того, як користувач переміщається зі сторінки на сторінку. Перепроєктування привело до істотного збільшення числа відвідувачів web-сайта компанії [50].

Наступний приклад із сфери публічного управління.



Президент США Білл Клінтон використовував маркетингові дослідження для розробки та вдосконалення свого політичного курсу. Клінтон та його команда повною мірою використали друковані джерела інформації, фокус-групи (групові інтерв’ю), телефонні й особисті опитування для того, щоб зрозуміти, чого очікують люди від розроблюваного ними політичного курсу. Платники податків країни і були для Клінтона та його адміністрації “споживачами”.

Перше ж звернення президента до нації, у якому він оприлюднив новий пакет заходів у сфері економіки, що передбачало зростання податків, стало його першим великим випробуванням. Білий дім за допомогою маркетингових досліджень зміг з'ясувати, що необхідно вжити для того, щоб згладити гострі місця пропонованих заходів і переконати американський народ його прийняти. Збільшення податків було максимально важким моментом у просуванні пакета заходів. Адміністрація Клінтона використовувала фокус-групи та телефонні опитування для того, щоб визначити, як зробити новий пакет прийнятним. Дослідження показали, що люди не заперечували проти зростання податків, якщо це призведе до зниження національного боргу, проте одночасно з'ясувалося, що від президента і Конгресу чекають приборкання марнотратних федеральних витрат. Один з фахівців з реклами зазначив, що "втілення в життя нового політичного курсу – це те ж саме, що і пропозиція нового товару. Коли ви що-небудь просуваєте на ринок, вам необхідно зосередити свою увагу на кінцевій вигоді". Клінтон якраз і намагався це зробити, вдавшись до маркетингових досліджень [48; 49].

Наведені вище приклади ілюструють ключову роль, яку маркетингові дослідження відіграють у розробці та успішній реалізації маркетингових проектів. Маркетингові дослідження використовуються всіма типами організацій для вирішення найрізноманітніших завдань: малим бізнесом, великими корпораціями, виробничими компаніями, компаніями, зайнятими у сфері технологій (Lotus), онлайн-магазинами, у сфері послуг, некомерційними організаціями, у публічному управлінні. Успішним прикладом використання маркетингових досліджень місцевою владою є проект Supertram у м. Шеффілді (Англія).



Муніципалітет Шеффілда запланував побудувати екологічно чисту і рентабельну трамвайну мережу. Вона проектувалася прибутковою із самого першого дня експлуатації. Однак на початку пасажиропотік був нижче всяких очікувань. Трамвайна лінія втрачала понад 4 млн дол. США щорічно.

Муніципалітет найняв Кевіна Ланнігана, який раніше працював в компанії Procter & Gamble, щоб допомогти змінити становище на краще. Завдання Ланнігана полягало в тому, щоб визначити причину низького рівня використання трамвая городянами і встановити необхідні дії з його збільшення. Ланніган застосував класичний метод маркетингових досліджень для виконання цих завдань. Він провів огляд літератури, аналіз наявних даних, поглиблені інтерв'ю та особисті опитування. Виявилось наступне. Насамперед, критично налаштована місцева преса розпалювала негативне сприйняття і ворожість до міського трамвая. Сама трамвайна система також потребувала певних удосконалень. І нарешті, неправильними були уявлення про цінову політику, надійність та оперативність обслуговування.

Керівництво компанії Supertram використало відповіді, отримані в результаті маркетингового дослідження, для проведення цілої низки вдосконалень. Наприклад, був уведений сезонний проїзний квиток, а також розпочато реалізацію нових цінових стратегій. Використання анкетних опитувань також допомогло створити базу даних з більш ніж 50 тис. клієнтів по різних ринкових сегментах. Компанія використовує ці категорії споживачів для того, щоб визначити особливості маркетингового комплексу для різних сегментів. Вже за підсумками першого року після початку змін відбулося 42% збільшення поїздок порівняно з попереднім роком. У результаті проект практично досяг точки беззбитковості [23].

Ці приклади ілюструють тільки деякі методи, які зазвичай використовуються для проведення маркетингових досліджень; опитування, у тому числі поштою, особисто, телефонні та в мережі Інтернет; методи спостережень, ЗМІ, аналіз великих баз даних, поглиблені інтерв'ю, а також фокус-групи.

Цей підрозділ має за мету ознайомити з набором методів маркетингових досліджень території і проілюструвати їх застосування в розробці ефективних регіональних маркетингових стратегій.

Посилення конкурентної боротьби на “ринку регіонів” обумовлює потребу в наявності інформації щодо суперників та інформації щодо ефективності їх маркетингових проєктів. У зв’язку із швидкою зміною маркетингового середовища керівники також мають потребу в більш своєчасній інформації.

Завдання маркетингових досліджень полягає в тому, щоб оцінити інформаційні потреби і забезпечити керівництво регіону інформацією: точною, надійною, обґрунтованою, сучасною та об’єктивною. Висококонкурентне маркетингове середовище і постійно зростаюча ціна управлінських помилок вимагають, щоб маркетингові дослідження надавали високоякісну інформацію, ефективні рішення не можуть ґрунтуватися на інтуїції або простих міркуваннях.



У класичному бізнес-маркетингу маркетологи приймають велику кількість стратегічних і тактичних рішень у процесі ідентифікації та задоволення потреб клієнтів. Вони приймають рішення щодо потенційних можливостей компанії, вибору цільового ринку, сегментації ринку, планування і здійснення маркетингової програми, вимірювання успішності реалізації маркетингових заходів та контролю маркетингу. Ці рішення ускладнюються взаємодією між контрольованими чинниками маркетингового середовища: товаром, ціною, просуванням і розподілом. Додаткові ускладнення в діяльність менеджерів-маркетологів вносять неконтрольовані фактори зовнішнього середовища: економічні, технічні, політичні, нормативно-правові, конкуренція, а також соціальні та культурні. Слід також урахувати і переплетіння інтересів різних груп людей, що мають відношення до роботи компанії: споживачів, службовців, акціонерів, постачальників та ін. Маркетингові дослідження допомагають пов’язувати маркетингову стратегію з факторами маркетингового середовища та інтересами зацікавлених груп. З їх допомогою керівництво компанії отримує необхідну йому інформацію, що дає змогу частково усунути невизначеність в розвитку бізнесу [23, с. 32–33].

Наскільки важлива роль маркетингових досліджень видно з їх визначення.



Рада директорів Американської асоціації маркетингу схвалила нове визначення маркетингових досліджень:

- “Функцією маркетингових досліджень є встановлення зв’язку споживачів, клієнтів і суспільства з маркетологом за допомогою інформації, яка використовується для встановлення і визначення маркетингових можливостей і проблем;
- вироблення, удосконалення та оцінювання маркетингових дій;
- моніторингу ефективності маркетингових дій;
- поліпшення розуміння маркетингу як процесу.

У ході маркетингових досліджень уточнюється інформація, необхідна для розв’язання вищевказаних проблем; розробляється методика збору інформації; збираються дані; аналізуються результати; узагальнюються висновки та надаються рекомендації” [23, с. 34].

Слід особливо підкреслити потребу в надійній, точній та достовірній інформації для прийняття управлінського рішення. Реалії вимагають, щоб посадові особи перейшли від прийняття ризикованих рішень до рішень, які ґрунтуються на систематичних та об’єктивних дослідженнях.



Маркетингові дослідження (marketing research) – систематичне і об’єктивне виявлення, збір, аналіз, поширення і використання інформації для підвищення ефективності ідентифікації та розв’язання маркетингових проблем (можливостей) регіону.

Спинимось детальніше на окремих аспектах цього визначення. По-перше, маркетингові дослідження характеризуються як систематичні, що означає необхідність логічного, суворо послідовного планування дій на всіх етапах процесу маркетингових досліджень (*marketing research problem*). Процедури, які супроводжують кожний етап, мають бути методологічно обґрунтованими, добре задокументованими і максимальною можливою мірою заздалегідь сплано-

ваними. У маркетингових дослідженнях використовується науковий метод пізнання, який передбачає збір та аналіз даних для перевірки попередньо висунутих ідей або гіпотез.

Завдання маркетингових досліджень – надання точної, об’єктивної інформації, яка відображає дійсний стан справ. Вони повинні проводитися неупереджено. І хоча дослідження завжди несе відбиток світогляду того, хто його проводить, воно, тим не менш, має бути вільним від особистих або політичних пристрастей його самого або керівництва.



Процес маркетингових досліджень (marketing research process) – комплекс дій із шести етапів, кожен з яких має своє завдання, вирішення яких необхідне для проведення маркетингових досліджень. Вони включають в себе визначення проблеми, розробку підходу до розв’язання проблеми, формулювання плану дослідження, проведення польових робіт, підготовку та аналіз даних, а також підготовку та подання звіту.

Маркетингові дослідження включають в себе ідентифікацію, збір, аналіз, поширення і використання інформації. Кожна стадія цього процесу дуже важлива. Слід ідентифікувати або означити проблему чи саму можливість маркетингових досліджень і потім визначити, яка інформація необхідна для їх вивчення. Оскільки кожна маркетингова можливість перетворюється потім у дослідницьку проблему, яка буде вивчатися, терміни проблема і можливість використовуються тут як рівноцінні.

У подальшому визначаються джерела інформації та проводиться оцінка методів збору даних за рівнем їх складності й точності. Дані потім збираються з використанням найбільш підходящого методу; вони аналізуються, інтерпретуються, виходячи з них робляться висновки. І нарешті, отримані результати, висновки та рекомендації надаються в тому вигляді, який дає змогу використовувати інформацію в прийнятті маркетингових рішень та одразу ж приступати до дії.

Проводяться різні типи маркетингових досліджень [23]: маркетингове дослідження для визначення проблеми (*problem identification research*); маркетингове дослідження, яке робиться, щоб допомогти ідентифікувати неочевидні проблеми, наявні, або такі, що можуть виникнути в майбутньому; маркетингове дослідження для розв’язання проблеми (*problem solving research*); маркетингове дослідження, що здійснюється, щоб допомогти вирішити конкретні маркетингові питання.

Процес маркетингових досліджень складається з шести етапів.

Етап 1. Визначення проблеми. Перший етап будь-якого маркетингового дослідження полягає у з’ясуванні проблеми.



Мета визначення проблеми – чітко сформулювати запитання дослідження і розробити добре сформульовану гіпотезу (твердження, яке може бути підкріплене даними).

Під час її визначення має братися до уваги мета дослідження, відповідна вихідна інформація, яка інформація необхідна і як вона буде використана в процесі прийняття рішення. Визначення проблеми включає в себе її обговорення з особами, які приймають рішення, інтерв’ю з експертами в даній сфері, аналіз вторинних даних і, можливо, проведення окремих якісних досліджень, наприклад, фокус-груп. Як тільки проблема точно встановлена, можна розробляти план маркетингового дослідження і приступати до його проведення.



Наприклад, під час розробки демонстраційних проектів Проекту “Місцевий економічний розвиток міст України”, що впроваджується Федерацією канадських муніципалітетів за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку: Робоча група для м. Кривий Ріг визначила основною проблемою – “Вирішити питання слабого брэнда щодо якості життя і ділового клімату”, а м. Дніпропетровська – “позиціонувати Дніпропетровськ як прозоре та сприятливе середовище інвестицій і збільшити обсяги прямих іноземних інвестицій”.

Етап 2. Розробка підходу до розв’язання проблеми. Розробка підходу до розв’язання проблеми містить у собі формулювання теоретичних рамок дослідження, аналітичних моделей,

пошукових питань, гіпотез, а також визначення факторів, які можуть впливати на план дослідження. Цей етап включає такі дії: обговорення з керівництвом регіону та експертами з окремих сфер, вивчення ситуацій та моделювання, аналіз вторинних даних, якісні дослідження та прагматичні міркування.

Коли проблема є зрозумілою, слід розробити цілі дослідження.



Наприклад: цілі дослідження ринку брендингу місця – забезпечення відповідної, точної і неупередженої інформації, якою може скористатися керівництво, аби зрозуміти унікальну перевагу і визначити бренд місця.

Визначення цілей дослідження передбачає таке:

1) формулювання маркетингової проблеми або можливості з точки зору керівника з маркетингу. Наприклад: брендинг місця розв'яже наступну проблему, зокрема дасть змогу:

- вирізнити ваш регіон;
- скористатися можливістю;
- збільшити інвестиції;
- покращити утримання/зростання бізнесу;

2) формулювання проблеми у вигляді питання дослідження, на яке треба дати відповідь, що пояснює призначення дослідження у вимірюваних термінах та уточнює формулювання того, чого намагатимуться досягнути шляхом дослідження:

– “збір вражень громадян про м. Кривий Ріг для оцінки сучасного внутрішнього сприйняття міста” (тобто первинне дослідження);

– “збір якісного описання м. Кривого Рогу у зовнішньому середовищі для визначення сучасного зовнішнього сприйняття міста” (вторинне дослідження);

3) визначення даних (інформації), необхідних для відповіді на поставлене запитання/розв'язання проблеми. Фактично це відповіді на запитання: “Хто? Який? Де? Коли? Як?”. Наприклад: “Що мої громадяни говорять про мій регіон? Який профіль цільового ринку? Як цільова аудиторія сприймає мій регіон? Як мені слід говорити про свій регіон?”.

Таким чином формулюється мета дослідження в контексті: типу даних; джерел даних; питання дослідження, на яке треба дати відповідь.

Етап 3. Розробка плану дослідження. План маркетингового дослідження деталізує хід виконання процедур, необхідних для отримання потрібної інформації. Він необхідний для того, щоб розробити алгоритм перевірки гіпотез, визначити можливі відповіді на пошукові питання і з'ясувати, яка інформація необхідна для прийняття рішення. Проведення пошукового дослідження, точне визначення змінних і визначення відповідних шкал для їх вимірювання – усе це теж входить до плану маркетингового дослідження. Необхідно визначити, яким чином мають бути отримані дані від респондентів (наприклад шляхом проведення опитування). Відповідно, необхідно скласти анкету і план вибіркового спостереження.

У цілому розробка плану маркетингового дослідження складається з таких етапів.

1. Аналіз вторинної інформації.
2. Якісні дослідження.
3. Збір кількісних даних (опитування, спостереження і проведення експериментів).
4. Вимірювання і методи шкалювання.
5. Розробка анкети (у тому числі пілотного опитування).
6. Визначення розміру вибірки і проведення вибіркового спостереження.
7. План аналізу даних.

Види дослідження ринку можуть бути різноманітними, зокрема може бути пошукове (якісне), описове (кількісне) та каузальне дослідження. Вони можуть відрізнятися: метою дослідження та способом збору даних. Крім того, вид дослідження ринку залежать від: цілей дослідження; наявних джерел даних, гостроти потреби рішення (пошукове дослідження вимагає менше часу) та вартості отримання даних.

Пошукове (якісне) дослідження може бути добрим першим кроком. При цьому часто використовуються питання респондентам, які допускають необмежену кількість відповідей (відкриті), для отримання загального бачення. Як метод дослідження, пошукове дослідження є

гнучким, якісним та дає можливість звузити напрям дослідження. Для поступового звуження обсягу цілей дослідження використовуються: пошук літератури; аналіз вторинних даних; тематичні дослідження; вивчення досвіду; фокус-групи.

Це може бути спеціалізована література, бізнес-огляди, рейтинги конкурентоспроможності регіонів тощо.



Канадійські експерти Кедді Ворд та Нейтон Моррісон пропонують дізнаватися, що говорять про ваше місто шляхом:

1. Пошуку вашого міста у “Google” – які сторінки з’являються на першій сторінці “Google”?

2. Зображення у Google:

– як представлено ваше місто?;

– яке враження складається про ваше місто після перегляду цих зображень?

Описове кількісне дослідження повинно ґрунтуватись на об’єктивній інформації. Таку інформацію надає Державна служба статистики України чи служба статистики цільової аудиторії у разі, якщо вона перебуває за межами України.



Каузальне дослідження – тип дослідницьких проектів, що пов’язаний з визначенням конкретних причинно-наслідкових зв’язків. Найчастіше експериментальним шляхом визначається або наявність, або відсутність причинно-наслідкового зв’язку. Наприклад, після встановлення взаємозв’язку між реалізованою творчою стратегією й негативною або неадекватною реакцією на неї певної споживчої групи можна спробувати експериментально встановити, які саме варіанти рекламних обігів викликали ту або іншу негативну реакцію, або які з можливих нових варіантів обігів таку реакцію не викликають.

Етап 4. Збір даних або польові роботи. Збір даних здійснюється персоналом з проведення польових робіт, які працюють або в польових умовах, як у разі особистого інтерв’ювання (за місцем проживання, у громадських місцях або за допомогою комп’ютера), або з офісу за допомогою телефону (телефонне або комп’ютерне інтерв’ювання), або поштою (традиційна пошта і поштові панельні дослідження з попередньо обраними сім’ями), або за допомогою електронних засобів (електронна пошта чи *Інтернет*). Збір даних займає 25–50% загального часу, потрібного для проведення маркетингового дослідження.

Основні методи збору інформації:

– спостереження (завдання: місто намагається вирішити, чи потрібно встановлювати “лежачих поліцейських” або ж більше знаків “стоп” у житлових районах. Дослідження за даними спостереження: сісти у запаркований автомобіль і записувати загальну кількість автомобілів, які проїжджають через перехрестя);

– фокус-групи (групу осіб питають про їх сприйняття, думки, переконання, відношення до вашого міста, послуги, концепції, реклами, ідеї тощо);

– опитування для самостійного заповнення – пошта/громадські місця або інтернет (телефон). До переваг опитування належать: легкість управління, економність і незатратність часу, вихід на більшу аудиторію в плані географії завдяки електронному поширенню, зібрання широкого спектра інформації щодо цінностей, переконань і типів поведінки людини. Ці дані зазвичай корисні, коли дослідник бажає зібрати інформацію про явище, яке не може безпосередньо спостерігати. До недоліків відносять: пам’ять респондента, небажання бути чесним/бажання давати відповіді, які представляють їх у позитивному світлі, якщо запитання нечіткі або побудовані неналежним чином, відповіді можуть бути розпливчасті й не релевантні;

– особисті інтерв’ю (один на один, найбільш вартісні, ідеальні у разі невеликої вибірки, найбільш детальні та релевантні, добре використовувати з групами основних зацікавлених сторін або з організаціями, з якими потрібно нарощувати потенціал).



Наприклад, під час розробки бренда у соціопитуваннях жителів м. Слов'янська просили поділитися асоціаціями на теми: “Яка тварина і рослина може стати символом нашого міста?”, “Який літературний герой і героїня найкраще передають характер міста?”, “Який відомий фільм можна було б зняти в нашому місті?”. Ці незвичайні опитування робилися для того, щоб сформулювати систему цінностей, на яких будуватиметься вся концепція бренда Слов'янська.

До особливостей якісного дослідження належать: отримання детальних суджень; неструктурованість/багатоваріантність бесіди; невелика кількість опитаних; фокус-групи та інтерв'ю. До особливостей кількісного дослідження: цифри та відсотки на основі відповідей, отриманих від кількох людей/організацій; збір шляхом вибору респондентами однієї відповіді серед кількох в опитуванні.

Належний відбір, навчання, контроль і оцінювання співробітників, які беруть участь у польових роботах, мінімізує помилки під час збирання даних.

Етап 5. Підготовка даних та їх аналіз. Підготовка даних включає в себе редагування, кодування, розшифровку і перевірку даних. Кожна анкета або форма спостереження перевіряються або редагуються і, якщо необхідно, коригуються. Кожній відповіді на запитання анкети присвоюються числові або літерні коди. Дані анкет розшифровуються або набиваються на магнітній стрічці або на диску чи вводяться безпосередньо в комп'ютер. Перевірка дає можливість упевнитися, що дані з оригіналів анкет розшифровані точно.

Для аналізу даних використовуються одновимірні методи статистичного аналізу в тому разі, якщо елементи вибірки вимірюються за одним показником, або коли є кілька показників, але кожна змінна аналізується окремо. Разом з тим, якщо є два або більше вимірювань кожного елемента вибірки, а змінні аналізуються одночасно, то для аналізу даних використовуються багатовимірні методи.

Аналіз передбачає застосування логіки, щоб зрозуміти дані, які були зібрані про предмет дослідження, тобто важливими є частота відповідей, тенденції, кореляція даних.

Етап 6. Підготовка звіту та його презентація. Хід і результати маркетингових досліджень мають бути викладені письмово у вигляді звіту, у якому мають бути чітко визначені конкретні питання дослідження, описаний метод і план дослідження, процедури збору даних та їх аналізу, результати і висновки. Отримані висновки мають бути представлені у вигляді, зручному для використання під час прийняття управлінських рішень. Крім того, керівництву регіону має бути зроблена і усна презентація з використанням таблиць, цифр і діаграм.



Форма представлення результатів дослідження:

- 1) параметри маркетингових досліджень;
- 2) проблема, відсутність інформації, для якої проведено дослідження;
- 3) основні результати аналізу даних;
- 4) основні експертні висновки;
- 5) запропоновані рішення, рекомендації:
 - загальна характеристика;
 - обґрунтування: чому саме це рішення вибрано;
 - оцінка потрібних ресурсів для реалізації рішення;
 - очікувані результати: наслідки для бюджету, соціально-економічний ефект, індикатори успіху;
 - можливі проблеми та ризики реалізації.

6.3. Маркетингові стратегії регіонів і міст: типології за формою, змістом та способом реалізації

Концепція регіонального маркетингу вимагає орієнтації на потреби цільових груп споживачів як товарів і послуг території, так і території як товару в цілому. Всі структури і підприємства, що відповідають за долю регіону, повинні орієнтуватися на потреби клієнтів і цільові

групи споживачів, а також на створення кращих порівняно з іншими територіями конкурентних переваг для оптимального задоволення населення регіону.

Для досягнення поставлених цілей існує безліч заходів (інструментів). Відповідно, існує необхідність скеровувати застосування цих інструментів. Для цього існують *стратегії*, завданням яких є створювати певні канали для застосування наявних засобів. У цьому контексті стратегії являють собою “маршрут для дій”, з яким пов’язані управлінські рішення, оскільки стратегії повинні забезпечити найбільш прямий шлях для досягнення цілі (системи цілей). Таким чином, стратегії є ланкою, яка поєднує цілі та заходи.

Стратегії можна розглядати як принципи середньо- та довгострокові положення, директиви або орієнтири, які визначають рамки для певної діяльності та задають певний напрям для заходів з маркетингу. З одного боку, вони спрямовані на ринок (досягнення певних позицій на ринку), а з другого – ураховують ресурси та потенціал (створення потенціалів успіху) території.



Маркетингова стратегія – довгострокова або середньострокова програма (проект) здійснення маркетингу території. Рекомендована структура стратегії включає три розділи:

- 1) позиціонування (цілі, завдання проекту, концепція цільового іміджу міста/регіону, їх унікальна пропозиція, опис цільової аудиторії);*
- 2) просування (комплекс заходів, методи дії, канали маркетингової комунікації);*
- 3) організаційне забезпечення проекту (ресурсне забезпечення, механізми координації і контролю за реалізацією, система моніторингу і оцінки результативності).*

Реалізація маркетингової стратегії території (здійснення маркетингу) включає аналіз, планування, ужиття заходів, розрахованих на просування інтересів території, і контроль за цим процесом.



У маркетингу територій застосовуються такі види стратегій:

- стратегії для ключових галузей;*
- стратегії сегментування;*
- стратегії стимулювання;*
- ареальні стратегії;*
- стратегії співпраці.*

В основі *стратегії для ключових галузей* лежить теза про те, що для регіону більш ефективною є концентрація маркетингових заходів на кількох визначених галузях чи кластерах, а не зондування ринку без будь-якої диференціації. Для регіону це означає необхідність ідентифікації тих видів економічної діяльності, у яких він має найбільші переваги порівняно з іншими регіонами (з огляду на наявні потенціали), виправдані витрати на їх розвиток, достатньо високі шанси для успіху на ринку (потенціал збуту). Водночас слід ураховувати, що бажання досягти максимальної ефективності шляхом фокусування маркетингових заходів на одній чи кількох галузях є досить ризиковим для регіону: прикладом цього став занепад вугільної промисловості у Рурському та Донецькому басейнах, що призвело до структурних проблем відповідних регіонів, викликаних високою їх залежністю лише від однієї галузі [17].

Проте диверсифікація теж має свої межі, тому що у разі проведення маркетингових заходів для надмірної кількості галузей існує ризик вироблення неефективної політики розвитку. Тому головним завданням менеджменту є визначення ключових галузей чи кластерів.

Предметом *стратегій сегментації* є розподіл ринку на цільові групи, потреби яких задовольняються комплексом адаптованих до них маркетингових заходів. Підставою для цього є максимальна гомогенність кожного сегмента та його значні відмінності від інших сегментів.



Наприклад, якщо перспективною галуззю регіону визнано туризм, то крім підприємств (готелі, ресторани, розважальні заклади) адресатами маркетингових заходів будуть також туристи як цільова група. Залежно від напрямку маркетингу об’єктом можуть бути також учасники культурних заходів та відвідувачі виставок. Це стосується також працівників, які є важливим фактором розвитку і тому теж не повинні залишатися поза увагою.

Важливими є критерії, за якими здійснюється сегментування. Розвиток регіону, як і розвиток певної галузі, може відбуватися лише через три групи підприємств. По-перше, можна спробувати залучити до регіону інвесторів. По-друге, маркетингові заходи можуть бути спрямовані на підприємства відповідної галузі (галузей), які вже працюють у регіоні (збереження існуючих підприємств). Третім варіантом є підтримка заснування нових підприємств. Кожний з цих варіантів потребує окремого пакета заходів, оскільки вони кардинально відрізняються один від одного. Тобто щодо розвитку підприємств одним з можливих варіантів є розподіл за типами інвестицій.

Іншим важливим критерієм для розгляду підприємств є їх розмір. Зважаючи на те, що порівняно з великими підприємствами малим та середнім підприємствам важче зібрати та оцінити інформацію про той чи інший регіон, процес її обробки займає більше часу і є не таким детальним, вони можуть ухвалювати рішення також під впливом суб'єктивних факторів, особистих уподобань “власника підприємства”, та бажання розмістити підприємство недалеко від власного місця проживання. Саме останнє зумовлює у малих підприємств спротив до зміни місця розташування.

З огляду на ці спостереження під час розробки маркетингових заходів, спрямованих на сегмент малих та середніх підприємств, слід рекомендувати надання сильної підтримки з пошуку та обробки інформації (надання інформаційних матеріалів, особисті консультації). З огляду на обмежену мобільність малих та середніх підприємств можна також рекомендувати зосередити маркетингові заходи на найближче розташованих до цих підприємств районах (у радіусі до 50 км).

Застосування додаткових критеріїв для сегментації на додачу до зазначених (“тип інвестиції” та “розмір підприємства”) дасть змогу створити загальну модель сегментації, спеціально адаптовану для потреб регіонального маркетингу з чітким розмежуванням цільових груп та відповідними маркетинговими заходами.



У маркетингу території доцільно застосувати п'ять альтернативних способів сегментації ринку:

- концентрація на одному сегменті, тобто задоволення певної потреби для конкретної групи споживачів;*
- орієнтація на одну потребу всіх груп споживачів;*
- орієнтація на групу споживачів;*
- обслуговування кількох незалежних сегментів;*
- охоплення всього ринку.*

Наступний вид стратегії стосується способу “обробки ринку на користь свого регіону” та, відповідно, є *стратегією стимулювання*. Серед двох основних шляхів такого впливу: система фінансової мотивації та підвищення привабливості регіону, завдяки чому цільові групи обирають його за більшу ефективність порівняно з іншими регіонами.

У першому випадку застосовуються такі засоби, як нижчі ставки податків, дешеві кредити, гарантування повернення кредитів, дотації або виділення кращих земельних ділянок. Натомість, у другому випадку – застосування стратегії преференцій – регіон робить ставку на поліпшення загальних умов виробництва і життєдіяльності. Створення дійсних конкурентних переваг регіону буде недостатнім – необхідно також забезпечити усвідомлення переваг регіону цільовою групою. Тому іміджевий потенціал відіграє провідну роль під час реалізації стратегії преференцій.

У практичній діяльності обидва підходи не зустрічаються у чистому вигляді, але вирішальним є те, якому підходу віддається принципова перевага. Засоби фінансового сприяння мають відносно низький ефект з точки зору управління, забезпечують тимчасові переваги, які існують лише до того часу, поки інший регіон не запропонує ще вигідніші умови для цільової групи. Якщо економічно слабкий регіон намагатиметься покращити свою економічну ситуацію виключно за допомогою такої стратегії, у нього не буде вистачати коштів для того, щоб усунути самі причини свого становища, а саме – наявні недоліки порівняно з конкурентами. Такий механізм може призвести до стабілізації поганого економічного стану. Проте за певних обставин або для окремих цільових груп акцент на системах фінансової мотивації може виявитися доцільним.



“Купуй Запорізьке – обирай своє!” – це гасло маркетингової програми в Запорізькій області щодо підтримки власного виробника товарів і послуг. Маркетингові заходи включали: брендинг – зробити товари впізнаними; зворотний зв’язок зі споживачами; співробітництво із місцевими магазинами та відкриття нових; поширення інформації про проект; проведення спільних з органами влади зустрічей із залучення до руху невеликих магазинів міста; спільні акції, що привело до зростання обсягів продаж та асортименту, створення нових робочих місць, підвищення іміджу місцевої продукції.

Під *ареальною стратегією* слід розуміти розподіл території регіону на гомогенні території, які видаються придатними для розвитку того чи іншого виду економічної діяльності. Значення і необхідність ареальних стратегій зростає зі збільшенням площі та гетерогенності регіону. Критерії, необхідні для побудови ареалів, наприклад, залежать від причин обрання тієї чи іншої ключової галузі, можливості розвитку кількох галузей та їх взаємної сумісності. В ідеальному випадку економічна структура ареалу має сприяти виникненню ефекту синергії. Також слід урахувати, що територія, яка видається придатною для розвитку тієї чи іншої галузі, може перетинати кордони кількох адміністративно-територіальних одиниць. Ця обставина зумовлює формування *стратегій співпраці*.

У сучасний період адміністративно-територіальні одиниці потребують нових форм взаємодії. Зростає значення регіонального самоуправління і самокоординації. Існує потреба у об’єднанні інших учасників взаємодії через організації-посередники. Через зростаючу складність нагальних проблем та зростання кількості учасників взаємодії розв’язання проблем через рішення “з центру” стає все менш можливим. На зміну такій моделі все частіше приходять кооперація задля вирішення тих чи інших питань. У рамках стратегій співпраці кожний регіон має визначитися спільно з ким він бажає досягти своїх маркетингових цілей. Можливими варіантами є співпраця з державними (*Public-Public-Partnership*) або приватними (*Public-Private-Partnership*) структурами. *Public-Public-Partnership* має на увазі передусім співпрацю між державними адміністративно-територіальними органами. Можливості для співпраці у такому форматі існують за умов наявності значної структурної гомогенності між цими органами, завдяки якій наявні однакові умови розвитку або існують ідентичні проблеми. За цих умов можливою є співпраця у рамках координованих стратегій стимулювання або пріоритетних галузей.



Адміністрація штату Джорджія використовує маркетинг виступаючи спонсором ініціатив, спрямованих на високі технології. Вона також підтримує Yamacraw, ініціативу з економічного розвитку, яка являє собою державно-приватне партнерство з провідними університетами штату з метою комерціалізації досліджень у галузі оптичних мереж, пристроїв швидкісного доступу й обробки інформації. У результаті цієї та інших, спрямованих на технологію, ініціатив, Джорджія, яка у 1980-х рр. була в основному сільськогосподарським штатом, зараз посідає одне з перших місць у списку з 10 штатів США щодо кількості працівників у галузі технологій, мала 54% річне зростання зайнятості у технологічній сфері у 1990-х рр. і нині є найбільш динамічно зростаючим ринком вакансій у сфері високих технологій у США.

Особливо придатними для різних форм кооперації є регіони зі спільними територіальними структурними ознаками, які до того ж мають спільну історично зумовлену назву (наприклад Поділля, Таврія, Гуцульщина). Оскільки часто з цими назвами пов’язані певні важливі для регіону галузі, то, відповідно, скоординованість дій у зазначених “напрямах бізнесу” мають певні переваги, зокрема, завдяки можливості використовувати спільну назву районів для збуту власної продукції. Кооперація міст між собою приносить велику користь у розвитку туризму, тому що разом їм легко зібрати “портфель” унікальних пропозицій і вкластися в інфраструктурні проекти.



З метою просування території реалізується проект “Золота підкова Черкащини”. Вийшла друком книга-путівник, але до того, як було випущено книгу, проведено досить значну роботу, щоб облагородити описані в путівнику маршрути.

Крім гомогенності, іншою підставою для координації дій є існування спільного функціонального простору. Завдяки особливостям ринку праці (особи, які їздять на роботу до інших міст чи районів) та мережам постачання такий “функціональний простір” часто виникає на основі агломерацій та сусідніх районів. Оскільки у цьому разі економічний розвиток окремої громади тісно пов’язаний із ситуацією в інших районах, узгоджена співпраця між ними є дуже доцільною.

Таким чином, визначені види маркетингових стратегій дають змогу впливати на прийняття стратегічних рішень щодо розвитку регіону: 1) визначити види економічної діяльності, які є ключовими носіями регіонального розвитку (що?); 2) ідентифікувати релевантні цільові групи (хто?); 3) визначити спосіб дій для впливу на ринок (як?); 4) визначити головні території регіону (де?); 5) знайти належних партнерів для співпраці (з ким?).



О.Панкрухіним у маркетингу територій розглядаються чотири великі групи стратегій: стратегії, спрямовані на залучення відвідувачів і резидентів, розвиток промисловості або експорту продуктів, що виробляються на цій території. Їх умовні назви: маркетинг іміджу, маркетинг привабливості, маркетинг інфраструктури, маркетинг населення, персоналу [28].

У світовій практиці найчастіше зустрічається цілеспрямована діяльність зі створення, підтримки, позитивної зміни іміджу регіону, який має прямий зв’язок з іміджем держави, проте стратегія його створення і підтримки має свої особливості. Імідж регіону більше залежить від ефективності та якості функціонування розташованих у ньому суб’єктів господарювання, комунікацій, системи обслуговування, на нього справляють вплив так звані “м’які” чинники, серед яких навіть чинники філологічного походження.



У США штат Північна Дакота відносить істотну частину труднощів з підвищення іміджу на рахунок невдалого імені, що викликає невігідні кліматичні асоціації. Зрозуміло, що Південна Дакота в цій конкуренції явно виграв. Справа дійшла до гарячих дискусій про необхідність вилучення прикметника “північна” з назви штату.

З висловів різного роду громадських діячів, реклами туристичних агентств, публікацій в ЗМІ можна виявити словесні характеристики, що описують як сучасний стан іміджу регіону, так і тенденції до його зміни. Це – перший крок до позиціонування території.



*Одеса – “Перлина біля моря”, “Південна Пальміра”.
Кам’янець-Подільський – туристичний центр, “Місто фестивалів”.
Львів – інша Європа, “місто українських цінностей”, “місто подій”.
Дніпропетровськ – місто твоїх можливостей, “космічна столиця”, “столиця козацької слави”.
Чернівці – екологічне чисте європейське соціально орієнтоване місто, місто високого рівня споживання, інтелектуального продукту, технологій і послуг, культурно-історичний, освітньо-науковий і туристичний центр.*

Імідж регіону, території, може бути не тільки охарактеризований словесно, а й зміряний. Для цього використовуються соціологічні методи досліджень із залученням технологій семантики. Після здійснення вибору цільової групи (потенційних споживачів території), серед представників груп, що визначилися, проводяться виміри ступеня відомості, популярності території (за семи-дев’ятибальною шкалою, починаючи від “дуже добре знаю” до “ніколи не чув”), виявляються найбільш значущі критерії зіставлення місць (з використанням методики семантичного диференціала за шкалою “дуже сприятливий” – “дуже несприятливий”), а потім проводиться власне порівняльна оцінка конкуруючих територій. За наслідками дослідження можна робити висновки відносно необхідних заходів як щодо популяризації іміджу регіону, так і щодо його корекції.

Слід зазначити, що на ефективність заходів та, особливо маркетингових комунікацій, може не впливати відсутність фінансування.



Лох-Несс набув світової слави, створивши образ легендарного місця з унікальною атмосферою, витративши на це пару фунтів. Уряд Туреччини витратив величезну кількість грошей на рекламу країни та її красоти, за його власним визнанням, не досяг якого-небудь ефекту.

Стратегія маркетингу визначних пам'яток, розваг може доповнювати маркетинг іміджу, а може функціонувати й самостійно. При цьому можуть бути використані природні визначні пам'ятки території (набережні річок, озера, моря, гори), об'єкти історичної спадщини (музеї, пам'ятники архітектури, храми), відомі особистості, установи культури і відпочинку (стадіони, культурні та торгівельні центри, парки). Більша індивідуальність і відомість пам'яток, їх кількість впливають на строк їх оглядин, а, відповідно, і перебування туристів на даній території. Проте будь-яка визначна пам'ятка території не може бути єдиним об'єктом уваги в регіональному маркетингу. Комплексне оформлення території як єдиного цілого підвищує її привабливість і унікальність.



Кам'янець-Подільський – місто, яке можна розглядати як приклад успішного впровадження маркетингу територій в останні десять років. Саме вдалі бренд та позиціонування сприяли збільшенню потоку туристів приблизно в 15 разів і стали поштовхом для розвитку малого та середнього бізнесу, а також для збільшення інвестицій у цей регіон. Реконструкція пам'яток, а також розбудова інфраструктури міста за рахунок бюджетних і залучених ресурсів, у тому числі через механізм передачі культових споруд релігійним громадам у використання за призначенням через укладання охоронних договорів, дали змогу створити унікальну пропозицію.

Маркетинг інфраструктури слугує найважливішим і в довгостроковому плані найбільш стабілізуючим елементом розвитку регіону. Надійне енергопостачання, хороша освіта, чиста питна вода, розвинені комунікації, безпека на вулицях – ознаки достатньо підтримуваної інфраструктури. Її наявність ще не гарантує зростання регіону, але її відсутність або поганий стан робить таке зростання неможливим. Складаючи перелік тих чи інших видів інфраструктури необхідно пам'ятати про цільові аудиторії. Різним цільовим групам важливі різні типи інфраструктури. Інвесторам – наявність інвестиційних площадок, якість телекомунікацій і комерційної нерухомості, зростають вимоги до рівня благоустрою.

Окремі території роблять стрижнем маркетингової стратегії інфраструктурні мега-проекти.



За останні 10 років в британському м. Бірмінгем створена потужна інфраструктура – конгрес-центр ICC для проведення міжнародних ділових і наукових конференцій, LG-areny для спортивних матчів (побудована за ініціативою і на кошти компанії LG Electronics), виставковий комплекс NEC для технічних і художніх виставок та концертно-розважальний комплекс NIA. Протягом року на цих чотирьох площадках проводиться більше 400 культурних, ділових та спортивних заходів міжнародного статусу. До міста приїжджають понад 2 млн гостей. Це дало можливість Бірмінгему позиціонувати себе як європейську столицю подієвої економіки.

Стратегія маркетингу персоналу, роботи з людьми – жителями території, об'єднаннями і союзами громадян, політиками, робота з громадськістю – ставить за мету забезпечення підтримки маркетингової активності регіону з його середини. Завдання маркетингових заходів полягають, з одного боку, у формуванні місцевого патріотизму, з другого – у формуванні та підтримці доброзичливої мотивації всередині регіону стосовно приїжджених і залучених до регіону структур. Недружелюбність до приїжджених або негативне уявлення про жителів, підприємців може звести до нуля всі зусилля та досягнуті результати за іншими напрямками маркетингу регіону. Інакше кажучи, настрій, налаштування жителів – це теж важлива частина регіону як товарного продукту.

Території характеризуються різним станом справ, проблемами і потребами у сфері зайнятості, та, відповідно, можуть обирати різні стратегії. Низький рівень зайнятості й дешева робо-

ча сила може спрацювати як аргумент для залучення промисловців, підприємців сфери послуг тощо з метою створення чи розширення бізнесу, та, відповідно, створення нових робочих місць. Якщо робочих рук не вистачає, а робочих місць в надлишку, то території, прагнучи залучити нові кадри, можуть підкреслювати, рекламувати позитивні можливості для проживання і перспективи зростання, високу заробітну плату, можливість вибору професії тощо. Адресний маркетинг націлений на залучення на територію працівників конкретних професій, фахівців визначених рівнів кваліфікації.

Різноманіття маркетингових стратегій щодо розвитку міст обумовлено специфікою таких територіальних утворень: зростаючим зосередженням у них населення, провідною роллю у залученні інвестицій, розробкою і впровадженням у них інновацій, високою вартістю життя і земельних ділянок, напруженістю екологічного стану тощо. Ці проблеми, а також глобалізація та необхідність підкреслення своєї унікальності підштовхують міста до пошуку і створення своїх своєрідних маркетингових стратегій.

Крім вивчення досвіду передових міст у маркетингу [15; 21; 40; 41; 42; 44; 45], зроблена спроба систематизації маркетингових стратегій за двома основними критеріями: за формою і за змістом [11].

Таблиця 6.1

Види маркетингових стратегій за способом реалізації (формою)

Зовнішні	Внутрішні
Ієрархічні	Мережеві
Комплексні / структурні	Об'єктні
Еволюційні	Револьюційні
Маркетинг "від хорошого життя"	Маркетинг виживання
Стимулювання точок зростання	Розв'язання проблем
Маркетинг залучення	Маркетинг обмеження
Диференційований маркетинг	Недиференційований маркетинг
Виправлення образу	Виправлення дійсності

До зовнішніх відносять стратегії, у яких цільова аудиторія перебуває за межами міста. Це стратегії, націлені на інвестиційний, туристичний маркетинг, маркетинг залучення жителів, і стратегії, що працюють зі сторонніми групами впливу. Відповідно, у разі внутрішнього маркетингу цільовою аудиторією є городяни.



Однією з перших в Україні маркетингових стратегій м. Прилуки було створення привабливого іміджу міста та поширення його в інформаційному просторі з метою активного залучення інвесторів і сприяння розвитку місцевого бізнесу, який працює в місті; розвиток туризму в регіоні. Маркетинговими інструментами стали випуск друкованого буклета, компакт-диска та інтернет-презентації; створення інтерактивного інтернет-порталу міста, що створило умови для просування міста серед зовнішніх і внутрішніх цільових груп.

В ієрархічних стратегіях маркетингові заходи ініціюються і управляються з єдиного координуючого центру. Найчастіше цю функцію здійснюють органи міської влади. Інші учасники процесу або зацікавлені сторони виконують своє, строго обмежене коло робіт, але їх дії спрямовані на досягнення загального завдання і контролюються центром. У мережевих стратегіях наявні кілька центрів управління, як правило, не супідрядних, часто навіть конкуруючих між собою. До мережевих належать більшість проектів, що ініціюються бізнесом або некомерційними організаціями. При цьому на першому етапі маркетингу може виникнути кілька незалежних проектів, і лише в деяких випадках їх ініціатори мають потребу в об'єднанні їх в загальну маркетингову концепцію на наступному етапі. Проте влада міста зацікавлена в такій координації та залученні приватних проектів до завдань розвитку міста і тому включається в процес на правах рівноправного партнера. Вона не відіграє центральної ролі в маркетингу, але підтримує його реалізацію своїм адміністративним ресурсом.

Комплексні (їх також можна назвати структурними) стратегії – це стратегії, для успішної реалізації яких потрібна перебудова всієї тканини міського простору, оскільки вони зачіпають

інтереси всіх категорій городян. Інакше кажучи, усі сфери життєдіяльності міста піддаються структурним змінам для вирішення маркетингових завдань.



Прикладом такої стратегії може слугувати боротьба Лондона за право проведення літньої Олімпіади 2012 р. Задовго до конкурсу, на якому мало було бути визначене місце проведення Олімпіади, у місті розпочалася масштабна робота з перекроювання простору під потреби передбачуваних спортивних заходів. Інженерна, дорожня, інформаційна інфраструктура зазнала корінних змін. Нарешті, будівництво найбільшого стадіону в Істенді візуально повністю перетворило східні райони міста.

Об'єктні стратегії, на противагу комплексним, фокусуються навколо окремих міських об'єктів – музеїв, історичних будівель, пам'ятників та інших визначних пам'яток. Саме ці об'єкти стають стрижнем маркетингової стратегії, при цьому просторовий і економічний устрій міста не зазнає помітних змін.



Один з найпоказовіших прикладів об'єктної стратегії – місто Мостар (Боснія і Герцеговина). Головною (і єдиною) туристичною визначною пам'яткою міжнародного значення в місті є живописний Старий міст через річку Неретва. Міст знаходиться в центрі історичного центру міста і збирає навколо себе в радіусі 10 м 90% всієї історичної забудови міста. У 1994 р., під час війни, міст був зруйнований, і його подальше відновлення стало головною цільовою установкою стратегії міста. У самій назві міста, що приваблює увагу безлічі зарубіжних туристів, закладено пояснення його маркетингової стратегії.



Містечко Юкасарве в Швеції зробило основою своєї стратегії розвитку готель, збудований з криги. За перші чотири роки роботи льодовий готель продав більше 5000 людино-годин і понад 30 тис. осіб заплатили за відвідини. Але сам по собі готель не головне. Це зонтичний бренд. На нього “нанизаний” цілий кластер послуг, що пропонуються туристам на околицях: фігурне катання і льодові атракціони, галерея льодових скульптур, сафари на снігоходах та багато що інше.

Еволюційна стратегія базується на рішенні просувати ті конкурентні переваги міста, які вже давно склалися, відомі та вимагають лише правильної “упаковки” для продажу. Таким чином не потрібно винаходити новий образ міста, а лише добудувати вже наявний, чи той, що склався природним чином. Еволюційні стратегії обирають переважно економічно процвітаючі міста, сприятливий образ яких вже склався в цільових аудиторіях. Такі міста не потребують радикальної зміни тенденцій розвитку – навпаки, вони застосовують маркетинг, щоб зберегти сприятливу ситуацію. У цю ж групу потрапляють курортні міста і міста з багатою історією в усіх її проявах (архітектура, історичні місця і події тощо), які завжди відвідували багато туристів.

Революційний маркетинг використовується тоді, коли необхідна корінна зміна іміджу міста, зрозумівши, що ситуація складається не на його користь. Ребрендинг міста – це, зрозуміло, набагато складніше і витратне завдання, ніж розвиток уже сталих брендів, але саме революційні проекти дають найбільший ефект. Ставку на революційний маркетинг сьогодні роблять міста, які втрачають конкурентоспроможність у міру розвитку постіндустріальної економіки. Багато промислових центрів – металургійні, текстильні, лісопереробні – спішно прагнуть позбавитися індустріального іміджу і переорієнтуватися на інші, часто несподівані для себе ресурси виживання.



Манчестер – раніше текстильна столиця Європи, нині британська столиця футболу і грального бізнесу. Глазго і Бірмінгем, у минулому крупні центри важкої промисловості, нині позиціонують себе як міста широкого спектра якісних послуг.

Розділення маркетингових стратегій на маркетинг “від хорошого життя” (або маркетинг достатку) і маркетинг виживання проходить залежно від рівня фінансового та економіч-

ного добробуту міст. Економічно благополучним містам маркетинг необхідний для реклами своїх успіхів і закріплення репутації. А міста депресивні, такі, що вимирають, вдаються до маркетингу як до останньої можливості переформатувати економічну структуру, знайти нові ресурси й поправити свої справи.

Вибираючи маркетингову стратегію для міста необхідно вирішити так звану дилему “ефективність–рівність”. Чи спрямувати максимум ресурсів і зусиль в точки зростання території з тим розрахунком, що вони “витагнуть” за собою решту. Чи зробити акцент на найвідсталіших районах, щоб підтягти їх до середнього рівня. У першому випадку віддача від капіталу (а значить, і ефективність) більша. У другому випадку пріоритет – соціальна рівність і допомога слабшим. У першому випадку місто бере за основу маркетингової стратегії стимулювання *своїх точок зростання* – визначних пам’яток, унікальних об’єктів тощо, продовжуючи вкладати в їх розвиток велику частину маркетингового бюджету. У другому – прагне за допомогою маркетингових інструментів розв’язати свої хронічні проблеми. Наприклад, якщо туристичний центр у курортній зоні страждає від надлишку старого житла, то маркетингова кампанія повинна націлюватися на пошук інвестицій у будівництво і реконструкцію, а не в рекреаційний комплекс.

Маркетинг залучення і маркетинг обмеження. Маркетинг може бути “зі зворотним знаком”. В окремих випадках зусилля маркетингологів можуть спрямовуватися не на стимулювання притоку інвестицій, туристів і взагалі уваги до міста, а навпаки, на обмеження притоку, якщо це починає призводити до негативного результату.



Влада Йорка вимушена була вдатися до маркетингу обмеження, коли стало ясно, що щоденний приплив туристів у центральні, історичні райони міста такий великий, що це призводить до паралізації вуличного руху і зниження цін на доволішню нерухомість. Була розроблена система альтернативних туристичних маршрутів (пішохідних і автобусних), що “перехоплюють” потік туристів у центрі. У туристичних інформаційних буклетах інформація про головні визначні пам’ятки в центрі була замінена на описи нових, околичних визначних пам’яток, ще не відомих гостям.

Ключовий елемент *диференційованого маркетингу* – сегментація цільової аудиторії, коли для кожного із сегментів розробляється окремий план дій. Недиференційований маркетинг – розробка одного плану дій для всієї цільової аудиторії. Диференційований маркетинг дорожчий, але результативніший.

Нарешті, маркетингові стратегії розділяють між собою виходячи з того, чи спрямовані вони на *виправлення образу (іміджу)* міста чи на виправлення дійсності. Прагнучи до економії витрат, можна сфокусуватися на виправленні негативного образу міста, не міняючи нічого по суті. Подібні, у певному роді “обманні”, стратегії часто навіть приносять свої плоди. Ефект від такої роботи може бути дуже великим і швидким, але недовговічним. Як тільки цільова аудиторія отримує можливість порівняти образ із реальністю, настає сильне розчарування, неминучими наслідками якого є відплив інвестицій, туристів, тощо. Якщо ж вкладати ресурси у виправлення дійсності, відсунувши рекламу на другий план, то не варто чекати швидкого ефекту, оскільки в цьому разі цільова аудиторія набагато пізніше дізнається про зміни. Проте дізнавшись, зробить вибір на користь міста, і цей ефект буде стійкішим. Таким чином, у першому випадку важливіший чинник часу, коли проблему потрібно розв’язати швидко. У другому – фактор стійкості, коли проблему треба розв’язати назавжди. Можливий і поширений на практиці компроміс двох підходів, коли рекламують те, що поки не існує, аби на залучених від цього перших коштах все довести до рівня, що рекламувався.

Систематизація маркетингових стратегій *за змістом* включає такі критерії: тематика, зміст маркетингового проекту, цільова аудиторія, риторика проекту (гасла, символіка), цільові установки, показники успішності, урахувалися також інструменти, що вживаються для виконання стратегії.

Виділяють вісім типів маркетингових стратегій, що включають близько 40 підтипів [28]:

– *міста-лідери* (підтипи: столичні, флагмани економіки, міста-політики і елітарні, універсальні);

– *міста-підприємці* (торгові, професіонали-ремісники, гастрономічні, книжкові столиці);



Містечко Хей-он-Уай в Уельсі, яке позиціонує себе як “книжкова столиця світу”, повністю змінюється, “підкоряючись” вибраній містом маркетинговій стратегії, перетворюючись на книжковий ярмарок.

– розважальні міста (театральні, тематичні парки, ботанічні, курортні, лікувальні, пляжні, музичні, ландшафтні, міста “при подіях”, гірськолижні, спортивні, столиці шоу-бізнесу, ігрові);



Тематичні парки, великі за площею рекреаційні зони з щонайширшим спектром розважальних послуг лідирують серед туристичних об’єктів із відвідуваності і розглядаються інвесторами як найбільш швидко окупний проект. Лідерами індустрії виступають ЄвроПариж (EuroParis) під Парижем, Порт-авентура (каталонське узбережжя Іспанії), Кіносвіт Warner Brothers (Боттроп-кірхелен, Німеччина), Леголенд (Біллунд, Данія). Щорічно в Західній Європі запускається два-три великих проекти. Компанія Lego, наприклад, затвердила корпоративний план з відкриття одного тематичного парку раз на три роки з інвестиціями 80-20 млн дол. США кожен.

– міста-музеї (міста знаменитостей, міста “геніїв місця” – персонажів художніх творів, художні міста, міста “при музеях”, історичні міста, міста-архітектурні музеї, священні міста);



Барселона багато в чому зобов’язана своєму образу знаменитому архітекторові Антоніо Гауді, багато в чому завдяки якому місто стало таким привабливим в очах туристів. Уся атмосфера величезного міста просякнута сюжетами біографії і творчості цього майстра. Тепер на цей зонтичний бренд можна накручувати нові й нові проекти в найрізноманітніших сферах життя міста.

– наукові “розумні” міста (міста-наукові парки, міста-університети, фабрики інновацій);



“Кембриджський феномен” набув відомості у світі завдяки п’яти факторам: наданні спеціалізованих технічних знань у своїх освітніх закладах світового рівня, концентрації компаній, що спеціалізуються на телекомунікації та біотехнології, створенню спеціальних “зон спілкування”, венчурним фондам, співробітництву між бізнесом і міськими чиновниками.

– міста-посередники, провідники і перехрестя (культурні перехрестя, міста-мости, міста-ворота, комунікаційні і партнерські центри, міста-медіа-центри, міста-супутники);



Лос-Анджелес, Маямі, Рендерс, культивуючи космополітизм міста, позиціонують себе як міста максимально відкриті, з толерантним міським середовищем та етнічністю, це дозволяє отримувати й політичні дивіденди.

– міста унікального іміджу (міста “відбитого” іміджу, міста агресивних маркетингових стратегій, гуманітарні міста, екзотичні, міста комбінованого іміджу).

Наведена тематична різноманітність стратегій свідчить про поширення маркетингу територій, що приводить до появи нових міських іміджевих проектів.



Столиця графства в південно-східному Уельсі, м. Монмут, стало першим у світі “вікіпедійним містом”. Прогулюючись по ньому, туристам не знадобиться ніяких брошур – усю інформацію про пам’ятки можна отримати завдяки QR-кодам, розвішеним по усьому місту. Жителі Монмута навіть пішли далі – завдяки написаним статтям гості можуть отримувати інформацію своєю рідною мовою про кафе, галереї, людей та об’єкти флори і фауни. Місто поступово зливається із сторінками он-лайн-енциклопедії, що досить скоро дійсно залучило до нього багатьох туристів. Сьогодні у рамках “Монмутпедії” вже доступні близько 712 статей 25-ма різними мовами. У проекті узяли участь і багато іноземних користувачів, які почали перекла-

дати статті про Монмут. Таким чином, у “Вікіпедію”, у рамках проекту, було завантажено більше 1000 фотографій об’єктів. До того ж влада міста повністю відкрила територію м. Монмута безкоштовним безпроводним Інтернетом, завдяки чому усі відвідувачі можуть легко підключатися до мережі в будь-якій його точці [14].

Вибір якоїсь однієї з наведених маркетингових стратегій можливий для застосування впродовж значного періоду часу, наприклад, 5–10 років, проте практичніше вести мову про певну послідовність у реалізації комплексу маркетингових стратегій, у тому числі – з урахуванням не лише реального потенціалу привабливості й наявних проблем, а й з урахуванням фінансових та інших можливостей реалізації стратегії.



Маркетинг території здійснюється в інтересах території, її внутрішніх суб’єктів (насамперед населення), а також зовнішніх суб’єктів (цільових груп), в увазі яких зацікавлена територія. Маркетинг території – це і філософія, і комплекс інструментів та заходів, спрямованих на розвиток, на підвищення цінності території.

Перед кожним містом, регіоном чи групою регіонів, країною стоять свої цілі. Це може бути залучення інвестицій, створення туристичної привабливості, збільшення чи зменшення кількості іммігрантів, залучення спеціалістів високого рівня, креативні нововведення та ін. Для цього розробляється відповідна стратегія. Наведені базові види стратегій свідчать про різноманіття підходів, маркетингових технологій та застосування інструментів, вибір яких може бути аргументованим виходячи з ефективності їх впливу на цільові аудиторії.

6.4. Розробка бренда території

Кілька років тому дискусії про те, що місто чи регіон можуть підвищити свою капіталізацію за допомогою інвестицій у бренд, велися вузьким колом фахівців, що мали доступ і інтерес до робіт зарубіжних колег. Сьогодні ж розробка бренду регіону чи міста стає модним трендом в Україні. Про намір створити свій бренд заявила Хмельницька область, міста Дніпропетровськ, Чернігів, Чернівці, Кривий Ріг, Хотин, Павлоград, Макіївка, Горлівка, Красноармійськ. На цю ж тему проходив конкурс робіт у столиці України та м. Одесі, ексклюзивні можливості використовує м. Судак, продовжує активно оновлюватися бренд м. Львова, до успішних проектів можна віднести розробку бренду Херсонщини.

Доведено, що використання технологій брендингу сприяє розвитку інвестиційної привабливості, зростанню репутаційного капіталу регіону, дає змогу культивувати почуття гордості за своє місто і справляє позитивний вплив на соціальне самопочуття жителів. Крім того, розробка стратегії і програми комплексного просування бренду дає можливість оптимізувати бюджетні та позабюджетні витрати на інформаційні, соціокультурні, спортивні та інші проекти, які в будь-якому разі відбуваються в містах та регіонах. Під час застосування комплексного підходу результати реалізації цих проектів не є розрізненими, а цілеспрямовано синтезуються в посилення бренду, розвиток позитивного образу регіону та його керівників у сприйнятті цільових аудиторій: вітчизняних і зарубіжних інвесторів, асоціацій бізнесу, інститутів громадянського суспільства, урядових структур, засобів масової інформації, туристів.



У нинішньому інформаційному суспільстві істотна частина капіталізації компанії, регіону чи держави досягається за рахунок створення і просування бренду. Наприклад, у таких лідерів світової економіки, як Coca-Cola вартість компанії до недавнього часу тільки на 4% складалася з матеріальних активів, у IBM – на 17%, у BP – на 29%, решта – вартість корпоративної репутації. Те ж саме можна сказати про вартість брендів таких держав, як Швейцарія, Канада чи Норвегія або таких регіонів, як Андалузія, Баварія чи Каліфорнія [38].

Без застосування сучасних інструментів і технологій, що дають змогу створити сильний бренд регіону, вже неможливо уявити конкурентну боротьбу за зовнішні і внутрішні інвестиції, економічні рейтинги, туристичні потоки тощо.

Конкретизуємо поняття “бренд регіону” виходячи з визначення категорій “бренд” і “регіон”.



Бренд представляється дуже багатогранним поняттям, зокрема: за визначенням Американської Асоціації Маркетингу (англ. American Marketing Association) бренд – це ім'я, термін, знак, символ або дизайн чи комбінація всього цього, призначені для ідентифікації товарів або послуг одного продавця або групи продавців, а також для відмінності товарів чи послуг від товарів або послуг конкурентів [36].

Це також:

– образ торгової марки товару або послуги у свідомості покупця, що виділяє його в ряді інших схожих марок. Бренд у цьому разі підрозділяється на brand-name і brand-image, тобто на власне ім'я бренда і його образ;

– маркетинговий термін, що позначає символічне втілення комплексу інформації, пов'язаного з певним продуктом або послугою; при цьому зазвичай включає в себе назву, логотип та інші візуальні елементи;

– повсюдно відома торгова марка, оточена набором очікувань, асоційованих з продуктом або послугою, які типово виникають у людей;

– послідовний набір функціональних, емоційних і виразних обіцянок потенційному цільовому споживачеві, які є для нього значущими, важливими і відповідають його потребам найкращим можливим чином [31].

За словами найавторитетнішого теоретика в галузі територіального брендингу С.Анхольта, бренд території – це також щось більше, ніж про нього прийнято думати. За його словами, це відображення так званої “place substance” – “сутності місця” [2].

У найбільш загальному розумінні регіон – це територія, що відрізняється від інших територій низкою ознак і володіє певною цілісністю. Виходячи з цього можна підтримати наступне визначення бренда регіону [31].



Бренд регіону – один з визначальних факторів сприйняття регіону, що формується на основі яскраво вираженого позитивного іміджу території і являє собою вищий прояв емоційних споживчих переваг, спрямований на вибудовування рейтингу регіону за допомогою створення додаткових конкурентних переваг і є активом регіональної економіки.

Найбільш знаковими у розвитку теорії і практики брендів території вважаються роботи Ф.Котлера, Д.Хайдера та І.Рейна [47], які вперше чітко обґрунтували використання маркетингу як механізму всебічного просування територій, досліджували питання специфіки сучасного брендингу та ролі брендів країн в умовах глобалізації, а також С.Анхольта, який увів в ужиток поняття “брендинг території”, розробив комплексний, диверсифікований підхід і концепцію конкурентної ідентичності, представивши її у вигляді шестикутника, систему оцінки результатів національного брендингу “Anholt Nations Brand Index”, а також запропонував поняття “конкурентної ідентичності території” [2]. Широкий огляд прикладних аспектів цієї проблематики наведено в книгах Д.Візгалова “Брендинг города” [12] і Кейта Дінні “Брендинг территорий. Лучшие мировые практики” [16; 44].

Зростаючий інтерес до брендингу територій свідчить про те, що вже усвідомлена користь від упровадження послідовної стратегії управління ресурсами, репутацією та іміджем, містом будь-якого типу, регіоном чи країною.

Особливості такого продукту, як “територія” впливають на процес побудови бренда і зумовлюють необхідність розробки окремого – більш чіткого – механізму брендингу.



Брендинг – комплекс маркетингових заходів підприємства з вибору, формування і послідовне просування системи раціональних, функціональних і емоційних атрибутів підприємства, товару або послуги, об'єднаних товарним знаком, на його цільовий ринок, які (на думку менеджменту підприємства) є для цільового споживача значущими і відповідають його потребам або споживчим очікуванням найкращим чином [36].

Територія або регіон з точки зору маркетингу є таким самим товаром, як і інші, має свої значущі атрибути та його просування піддається стандартному набору маркетингових інструментів. Насамперед, особливістю території є те, що носіями атрибутів є ті ж люди – володарі самоідентифікації території, – вплив на яких і буде здійснюватися в процесі брендингу. Крім того, найчастіше бренд території вже має набір атрибутів, що склалися історично і піддаються впливу найближчих територій і внутрішніх соціально-політичних процесів. Тому в основі брендингу території лежить ідея донесення широкій громадськості інформації про її унікальність.



Наприклад, за визначенням Д.Візгалова “брендинг (брендування) міста – процес усвідомленого і цілеспрямованого формування бренда, тобто пошуку, вираження і розвитку міської ідентичності, а також представлення її в яскравих, взаємопов’язаних образах, привабливих для цільових аудиторій. Брендування міста передбачає конструювання його позитивного образу та іміджу, а також супутнього їм асоціативного ряду у свідомості людей, навіть тих, хто не відвідував місто”.

Метою створення бренда регіону чи міста є забезпечення його присутності у світовому інформаційному просторі для того, щоб зробити цю територію впливовою силою на стейкхолдерів (державні органи, населення регіону, інвесторів, туристів та інших) як внутрішніх, так і зовнішніх, а також отримання фінансових ресурсів для зміцнення конкурентної позиції та створення додаткових конкурентних переваг території як на національному, так і глобальному економічному просторі. Головною ж метою проведення брендингу території в кінцевому підсумку є поліпшення якості життя її населення.

Досягненню зумовленої мети сприяє вирішення таких завдань:

- створення привабливого туристичного продукту;
- формування інвестиційної привабливості території;
- залучення робочої сили та/або зменшення відпливу населення в інші регіони;
- зняття внутрішньої соціальної напруженості;
- посилення конкурентоспроможності продукції місцевих виробників на національному та міжнародному ринках;
- додаткове освітлення в ділових або спеціалізованих ЗМІ;
- здійснення свого внеску в бренд країни або регіону;
- створення такого іміджу регіону, який дав би змогу більш інтенсивно розвивати нові для нього види діяльності, які раніше не асоціювалися з ним.

Механізм розробки бренда території включає такі етапи [39]:

- 1) стратегічне планування;
- 2) проведення досліджень;
- 3) розробка платформи бренда;
- 4) розробка ідентичності бренда;
- 5) розробка креативної стратегії бренда;
- 6) розробка медіа-стратегії;
- 7) просування і моніторинг бренда.

Перший етап стратегічного планування складається з таких підетапів [39]:

- аналізу стратегії розвитку міста;
- визначення стратегічних цілей і завдань регіону;
- визначення бажаного стану бренда;
- розробки вимірюваних параметрів бренда;
- формулювання технічного завдання на проведення досліджень.

Результатом першого етапу є описовий документ, у якому зазначаються стратегічні цілі й завдання території, бажані переваги і цінності бренда, які сприятимуть досягненню зазначених цілей. У документі також формулюються ключові показники ефективності бренда, моніторинг яких дасть змогу оцінити досягнення стратегічних і тактичних цілей міста, оперативно реагувати на будь-які зміни поточної ситуації, а також виявляти і виключати неефективні дії в процесі вирішення поставлених завдань.

Другий етап проведення досліджень складається з підетапів:

- сегментація представників цільової аудиторії (“нульове” опитування);
- розробка програми досліджень;
- проведення якісних і кількісних досліджень;
- перевірка гіпотез кількісними дослідженнями, розгляд існуючих рейтингів;
- моніторинг національних та регіональних ЗМІ;
- аналіз отриманих даних;
- складання звіту згідно з технічним завданням.

Звіт за результатами досліджень містить дані про знання території цільовими групами щодо їх обізнаності про історію, економіку, визначні пам’ятки і переваги, ставлення цільових груп до регіону. Ці дані дадуть змогу визначити рівень розвитку бренда, порівняти поточне позиціонування регіону щодо інших і описати цільові групи, їх ключові мотиви і очікування; отримані рейтинги місцевих засобів масової інформації дадуть можливість розробити ефективну медіа-стратегію.

Третій етап, який стосується розробки платформи бренда, включає підетапи:

- аналіз реального сприйняття бренда. Виявлення притаманних бренду атрибутів, цінностей і персоналій;
- аналіз відповідності реального стану бренда бажаному;
- постановку технічного завдання на розробку сутності бренда з урахуванням стратегічних цілей і проведеного аналізу відповідності реального стану бренда бажаному;
- формулювання сутності бренда;
- опис комбінації атрибутів, вигід, цінностей, персоналій і суті бренда.

Результатом цього етапу є описовий документ, що містить інформацію про те, хто є цільовою аудиторією бренда, як її зацікавити, яке саме враження повинно скластися про регіон.

По суті, платформа бренда – це ключовий інструмент визначення основних характеристик бренда, його перевага, що дає змогу диференціювати його в конкурентному середовищі і ефективно ним управляти як найважливішим нематеріальним активом.

Платформа бренда регіону включає основоположні моменти, що стосуються просування та реклами існуючого бренда. Це і позитивний образ території, і маркетингова стратегія, й інші важливі моменти.

Платформа відображає позиціонування території і є одним з головних аспектів стратегії розвитку бренда у формі простої ідеї, що запам’ятовується [37]. Водночас платформа бренда території має бути усвідомленим продуктом стратегії регіону, якщо обіцянки бренду не знаходять підтвердження в реаліях бренд стає нездійсненим.

Платформа бренда включає такі складові: місію, унікальність, цінність, назву та історію бренда, згідно з якими керуючі структури регіону будують всю свою діяльність і комунікації. Платформа бренда визначає основні вектори соціально-економічного розвитку в регіоні й маркетингові інструменти, що використовуються.

По-перше, місія. Вона повинна відображати мету бренда регіону в простих словах, що утворюють суттєві фрази. Під час формулювання місії мають бути означені особливості та вигідні відмінності бренда, цільова аудиторія і конкурентні переваги регіону. Усе це має бути актуально на даний момент часу. Місії можуть викладатися у різній формі – одні формулювання точні, інші припускають деяку інтерпретацію. Виходячи з цього місія бренда має бути викладена не більше, ніж у п’яти позиціях.



Наприклад, місією бренда Хмельниччини (за матеріалами Проекту GIZ у Хмельницькій області) розглядається:

- Хмельниччиною можна пишатися;
- Хмельниччиною необхідно пишатися;
- наші чесноти, наше відчуття гордості ми можемо поширювати;
- “ми” – це всі жителі області. Це також всі підприємства, організації, установи і компанії, все, що являє собою наш регіон;
- тільки разом ми можемо гарантувати, що Хмельниччина збереже свою привабливість, посилить її, і продовжить суттєвий розвиток. Це дуже важливо для нас і для наших дітей.

По-друге, унікальність. Під час розгляду цієї складової бренда регіону зазвичай використовується така методика: складається список слів або фраз, що описують бренд найбільш точно, далі вибираються ті слова, які жителі регіону або ж туристи повинні асоціювати з певним регіоном. У цьому списку зазвичай вказується те, що виділяє бренд і задовольняє побажання цільової аудиторії. Але при цьому не можна забувати, що споживачі не зможуть пов'язувати кожен пункт розробленого списку з цією територією. Тому на певному етапі має бути виділена лише одна суттєва ознака, яка буде безпосередньо асоціюватися з регіоном.



Ідея запропонованого робочою групою з реалізації демонстраційного проекту “Маркетингова стратегія міста Кривого Рогу та інструменти її впровадження” [35], слогану м. Кривого Рогу базується на унікальних перевагах та відмінних рисах цього міста. Кривий Ріг – найдовше місто у Європі за протяжністю. Його довжина 126 км. При цьому це місто, у якому люди тісно пов'язані спільними знайомими. “Місто довжиною в життя” – переконуюча фраза, яка викликає позитивні емоції та містить у собі асоціацію з унікальністю міста.

По-третє, цінність. Ця складова регіонального бренда, виражена словами, має зробити його відмінним від регіонів-конкурентів і містити в собі сутність вигоди для тих гостей регіону, які вирішили його відвідати. Під час формулювання цінності бренда неприпустимо упускати його ключові особливості та переваги.



Незважаючи на те, що продовжуються дискусії навколо логотипу м. Чернігова: клубка зі слоганом: “Чернігів – місто легенд”, не викликає сумніву ціннісний аспект – легендарність міста. Чернігів – це одне із найдавніших міст Європи, колись – столиця великого князівства, з численними легендами, пов'язаними з історичними пам'ятками, зокрема Антонієвими Печерами, Єлецьким монастирем, Валом, загадковими курганами та ін.

По-четверте, назва. Під назвою бренду регіону розуміється чітке, ясне і лаконічне формулювання основної теми звернення до потенційного споживача. Назва визначає характерні унікальні особливості бренду. Вдала назва має бути достатньо ефективною і незабутньою, тому що вона впливає не тільки на зір, а й на слух. Назва бренду регіону завжди мусить мати пояснювальний або іміджевий характер.

По-п'яте, історія бренду. Під час розгляду останньої складової бренду регіону відзначимо те, що всі етапи становлення бренду мають бути зафіксовані в текстовому вигляді, при цьому текст має бути коротким і написаним з точки зору маркетингу. Необхідно мати на увазі той факт, що захоплююча історія бренду повинна в повному обсязі привернути увагу засобів масової інформації. Крім того, історія бренду регіону повинна бути розміщена на сайтах органів влади регіону, що допоможе жителям, а також потенційним туристам надалі ідентифікувати новий регіональний бренд [34].



Сьогодні складно собі уявити, що на початку 70-х рр. ХХ ст. ніхто не любив Нью-Йорк. Штат був у боргу, промисловість і бізнес ледь виживали, більшість американців представляли м. Нью-Йорк як центр злочинності і бруду. Основні асоціації, які він викликав: сміття, зброя, грабежі. У 1977 р. Вільям С.Доул (William S.Doyle), заступник комісара Департаменту з торгівлі штату Нью-Йорк, найняв рекламне агентство WellsRichGreene розробити маркетингову кампанію для штату Нью-Йорк. Хоча спочатку єдиною метою цієї кампанії було підвищення припливу туристів, вона справила неймовірний вплив на бренд Нью-Йорка як для місцевих жителів, так і для всього світу. Знаменитий логотип і слоган “I Love NY” став не тільки дуже успішним маркетинговим інструментом, але і дійсним вираженням думки. Люди закохалися в місто. Мета: змінити образ Нью-Йорка – “міста роботяг”, зробити акцент на туристичній привабливості, а також на привабливості міста для внутрішніх трудових міграцій (жити і працювати в Нью-Йорку). Після терористичної атаки 11 вересня 2001 р. варіація бренду The New York Miracle проголосила: “Я люблю Нью-

Йорк, незважаючи ні на що". Витрати на брендинг: за весь час – 126 млн дол. США (оцінка); у 2007–2008 рр. – 16 млн дол. США. Результати: щорічний обсяг туристичних відвідувань за 20 років виріс більш ніж у 110 разів, обсяг фінансової віддачі від туризму – більш ніж у 70 разів (близько 6 млрд дол. США на рік).

Експерти відзначили, що побудова бренда є в прямій залежності від часу. За інших рівних умов на побудову бренда необхідно близько п'яти років, тобто п'ять років невідступного проходження принципам бренда, широкого залучення громадськості до його розробки, дотримання наступності рекламних комунікацій на рівні регіону та моніторингу сприйняття бренда цільовою аудиторією території. Тільки вивчивши цільову аудиторію, можна створити перший варіант бренд-платформи.

Наступним етапом стає тестування сформованої бренд-платформи. Експерти підкреслюють складність цього процесу і зазначають, що коментарі споживачів можуть виявитися занадто надуманими і не будуть відображати їх спонтанну реакцію [31].

Тому найкращий спосіб перевірити, чи працює ця бренд-платформа – тестування її у вигляді рекламного матеріалу. При цьому необхідно брати самий комплексний (з точки зору раціональних та емоційних елементів) носій. Зазвичай використовується або телевізійний ролик (який об'єднує в собі відео, звук, зображення і текстову інформацію, а тому є найефективнішим рекламним інструментом), або макет для преси (який включає зображення і досить текстової інформації, щоб донести до споживача потрібну ідею). Обіцянка, яку дає бренд (фактично, обіцянка надати та забезпечити очікувані відчуття), – це ключова ідея, яка лежить в основі бренда. Та ж сама ідея повинна лежати в основі майбутньої рекламної кампанії, розробленої для просування бренда регіону.

Четвертий етап брендування території візуальний і включає такі підетапи:

- розробку логотипу;
- створення елементів ідентифікації бренда;
- розробку модельних правил розміщення і моніторингу систем візуальних комунікацій.

Результатом четвертого етапу є створення візуального образу бренда, який відобразить сутність бренда, його цінності та переваги.

Також у рамках цього етапу розробляються ключові елементи ідентифікації бренда і правила використання логотипу, елементів ідентифікації, що дасть змогу успішно просувати основну ідею та цінності бренда регіону його цільовим аудиторіям.



Існує кілька стратегій розробки логотипу країни і регіону.

Використання офіційної символіки (прапор, герб) – легка стилізація офіційного прапора Великобританії та Швеції стали основою логотипів цих країн.

Непрямі асоціації з офіційною символікою, використання вгадуваних елементів – ці принципи використані під час створення логотипів Португалії, Мальти, Польщі та інших країн.

Вільний дизайн логотипу. Використання характерних рис природи чи культури – квітка граната в логотипі Туреччини, символ сонця – в Іспанії, море і сонце – у Греції, скіфське сонце – у Херсонській області.

Розробка креативної стратегії відбувається на п'ятому етапі систематичної роботи над брендом регіону і складається з таких етапів:

- визначення цілей, які мають бути досягнуті завдяки креативній стратегії;
- постановки технічного завдання на розробку креативної стратегії з урахуванням аналізу існуючих бар'єрів у просуванні бренда;
- створення ключової ідеї;
- розробки комунікативного послання;
- створення ключового візуального образу.

Результатом п'ятого етапу є описовий документ, який відповідає на питання, які ідеї і в якій послідовності потрібно донести до споживачів з допомогою комунікації, щоб досягти стратегічних цілей бренда.

У креативній стратегії описуються ключові бар'єри цільових груп, ідея і комунікативне повідомлення, яке виражає цю ідею. Саме на цьому етапі створюється завершений образ бренда регіону, який надалі буде реалізований в різних медіа-каналах.

На шостому етапі, коли розробляється медіа-стратегія, відбувається вирішення таких завдань:

- розробка попереднього плану комунікацій з основними цільовими групами;
- складання відповідного фінансового плану реалізації комунікативної активності;
- визначення найбільш ефективних медіа-носіїв для виділених груп з урахуванням бюджету;
- формування остаточного медіа-плану;
- розробка процедур з моніторингу бренда та оцінки ефективності маркетингових заходів.

Результатом етапу стане медіа-план, який дає відповіді на такі питання: 1) необхідний обсяг охоплюваної аудиторії; 2) величина частоти контакту з рекламним повідомленням; 3) вибір медіа та їх взаємодія в ході рекламної кампанії; 4) період проведення рекламної кампанії; 5) формат рекламних повідомлень. Обов'язковим є визначення ключових показників ефективності, які дають змогу оцінювати досягнення стратегічних і тактичних цілей бренда регіону.

Останнім, але не менш важливим ніж інші, є сьомий етап, у ході якого і реалізуються всі раніше розроблені плани [39]:

– цілеспрямованість; адаптація ключового візуального образу для реалізації плану просування бренда;

- виготовлення рекламної продукції та матеріалів;
- розміщення реклами згідно з медіа-планом;
- моніторинг вимірюваних параметрів бренда, визначених на етапі 1 і 6;
- порівняння поточного стану з бажаним;
- корекція стратегії та / або тактичних дій.

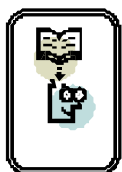
На цьому етапі здійснюються всі заплановані раніше дії. Результатом етапу стає виготовлення і розміщення реклами згідно з медіа-стратегією. Таким чином, бренд отримує просування на обраному ринку. Від того, як пройде реалізація, залежатиме, як сприймуть бренд цільові групи.

Після того як вся програма зі створення і виведення бренда на ринок буде виконана, необхідно проаналізувати стан бренда, відповідність отриманого результату запланованому і внести необхідні коригування в стратегію і тактику розвитку бренда.

Особливої уваги потребують питання, пов'язані з процесом управління регіональним брендом у різні періоди розвитку. Так, на стадії запуску і розвитку ключове завдання бренду – залучити нових споживачів, якими є жителі та гості регіону. Саме на цьому етапі необхідно активно підвищувати впізнаваність бренду і стимулювати пробне впізнавання бренду, перемикаючи увагу споживачів на новий бренд. На етапі зрілості бренду потрібно підвищувати частоту впізнавання. На етапі спаду життєвого циклу бренду критично важливо утримати споживачів, щоб вони не переключалися на конкурентні бренди.

Знаючи стадію життєвого циклу бренду регіону і, відповідно, ключове завдання взаємодії бренду зі споживачами, можна скласти так звану карту поведінки через сприйняття. Ця карта дає змогу підсумувати отримані знання про споживачів та їх поведінку щодо бренду регіону. Виходячи з того, що споживачі згадують про бренд часто, можна вважати його досить дорогим, у той час як нам потрібно підвищити частоту згадування про бренд, можна зрозуміти, що необхідно зробити, щоб виконати це завдання.

Запропонований механізм брендингу території дає можливість створити зрозуміло оцінювану систему просування регіону з досягнення продуманих цілей.



Діяльність зі створення бренду регіону має бути заснована на комплексному підході, який дає змогу використовувати брендинг як стратегічний інструмент розвитку регіону. При цьому особлива увага повинна приділятися питанням, пов'язаним з розробкою бренд-платформ як фундаментального процесу, який стосується просування та реклами існуючого бренду регіону. Правильно розроблена платформа бренду, а також чітке позиціонування території дає можливість органам влади та представникам бізнесу регіону найбільш ефективно взаємодіяти з різними цільовими групами: інвесторами, туристами, населенням. Унаслідок цього основним завданням розробників регіонального бренду є включення ключової інформації з бренд-платформи в усі

рекламні матеріали і засоби масової інформації, борючись за чітке і просте донесення цієї інформації до цільової аудиторії.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Що є метою маркетингу регіону?
2. Охарактеризуйте комплекс маркетингу території.
3. Визначте сутність території як товару з точки зору маркетингового підходу.
4. Дайте характеристику будь-якого (за вибором) інструменту комплексу маркетингу території.
5. Які цільові групи “споживачів території” Ви можете виділити? Назвіть критерії класифікації.
6. З якою метою проводиться сегментація ринку в територіальному маркетингу?
7. Скільки існує альтернативних способів сегментації цільового ринку?
8. У чому полягає суть позиціонування території?
9. Як здійснюється позиціонування території? За допомогою яких механізмів?
10. У чому полягають особливості стратегій розвитку території? Назвіть базові стратегії розвитку території.
11. Охарактеризуйте маркетинг іміджу території. Наведіть приклади.
12. Охарактеризуйте роль і значення маркетингу пам’яток як найважливішого елементу маркетингу території.
13. У чому полягає суть маркетингової стратегії інфраструктури?
14. Визначте особливості стратегії маркетингу населення і персоналу в розвитку території та поясніть її значення.
15. Визначте умови, за яких упровадження територіального маркетингу є необхідним і можливим.
16. Які основні етапи впровадження територіального маркетингу можна виділити?
17. Визначте завдання і очікуваний результат кожного етапу.
18. Опишіть завдання маркетингового дослідження.
19. Дайте визначення маркетингових досліджень.
20. Опишіть етапи процесу маркетингових досліджень.
21. Наведіть приклади розробки маркетингових стратегій українськими містами.
22. Дайте визначення понять “бренд території” та “брендинг”.
23. Охарактеризуйте складові механізми розробки бренду території.

Список використаних джерел

1. Аакер Д. А. Создание сильных брендов / Д. А. Аакер. – М. : Издат. дом Гребенникова, 2003. – 440 с.
2. Анхольт С. Бренд Америка / С. Анхольт, Д. Хильдрет ; пер. с англ. А. Дадыкина. – М. : Добрая книга, 2010. – 232 с.
3. Астратова Г. Проблемы реализации муниципального маркетинга (на примере г. Екатеринбург) / Г. Астратова, Т. Карпова, В. Контеев // Практ. маркетинг. – 2005. – № 2. – С. 7–13.
4. Балабанова Л. В. Маркетинг : підручник / Л. В. Балабанова. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Знання-Прес, 2004. – 645 с.
5. Братаніч Б. В. Філософія маркетингу як когнітивний феномен / Б. В. Братаніч // Гуманітарний вісн. Запоріж. держ. інж. акад. : зб. наук. пр. / гол. ред. В. Г. Воронкова. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2007. – Вип. 29. – С. 64–71.
6. Божкова В. В. Застосування некомерційного маркетингу на муніципальному та регіональному рівнях / В. В. Божкова // Маркетинг і реклама. – 2005. – № 9. – С. 38–43.
7. Брендінг міст: досвід країн Вишеградської групи для України / за заг. ред. О. І. Соскіна. – К. : Вид-во “Інститут трансформації суспільства”, 2011. – 80 с.
8. Вакуленко В. М. Міський маркетинг як інструмент стратегічного планування економічного розвитку міста / В. М. Вакуленко // Упр. сучас. містом. – 2002. – № 4–6(6). – С. 92–95.

9. Вахронов Е. Роль менеджмента и маркетинга в регулировании региональной экономики / Е. Вахронов // Маркетинг. – № 2 (75). – 2004. – С. 26–35.
10. Великая стройка бренда: этапы большого пути. – Режим доступа : <http://www.adme.ru/research/velikaya-strojka-brenda-etapy-bolshogo-puti-business-49124-72007/>
11. Визгалов Д. Маркетинг города / Д. Визгалов. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2008. – 110 с.
12. Визгалов Д. Брендинг города / Е. Визгалов. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2011. – 156 с.
13. Гапоненко А. Л. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении / А. Л. Гапоненко. – 2009. – Российская академия государственной службы при Президенте РФ, г. Москва. – Режим доступа : <http://www.koism.rags.ru/>
14. Город, который подключили к “Википедии”. – Режим доступа : <http://thinkgreen.ru/tg/gorod-kotoryj-podklyuchili-k-vikipedii/>
15. Джейкобс Дж. Экономика городов / Дж. Джейкобс. – Новосибирск : Культурное наследие, 2008. – 294 с.
16. Динни Кейт. Брендинг территорий. Лучшие мировые практики / Кейт Динни ; пер. с англ. В. Сечной. – М. : Изд-во : Манн, Иванов и Фербер. – 336 с.
17. Інструменти регіонального розвитку в Україні : навч. посіб. / О. В. Берданова, Н. М. Гринчук та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакулєнка, О. В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.
18. Капферер Ж. Н. Бренд навсегда: создание, развитие, поддержка ценности бренда / Ж. Н. Капферер. – М. : Вершина, 2007. – 448 с.
19. Карий О. Складові комплексу маркетингу у маркетингу міста: аналіз підходів до визначення / О. Карий. – Режим доступа : <http://www.marketing.trate.p?20planing%20Manual-ukr>
20. Князева И. В. Маркетинг территорий / И. В. Князева, Е. В. Шевцова. – Новосибирск : СибАГС, 2007. – 200 с.
21. Маркетинг мест : пер. с англ. / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. – СПб. : Питер, 2005. – 376 с.
22. Котлер Ф. Основы маркетинга. Краткий курс : пер. с англ. / Ф. Котлер. – М. : Издат. дом “Вильямс”, 2008. – 656 с.
23. Малхорта Н. Маркетинговые исследования. Практическое руководство : пер. с англ. / Н. Малхорта. – 3-е изд. – М. : Издат. дом “Вильямс”, 2002. – 960 с.
24. Методика разработки медиа-плана. – Режим доступа : http://www.alexsolo.narod.ru/statii/reclama_pr/mediastrategia.html
25. Методы создания бренда. – Режим доступа : <http://advertme.ru/brand/23>
26. Окландер М. А. Макромаркетинг: маркетинг в секторі загального державного управління / М. А. Окландер // Маркетинг в Україні. – 2003. – № 6. – С. 31–37.
27. Олефіренко О. М. Проблеми і перспективи брендингу територій на прикладі бренд-концепції Сумської області “Сумщина – територія для життя!” / О. М. Олефіренко, М. Ю. Карпіщенко // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – Т. 2. – № 4. – С. 30–40.
28. Панкрухин А. П. Маркетинг территорий / А. П. Панкрухин. – 2-е изд., доп. – СПб. : Питер, 2006. – 416 с.
29. Ромат Є. До питання використання елементів маркетингу в державному управлінні / Є. Ромат // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 33–47.
30. Сачук Т. В. Территориальный маркетинг / Т. В. Сачук. – СПб. : Питер, 2009. – 368 с.
31. Селюков М. В. К вопросу о теории и практике разработки бренд-платформы на уровне региона / М. В. Селюков, Н. П. Шалыгина, Е. В. Курач // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 3. – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/103-6110>
32. Серегина Е. Брендинг территорий / Е. Серегина. – Режим доступа : <http://pr-portal.com.ua/peredovitsa/4621.php>
33. Старостіна А. Регіональний маркетинг: суть та особливості становлення в Україні / А. Старостіна, С. Мартов // Маркетинг в Україні. – 2004. – № 3. – С. 55–57.
34. Стась А. Новая геральдика. Как страны, регионы и города создают и развивают свои бренды / А. Стась. – М. : Группа ИДТ, 2008. – 209 с.

35. У Кривому Розі презентували бренд міста. – Режим доступу : <http://www.mled.org.ua/ukr/information/latest-news/794-kryvyi-rih-pre-sents-logo-and-slogan-26june2013>
36. Формирование бренда и брендинг. – Режим доступа : <http://www.boxside-service.ru/view?id=32>
37. Храпов В. В. Как разработать бренд-платформу? / В. В. Храпов // Бренд-менеджмент. – № 01(38). – 2008. – С. 16–22.
38. Шаромов А. Бренд региона – инструмент привлечения инвестиционных и политических ресурсов / А. Шаромов // Европейская окраина : прикамский ежедневник. – Режим доступа : <http://eurokraina.ru/posts/view/376>
39. Шатава Ю. Л. Механізм розроблення бренду території / Ю. Л. Шатава, М. Ю. Карпіщенко // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2012. – № 4. – Режим доступу : <http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/>
40. Ashworth G. J. Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning / G. J. Ashworth, H. Voogd. – Belhaven, London, 1990. – 178 p.
41. Bailey J. T. Marketing Cities in the 80th and Beyond / J. T. Bailey. – Chicago : American Economic Development Council, 1989.
42. Bradley A. Selling Cities – Promoting New Images for Meeting Tourism / A. Bradley, H. Hall, M. Harrison // Cities. – 2002. – № 19.
43. Braun E. City Marketing. Towards an Integrated Approach / E. Braun // Erasmus Research Institute of Management. – Rotterdam, 2008.
44. Dinnie Keith. City Branding : Theory and Cases / Keith Dinnie. – 1 ed. – Palgrave Macmillan, 2011. – 256 p.
45. Dinnie Keith. Nation branding: Concepts, Issues, Practice / Keith Dinnie // Taylor & rancis. – 2007. – 288 p.
46. Keller K. L. Strategic brand management: building, measuring, and managing brand equity. Upper Saddle River / K. L. Keller. – Prentice Hall, New Jersey, 2007. – 692 p.
47. Kotler P. Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations / P. Kotler, D. H. Haider, I. Rein. – The Free Press, New York, 1993. – 400 p.
48. Leslie Goff. The Webbing of the President: Populism or Propaganda / Leslie Goff // Computerworld. – September 2, 1996. – P. 79–80.
49. Susan Garland. Polling for Policy, How Clinton Uses Whiz-Bang Marketing to Make Decisions / Susan Garland, Richard Dunham, Laura Zinn // Business Week. – February 22, 1993. – P. 34–35.
50. Wendy Marx. More Companies Look to Redesigns to Drive Net Leads / Wendy Marx // Business Marketing. – June 1997. – P. 27–38.

ТЕМА 7. УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ

7.1. Визначення регіональної інфраструктури

У сучасний період посилюється роль регіону не тільки як елементу адміністративно-територіального устрою держави, а й як територіально-господарської одиниці та просторового середовища життєдіяльності громадян. У цих умовах основне навантаження несе той комплекс підприємств та організацій, які забезпечують базові необхідні умови для розвитку економіки регіону та життєзабезпечення населення та які вже традиційно об'єднуються поняттям “інфраструктура регіону” або “регіональна інфраструктура”.

Маючи значний економічний та соціальний потенціал, українські регіони поки що не досягли належного рівня розвитку економіки та якості життя. За більшістю показників вони все ще значно поступаються країнам Західної і Центральної Європи. Серед таких показників і низький рівень розвитку регіональної інфраструктури та забезпеченості основними послугами її структурних підрозділів, подолання чого сьогодні визначається одним з основних пріоритетів державної регіональної політики [45].

У світовій практиці рівень розвитку виробничо-економічної інфраструктури регіону завжди виступає одним із провідних факторів розвитку підприємництва, залучення приватних інвестицій та підвищення рівня конкурентоспроможності території. Стан соціальної інфраструктури є однією із ключових матеріальних складових розвитку людського капіталу.

В Україні ж стан, у якому зараз перебуває інфраструктура більшості регіонів, не дає змоги говорити про якісні умови та навіть безпеку життя населення, конкурентоспроможність, інвестиційну привабливість регіонів та інноваційну активність у них, про повноцінне задіяння та ефективне використання ресурсного потенціалу регіонів, досягнення європейських стандартів та інтегрування у світове економічне співтовариство.

Це актуалізує проблему вдосконалення управління інфраструктурою, розв'язання якої передусім передбачає формування наукових засад інфраструктурної політики на рівні регіону.

Незважаючи на те, що термін “регіональна інфраструктура” є досить уживаним, його визначення у чинному законодавстві України немає. Не встановлюючи зміст понять “соціальна інфраструктура регіону”, “виробнича інфраструктура регіону” та інших, законодавець використовує їх для означення напрямів регіонального розвитку (зокрема й у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року), а також відводить їм одне з основних місць серед індикаторів досягнення сталості у розвитку населених пунктів.



Сталий розвиток населених пунктів – соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини [32].

Категоріальна невизначеність негативно впливає на нормотворчу діяльність та управлінську практику, тому чітке визначення терміна “регіональна інфраструктура”, сучасне пізнання її соціально-економічної сутності, закономірностей формування та функціонування має не лише академічно-наукове, а й прикладне значення.

Термін “інфраструктура” походить від двох латинських слів “*infra*” (нижче або під) та “*structure*” (структура). Процес формування “інфраструктури” як відносно самостійної економічної категорії пройшов низку етапів, що відповідали етапам суспільного поділу праці.

В економічній зарубіжній літературі термін “інфраструктура” вперше з’явився у середині минулого століття, зокрема у працях американського вченого-економіста П.Розенштейн-Родана та німецького дослідника Х.Зінтера. П.Розенштейн-Родан запропонував “усі умови навколишнього суспільного середовища, необхідних для того, щоб приватна промисловість була в змозі робити перший ривок”, розуміти як поняття “інфраструктура”, включаючи в нього “базові галузі економіки (енергетику, транспорт, зв’язок), розвиток яких передують більш швидко окупним і прямо продуктивним інвестиціям” [5].

Початок активного вивчення (відповідно, і вживання) цієї категорії в Україні відносять до 70-х рр. ХХ ст. У сучасному вживанні “інфраструктура” – це основа, фундамент певної економічної системи та її підсистем, що забезпечує їх цілісність.

Будь-який регіон є складним та багатомірним територіальним утворенням, яке потрібно розглядати як надвелику соціально-економічну систему. Функції із забезпечення цілісності цієї системи та сталого розвитку виконують численні підприємства та організації, які в сукупності утворюють її інфраструктуру. Виходячи з цих міркувань *регіональну інфраструктуру* визначають таким чином:



Регіональна інфраструктура – комплекс об’єктів та видів діяльності, що забезпечують на території регіону створення необхідних умов для ефективного функціонування економічної системи, вільного руху всіх видів товарів і ресурсів та нормальної життєдіяльності населення.

Соціально-економічний зміст поняття “регіональна інфраструктура” – це відносини з приводу виробництва та надання різноманітних послуг, створення базових зручностей, суспільних та приватних благ, без яких не існуватиме жодна людина та суб’єкт господарювання.

У такому аспекті регіональна інфраструктура – невід’ємна складова економіки будь-якого регіону. За функціональним навантаженням вона є фундаментом життєзабезпечення та збалансованого розвитку регіону, що вимагає формування особливої політики управління нею.



Регіональну інфраструктуру потрібно розглядати як базову підсистему регіону із власними взаємозв’язками та пропорціями, що має пряму залежність від територіального фактора: диференціація інфраструктур регіонів залежить від географічного положення та природно-кліматичних умов, демографічної ситуації та статевовікової структури населення, історико-культурних традицій регіону, його ресурсного потенціалу та економічної спеціалізації.

Кожний з регіонів України має унікальні природничо-географічні, історичні, культурні, демографічні, рекреаційні ресурси. Це зумовлює різний склад об’єктів інфраструктури в кожному окремому регіоні, її внутрішню будову та пропорції, варіативність стандартизації та нормування послуг, а також відмінності у системі управління нею. Щонайкраще використання ресурсного потенціалу регіону та його “унікальностей” має бути покладено в основу розбудови та модернізації регіональної інфраструктури. Водночас максимально вигідне використання та просування регіональних особливостей, у свою чергу, є одним із завдань інфраструктури. Інфраструктура поглинає значну частину капітальних вкладень будь-якої території, тому суттєвим чинником є розміщення на ній тих виробництв, що найбільш ефективно використовують наявну інфраструктуру та місцеві умови.

Зрозуміло, кількість інфраструктурних підрозділів, підприємств та організацій на рівні регіону буде досить значною. Тому склад об’єктів та будову регіональної інфраструктури прийнято структурувати.

Попри те, що це питання розглядається в багатьох наукових джерелах з інфраструктурної тематики, одноставного бачення такої структури серед науковців немає [2].



Основними складовими регіональної інфраструктури, виходячи із сучасних тенденцій і потреб регіонального розвитку, вважатимемо:
1) економічну інфраструктуру регіону, у тому числі:

- виробничо-економічну інфраструктуру;
- ринково-економічну інфраструктуру;
- 2) соціальну інфраструктуру регіону, у тому числі:
 - соціально-побутову інфраструктуру;
 - соціально-культурну інфраструктуру.

Економічна інфраструктура регіону – сукупність підрозділів, що не створюють продуктів у натурально-речовій формі, однак без їхньої діяльності виробництво таких продуктів було б ускладненим, а то й взагалі неможливим.

Соціальна інфраструктура регіону є матеріально-організаційною основою задоволення усіх життєвих потреб населення. На даному етапі, коли екстенсивні чинники регіонального розвитку втрачають актуальність, коли примітивні виробництва потребують високотехнологічних змін, інновацій та нестандартних інтелектуальних рішень, стержнем розвитку будь-якого регіону стає людський капітал. Тому нині до підрозділів соціальної інфраструктури висуваються все більш високі вимоги, аби були сформовані умови для розвитку людини, підвищення її інтелектуального та професійного рівня, розвитку інформаційного середовища тощо. Досягти таких умов можна тільки на основі прискореного розвитку відповідних інфраструктурних ланок.

В окремий підвид регіональної інфраструктури часто виокремлюють *інституційну інфраструктуру регіону*, що зумовлено підвищенням значення її об'єктів для утвердження регіону як повноцінного суб'єкта суспільно-політичного процесу на основі принципів належного регіонального врядування та демократії, а також рівноправного суб'єкта економічних відносин. У такому значенні видається коректнішим термін “інституційна інфраструктура регіонального розвитку”. До цієї складової інфраструктури регіону відносять регіональні структури, що інституційно забезпечують управління соціально-економічним розвитком регіону, регуляторну політику на його території та здійснення самоврядних функцій територіальних громад регіону.

У контексті концепції сталого розвитку, яка передбачає рівноважність екологічного фактора в розвитку будь-якого територіального утворення та регіону окремим підрозділом може бути також виділена *екологічна інфраструктура регіону*.

Ці та інші підходи до структурування складу об'єктів регіональної інфраструктури мають елемент умовності, адже належної уваги з боку регіональної влади та громад і підвищення ефективності функціонування потребують всі без винятку підрозділи регіональної інфраструктури. Кожний з них, виконуючи власні функції, бере участь у забезпеченні розвитку регіону та його економічного зростання. Зважаючи на це, говорячи про *функції регіональної інфраструктури*, виділяють її особливі (внутрішні) та загальні (зовнішні) функції [56].

Особливі (внутрішні) функції – це низка важливих різноманітних соціальних та економічних функцій, які виконуються кожним підприємством, елементом та підрозділом регіональної інфраструктури (наприклад: забезпечення населення медичними послугами закладами підрозділу “охорона здоров'я”, створення необхідної організаційно-технічної мережі руху товарів підприємствами ринкової інфраструктури тощо).

Загальні (зовнішні) функції регіональної інфраструктури – це забезпечення комплексного, збалансованого розвитку регіону відповідно до його ресурсного потенціалу, спеціалізації та стратегічних пріоритетів, з урахуванням його особливостей та конкурентних переваг.



Стан розвитку регіональної інфраструктури має безпосередній вплив на:

- функціонування регіонального господарського комплексу та рівень економічної активності в регіоні;
- ефективність використання ресурсного потенціалу регіону;
- забезпечення умов для розв'язання пріоритетних соціально-економічних проблем регіону та дотримання стратегії сталого розвитку;
- рівень інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності регіону;
- умови та якість життєвого середовища в регіоні та ефективність системи надання громадських послуг;
- ефективність ринкових механізмів та регіональних ринків.

Регіональна інфраструктура є *особливим комплексним об'єктом управління*, що зумовлено такими чинниками.

По-перше, регіональна інфраструктура, як вже було зазначено, є багатогалузевою складно-структурною системою. Її об'єкти значно різняться сферою та видом діяльності, рівнем підпорядкованості, формою власності та правовим режимом майнового стану, організаційно-правовою формою господарювання та іншим, що, відповідно, спричиняє потребу в різних методах та інструментах управління регіональною інфраструктурою.

Однак за всієї різноманітності інфраструктурних підрозділів їх спільною рисою є те, що вони (за деяким винятком) виробляють особливий продукт – послугу. Специфічні риси “послуги” як економічної категорії та результату господарювання (невідчутність, невіддільність від джерела, неможливість зберігання, мінливість якості та високий ступінь залежності від споживачької поведінки тощо) породжують суттєві особливості інфраструктури як об'єкта управління, модернізації та реформування.

З точки зору особливостей механізму господарювання на управління регіональною інфраструктурою суттєво впливає також наявність у ній суб'єктів природної та штучної монополії, комерційного та некомерційного секторів, підрозділів із різним ступенем можливої конкуренції та залучення форм делегованого приватного управління. До того ж на даному етапі в Україні у її складі співіснують підгалузі, що мають різний ступінь ринкового реформування: “передовики” (банківська система, сектор малого й середнього бізнесу) межують з практично не реформованими житлово-комунальним сектором, системою соціального захисту тощо. Виникає підґрунтя для наростання системних суперечностей, які нагромаджують економічні диспропорції та соціальну напруженість [37].

По-друге, особлива природа інфраструктури, зокрема й на регіональному рівні, зумовлена тим, що економіка вільного ринку в принципі нездатна забезпечувати громадян та економічних агентів певними видами послуг. Цю прогалину за допомогою інших факторів виробництва заповнюють інфраструктурні ланки, якими традиційно опікується публічний (суспільний) сектор. Тому на тлі активного розвитку в регіональній інфраструктурі приватного та корпоративного секторів публічний сектор зберігає провідне значення.

Механізм господарювання публічного сектору особливий, адже основною метою його діяльності є не фінансово-економічний результат, а виробництво соціально значущих суспільних благ. Структурно публічний сектор включає державний, комунальний та громадський підсектори. Усі з них можуть бути присутні у регіональній інфраструктурі, але на даному етапі за часткою підприємств та об'єктів найбільшим є комунальний.

У зв'язку із цим однією із суттєвих проблем у системі управління регіональною інфраструктурою є законодавча невпорядкованість багатьох питань у сфері функціонування та розвитку комунального сектору економіки, зокрема, щодо суб'єктності територіальної громади у майнових та господарських правовідносинах, участі територіальних громад у корпоративних відносинах, щодо статусу комунальної та спільної комунальної форм власності (окремий законодавчий акт очікується з 1997 р.), особливостей правового режиму майна комунального унітарного підприємства та ін. Проблему спільної комунальної власності фахівці відносять до числа найсерйозніших проблем місцевого самоврядування. Особливо це стосується об'єктів спільної сумісної власності територіальних громад, що відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” перебувають в управлінні обласних та районних рад. Оперативне ж управління такими об'єктами всупереч Конституції України практично здійснюється відповідними місцевими державними адміністраціями.

По-третє, крім певної кількості об'єктів загальнодержавного значення, у територіальному аспекті регіональну інфраструктуру потрібно розглядати як певну сукупність “місцевих інфраструктур” – інфраструктур окремих адміністративно-територіальних одиниць та громад, кожна з яких формуватиметься на основі місцевих потреб та умов.

Відповідно, система управління регіональною інфраструктурою – ієрархічна. Її суб'єктами виступають як органи місцевої виконавчої влади (обласна та районні місцеві державні адміністрації), так і органи місцевого самоврядування (обласна та районні ради, міські, селищні, сільські ради) та окремі територіальні громади. З окремих засадничих питань оподаткування,

стандартизації, ліцензування, галузевої, технічної та регуляторної політики суб'єктами управління також є відповідні галузеві міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

До характерних рис регіональної інфраструктури, що в сукупності відображають не тільки її соціально-економічну сутність, а й специфіку як об'єкта управління, відносять:

- виконання функцій життєзабезпечення;
 - особливу соціальну значущість, що підсилює необхідність регулювання її розвитку регіональною та місцевою владою, а також можливість впливу з боку споживачів;
 - поєднання виробничих і невиробничих функцій, пов'язаних з виробництвом певних продуктів, наданням послуг та забезпеченням суспільних благ;
 - наявність у її складі як комерційних організацій, орієнтованих на прибуток, так і організацій, діяльність яких має переважно некомерційний характер;
 - наявність у складі інфраструктурних підрозділів як природних монополій (транспортування енергії й рідин), так і підрозділів, у яких можлива й необхідна конкуренція (виробництво послуг);
 - складна внутрішня будова і, при цьому, тісний природно обумовлений взаємозв'язок підприємств різних підрозділів, що спричиняє залежність діяльності підприємства одного підрозділу від діяльності підприємства іншого підрозділу;
 - різноманіття форм власності та організаційно-правового статусу господарювання, при чому як з утворенням, так і без утворення юридичної особи;
 - сполучення великого “інфраструктурного” бізнесу (виробництво енергії, водоканал, трубопровідні мережі тощо) і малого підприємництва;
 - розосередження центрів надання послуг відповідно до системи розселення, переважно місцевий характер обслуговування, що спричиняє особливу роль органів місцевого самоврядування;
 - особлива значущість стандартів якості послуг, екологічного й санітарно-епідеміологічного контролю;
 - необхідність забезпечення гарантованого державою мінімуму послуг незалежно від платоспроможності населення;
 - специфіка категорій “послуга” та “споживач інфраструктурних послуг” (громадяни, територіальна громада як соціальний колектив, підприємницькі структури, бюджетні організації).
- Існують й інші фактори, що зумовлюють особливості регіональної інфраструктури як об'єкта управління, частина з яких є похідними від тих, що наведені вище, решта – притаманні окремим підрозділам економічної та соціальної регіональної інфраструктури, що розглядаються нижче.

7.2. Науково-теоретичні основи розвитку економічної інфраструктури регіону

Термін “економічна інфраструктура” взагалі вживається для означення комплексу складових частин загального облаштування економічного життя, що мають характер підпорядкування і забезпечують нормальну діяльність економічної системи в цілому [5].

Такі об'єкти, хоча й не беруть участі у безпосередньому виробництві продукції, але їх наявність та рівень розвитку значною мірою визначають рівень розвитку й економічної системи. Тому, слід зазначити, підрозділам економічної інфраструктури завжди приділялася належна увага вчених-економістів, представників менеджменту та маркетингу.



Економічна інфраструктура регіону – комплекс об'єктів та видів діяльності, що забезпечують створення необхідних умов для ефективного функціонування економічної системи та вільного руху всіх видів товарів і ресурсів на території регіону.

Зрозуміло, що для діяльності економічних суб'єктів на ринку потрібні не тільки виробничі потужності, сировина та комунікації, а й доступ до ринків капіталу, інвестицій та інших фінансових послуг. Тому залежно від виконуваних функцій, видів економічної діяльності та характеру послуг, що виробляють певні групи об'єктів, в економічній інфраструктурі окремими підрозділами виділяють:

- виробничо-економічну інфраструктуру регіону;
- ринково-економічну інфраструктуру регіону.



Виробничо-економічну інфраструктуру регіону в спрощеному виді характеризують як групу підгалузей, підприємств, мереж та комунікацій, діяльність яких спрямована на створення виробничо-комунальних зручностей та виробництво послуг, що забезпечують виробничі умови для функціонування усіх економічних суб'єктів регіону.

У склад виробничо-економічної інфраструктури включають:

- комунальні служби в частині обслуговування підприємств;
- транспорт і транспортна інфраструктура;
- підприємства комунікаційно-інформаційного забезпечення;
- енергогосподарство;
- інші інженерні споруди та мережі;
- складське господарство, систему збуту і матеріально-технічного постачання;
- лізингові, логістичні компанії, різноманітні сервісно-супроводжувальні центри та інші організації, що обслуговують суб'єктів господарювання.

Значна частина об'єктів виробничо-економічної інфраструктури належать до природних монополій, тому їх утворення і діяльність підлягає державному регулюванню.



Відповідно до ст. 1 Закону України “Про природні монополії” природні монополії – це стан товарного ринку, коли задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) [23].

У світовій практиці методи державного регулювання природних монополій передбачають контроль за рівнем і структурою цін (тарифів), за обсягом пропозиції продукції на ринку, рівнем доходів монополіста (у формі прибутку, комісійних тощо), бар'єрами входу (виходу) на ринок (з ринку), за якістю продукції (послуг), правилами безпеки, фінансовою діяльністю, структурою власності регульованої компанії тощо [1].

Згідно із ст. 4 Закону України “Про природні монополії” (далі – Закон) державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у зазначених вище сферах здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій. У випадках, установлених Законом, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій може здійснюватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Якщо ж діяльність суб'єктів природних монополій, яка згідно із Законом підлягає регулюванню, спрямована на задоволення потреб окремого регіону, то функції державного регулювання їхньої діяльності можуть бути в установленому порядку делеговані Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям із наданням їм відповідних повноважень.

Відповідно до Закону законодавчо регулюється діяльність суб'єктів господарювання у таких сферах: транспортування та розподіл нафти, нафтопродуктів, природного газу; зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, установлений ліцензійними умовами; транспортування інших речовин трубопровідним транспортом; передача та розподіл електричної енергії; користування об'єктами, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування; управління повітряним рухом; централізоване водопостачання та водовідведення; централізоване постачання теплової енергії; послуги транспортних терміналів, портів, аеропортів за переліком, що визначає Кабінет Міністрів України [23].

Однак виробничо-економічна інфраструктура – це не просто сукупність певних об'єктів, це, передусім, характеристика загальних первісних умов ефективного розвитку основних галу-

зей виробництва, вільного пересування та споживання. Створення таких умов у найкращий (оптимальний) спосіб і є змістом діяльності виробничо-економічної інфраструктури, тим, що відрізняє її від інших секторів економіки регіону.

З точки зору такого функціонального підходу розвиток виробничо-економічної інфраструктури пов'язаний із необхідністю дотримання взаємоузгоджених параметрів її розвитку із пріоритетами економічного розвитку регіону, його економічною спеціалізацією та ефективним використанням наявних ресурсів.

Одним з основних завдань виробничо-економічної інфраструктури є забезпечення належних допоміжних умов для активізації реального сектору економіки регіону. Належне функціонування підприємств виробничо-економічної регіональної інфраструктури має безпосередній взаємозв'язок із ефективністю використання майнових комплексів комунальної та спільної комунальної власності, адже значна їх кількість належить саме до цих форм власності.

Надаючи необхідні послуги основному виробництву, об'єкти виробничо-економічної інфраструктури підвищують його ефективність, тому виробнича діяльність цих об'єктів суттєво збільшує результат суспільного виробництва регіону загалом, забезпечує безперервність обороту всіх форм і частин сукупного регіонального продукту, сприяючи тим самим нормальному функціонуванню і поступальному розвитку базових секторів господарства, а також і самого інфраструктурного комплексу.

Економічна сутність регіональної виробничо-економічної інфраструктури в економії досягається за рахунок концентрації допоміжних виробництв як у період їх будівництва, так і протягом їх функціонування. Тому особливо важливе значення цей підрозділ інфраструктури має також і для малого й середнього бізнесу, який економлячи на допоміжних виробництвах, має змогу підвищити конкурентоспроможність своєї продукції. Доступність виробничо-інфраструктурних об'єктів забезпечує необхідні умови організації будь-якої сфери підприємництва, тому це є вагомим фактором для підвищення рівня підприємницької активності в регіоні.

Наявність на території регіону розвиненої виробничо-економічної інфраструктури, що відповідає потребам основного виробництва, приводить до підвищення продуктивності праці останнього, пришвидшує оборот капіталу, а відтак сприяє підвищенню конкурентоспроможності регіону і рівня життя його населення.

Зарубіжні фахівці безпосередньо пов'язують рівень розвитку регіону (як і країни в цілому) з обсягом публічних інвестицій у розбудову електростанцій, автошляхів, аеропортів, каналізаційних систем, міських комунікацій та інших об'єктів, необхідних для виробництва та розподілу товарів і послуг. Увагу вони звертають також на взаємозв'язок між станом розвитку інфраструктури, з одного боку, та динамікою приватних капіталовкладень, нормою прибутку приватного сектору і продуктивністю праці в усіх секторах економіки, з другого боку [2; 33].

Цікаво зазначити, що у середині 90-х рр. минулого століття групою експертів Світового банку за результатами дослідження економік країн, що розвиваються, було зроблено висновок, що приріст активів виробничо-економічної інфраструктури на 1% відповідає збільшенню ВВП теж на 1% по всіх країнах, що досліджувалися.

Натомість, аналіз нинішнього стану виробничо-економічної інфраструктури в регіонах України змушує зробити кілька невтішних висновків.

Високий рівень зношеності основних засобів багатьох інфраструктурних об'єктів є загрозою для стабільного функціонування економіки та й національної безпеки країни в цілому. Рівень амортизації основних фондів у галузі виробництва та розподілу електроенергії, газу та води становить понад 60%, у зношеному та аварійному стані перебувають більш ніж третина водогонів та майже 43% водопровідних мереж [28]. Такий стан інфраструктурного сектору об'єктивно зумовлює низьку якість інфраструктурних послуг.

Стан інфраструктури газопостачання привернув увагу Євросоюзу, який вимагав від України вкласти 2,5 млрд дол. США у модернізацію газопроводів, одночасно підтримуючи альтернативні варіанти постачання газу.



При тому, що територією України пролягають міжнародні та національні транспортні коридори довжиною 5240 км, лише 375 км швидкісних автомобільних доріг відповідають усім міжнародним нормам. Рівень безпеки, показники якості та ефек-

тивності перевезень пасажирів і вантажів, енергоефективності, техногенного навантаження на довкілля не відповідають більшості вимог. Збитки від ДТП в Україні становлять від 1,4% до 3,5% ВВП. Існуюча сервісна інфраструктура на автошляхах за архітектурно-будівельними характеристиками, оснащенням, переліком і якістю послуг не може задовольнити сучасних потреб. Через недостатній обсяг фінансування дорожнього господарства, використання застарілих технологій та матеріалів наявний стан доріг зумовлює низькі швидкості руху автотранспорту, знижує продуктивність транспорту і безпеку руху [37].

Інфраструктурні проблеми в Україні вже звикли пояснювати гострим браком фінансування та неефективним використанням виділених коштів. Але з цим можна погодитися тільки частково. Проблема полягає і в тому, що структурні реформи в цьому секторі гальмуються, за цим показником Україна сьогодні відстає від інших країн з перехідною економікою.

Отже, низька якість виробничо-економічної інфраструктури призводить до додаткових непродуктивних витрат, що фактично гальмують зростання реального ВВП. Брак реформ перешкоджає регіональній інфраструктурі стати прозорим та ефективним бізнесом, привабливим для приватних інвесторів [28]. Зрозуміло, що без масштабних приватних інвестицій виробничо-економічна інфраструктура, як і інфраструктура регіону загалом, просто не зможе далі розвиватися. Одним з механізмів залучення таких інвестицій, апробований світовою практикою, є публічно-приватне партнерство.

Для вільного руху товарів і ресурсів на території регіону та, зрештою, ефективного функціонування його економічної системи не менш важливим інфраструктурним підрозділом є *ринково-економічна інфраструктура*.

Поняття “ринок” сьогодні використовується у різних значеннях, але фахівці розуміють цей термін насамперед як категорію обміну та засіб взаємодії економічних суб’єктів, заснований на ціновому чиннику та конкуренції. Це – особливий механізм координації економічних дій та відносин, а відтак – складно-структурна система. Як об’єктивно існуюча система, ринок повинен мати власну інфраструктуру. Ефективне функціонування сучасного ринку безпосередньо залежить від постійно відтворюваного ринкового середовища, що забезпечується відповідною мережею об’єктів – ринковою інфраструктурою.



До ринково-економічної інфраструктури регіону відносять комплекс інститутів, підприємств та організацій, які забезпечують нормальний режим безперервного функціонування ринку, ефективну взаємодію між основними його суб’єктами: продавцями і покупцями.

Ринково-економічна інфраструктура являє собою сукупність організаційно-правових та економічних відносин, що зв’язує ці відносини при всьому їхньому різноманітті в цілісну систему державних, приватних та суспільних інститутів і технічних засобів, які задовольняють інтереси та потреби суб’єктів ринкових відносин. Зрозуміло, що за специфікою своєї діяльності на території регіону такі служби зосереджені здебільшого в містах.

Ринково-економічна інфраструктура містить у собі розвинену мережу підприємств торгівлі, постачальницько-збутових організацій, ярмаркової діяльності, банків, різних видів бірж, страхових, інвестиційних, лізингових компаній, мережу підприємств, що торгують позичковим капіталом, дилерських та брокерських контор, служби зайнятості, комерційну інформаційну мережу, консультаційних та маркетингових фірм, науково-дослідних організацій з вивчення ринку та підготовки відповідних фахівців та інших служб, що загалом забезпечують вільний рух (обіг) на ринку товарів, послуг, капіталу, грошей, цінних паперів, робочої сили тощо.

За функціональною ознакою у складі ринково-економічної інфраструктури регіону виділяють організаційно-технічний, фінансово-кредитний, регулятивний та науково-інформаційний підрозділи. Дуже важливим її підрозділом, особливо на даному етапі, є інфраструктура з розвитку підприємництва і малого бізнесу (бізнес-центри, бізнес-інкубатори, технопарки, різного роду регіональні та місцеві агентства з розвитку бізнесу, фонди підтримки підприємництва тощо).

У комплексі підрозділи ринкової інфраструктури регіону мають виконувати такі вагомні функції:

- технічне забезпечення та сприяння руху (реалізації) товарів та послуг;
- правовий, економічний, управлінський консалтинг, аутсорсинг;
- захист інтересів суб'єктів підприємництва та страховий захист підприємницької діяльності;
- забезпечення фінансово-кредитних відносин, руху інвестицій і капіталів;
- створення умов для ділових контактів підприємців;
- регулювання руху робочої сили;
- маркетингове, інформаційне та рекламне обслуговування ринку;
- підвищення оперативності та ефективності роботи суб'єктів регіональних ринків загалом.

У більш практичному аспекті функції ринково-економічної інфраструктури регіону доцільно представляти через зміст послуг, що надаються її об'єктами, адже основним продуктом ринкової інфраструктури є посередницька послуга, що надається як суб'єктам підприємництва, так і домогосподарствам. У такому аспекті об'єкти ринково-економічної інфраструктури, здійснюючи основні види своєї діяльності, виконують такі ринкові функції:

– доведення товару (послуги) до безпосереднього споживача: інститути інфраструктури допомагають товару знайти свого споживача. За маркетинговою концепцією важливо організувати виробництво продукції, але не менш важливим є забезпечення її швидкої, без зайвих витрат, тобто ефективної реалізації. Спеціалізація на таких посередницьких операціях дає змогу скоротити час на реалізацію, зменшити витрати обігу, прискорити оборот фондів підприємства та, що дуже важливо, урахувати запити та вподобання споживачів;

– забезпечення зворотного зв'язку між виробництвом і споживанням: об'єкти ринкової інфраструктури відчують на собі вплив як виробника (пропозиції), так і споживача (попиту). Аналізуючи просування того чи іншого товару на ринку, посередницькі інфраструктурні об'єкти виявляють та візуалізують тенденції, урахування яких дає можливість виробникові краще орієнтувати свій бізнес на інтереси споживачів;

– перерозподіл ресурсів між різними галузями та видами економічної діяльності та усередині них: ця функція забезпечується як шляхом переорієнтації на випуск нової продукції, упродовження та просування інновацій, так і через обслуговування ринку цінних паперів, переміщення капіталів та робочої сили, чим підтримується необхідний рівень пропорційності та структурної збалансованості економіки регіону;

– акумуляція тимчасово вільних коштів, регулювання грошового обігу: банківські установи та інші об'єкти кредитного підприємництва здійснюють мобілізацію вільних коштів населення та підприємств, у результаті чого формується ринок грошей, розширюються інвестиційні пропозиції та можливості суб'єктів ринку, пришвидшується товарообмін. Крім того, через ставки банківського відсотка фінансово-кредитні установи можуть впливати на структуру інвестицій, пришвидшуючи або уповільнюючи темпи економічного зростання.

Очевидно, що виконання цих функцій об'єктами ринково-економічної інфраструктури робить її однією з базових складових економічної системи регіону. На жаль, сьогодні у вітчизняній практиці розвиток ринкової інфраструктури регіону відбувається здебільшого стихійно та лише частково відображає потреби становлення регіональних суб'єктів ринкових відносин.

7.3. Особливості функціонування об'єктів регіональної інфраструктури комунальної форми власності

На даному етапі в інфраструктурі будь-якого регіону, передусім у соціально-побутовому і соціально-духовному її підрозділах, більшість підприємств та організацій підпадає під поняття “комунальний сектор економіки”, основу правового режиму якого становить комунальна форма власності.



Відповідно до п. 3 ст. 24 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує орга-

нам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [6].

Тому інтегрованою ланкою організаційно-економічних відносин у регіональній інфраструктурі є комунальна форма власності. Це – один з чинників, що визначає особливості господарювання та системи управління у цій сфері.

Ідеться не тільки про майнові комплекси та об'єкти інфраструктури (як об'єкти нерухомості) з усіма відповідними майновими відносинами, а й про організаційно-правову форму діяльності інфраструктурних підприємств – комунальні унітарні підприємства, товариства за участю комунального майна та відповідні корпоративні права територіальних громад.

Незважаючи на існування права комунальної власності в новітній історії України протягом більш ніж двадцяти років, багато аспектів (нормативно-правовий, науково-методичний, організаційний, фінансово-економічний та інші) проблематики комунальної власності не мають остаточного визначення як на законодавчому рівні, так і в практиці місцевого самоврядування і регіонального управління.

Певний період часу у вітчизняному нормативному полі та деяких наукових роботах термін “комунальна власність” зводився лише до визначення цієї форми власності як “власності адміністративно-територіальних утворень”. В інших документах – обмежувалося розглядом комунальної власності тільки як “матеріальної основи місцевого господарства”. Комунальна власність визначалася лише як одна з форм державної власності.

Фактично до 1992 р. підприємства інфраструктури перебували у власності та підпорядкуванні держави, що означало централізоване управління, розподіл бюджетних коштів на утримання та дотації підприємствам, що надавали послуги за регульованими тарифами, централізовану політику щодо розвитку її підрозділів, єдині принципи планування та виділення фондів на оновлення матеріально-технічної бази. Повноваження місцевих рад щодо управління підрозділами місцевих інфраструктур були обмежені та в їх розширенні практично не було потреби [12].

Починаючи з відомої постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1991 р. № 311 “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)” в містах та регіонах України відбувається формування комунальної форми власності. При цьому слід відзначити, що першими та переважною більшістю передаються об'єкти соціальної інфраструктури.

Якщо в окремих галузях інфраструктури (торгівля, побутове обслуговування та інших) майже одночасно з передачею відбуваються процеси комерціалізації та приватизації, то різного роду об'єктивні обмеження та заборони до приватизації в житлово-комунальній сфері, у підрозділах соціально-духовної і виробничо-економічної інфраструктури певний час стримували демонополізацію та залучення приватного сектору в цю сферу. І на сьогодні в цих підрозділах визначальною формою власності залишається комунальна.

Викладені обставини зумовлюють необхідність урахування особливостей управління об'єктами інфраструктури комунальної власності. Саме таким пояснюється посилення акцентів на ефективне використання майнових комплексів об'єктів територіальних громад та заходи щодо вдосконалення управління ними.

Відповідно до зазначеної постанови майно держава передавала областям в особі виконавчих комітетів обласних Рад народних депутатів, а останні згідно із п. 3 постанови розмежовували майно між обласним, районним та місцевим рівнями за участю нижчестоящих Рад народних депутатів [12]. Тобто безпосередньо обласними радами визначалось яке майно закріплювати за обласним рівнем, а яке передавати на нижчий рівень адміністративно-територіального поділу. Фактично така політика держави у сфері формування майнового комплексу ставила первинні адміністративно-територіальні одиниці – села, селища, міста – у залежність від області, що традиційно відповідало “номенклатурній” моделі місцевого самоврядування, що розвивалась на той час.

Концептуальний етап у процесі становлення комунальної власності в Україні пов'язаний із прийняттям у 1996 р. Конституції України, яка закріпила статус комунальної власності як

складного конституційно-правового інституту, реалізація якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: громадян, територіальної громади, органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, місцевих органів виконавчої влади та ін. Конституцією України:

– *по-перше*, сформовано конституційні основи існування комунальної власності в Україні. Стаття 142 (ч. І) Конституції визначає суб'єкт права комунальної власності – територіальна громада села, селища, міста, району в місті. Для задоволення своїх потреб громадяни можуть користуватися об'єктами права комунальної власності відповідно до закону (ст. 41 Конституції України);

– *по-друге*, змінено правовий статус комунальної власності, яка стала відокремленою від державної власності як юридично, так і економічно, тобто набула ознак самостійної форми власності.

До цього комунальна власність була лише підвидом державної. У багатьох нормативно-правових актах, у формах статистичної звітності так і зазначалося: “власність державна, у тому числі загальнодержавна та комунальна”. Довгий час (і навіть сьогодні у деяких регіонах) засновані на комунальній власності підприємства називалися державно-комунальними підприємствами (ДКП), що на сьогодні вже не допускається відповідно до Господарського кодексу України;

– *по-третє*, встановлено, що право комунальної власності захищається державою на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів: відповідно до ст. 13 Конституції усі суб'єкти права власності рівні перед законом;

– *по-четверте*, визначається “спільна комунальна власність”. Відповідно до ст. 142 територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби [30].

Таким чином, тільки з прийняттям Конституції було фактично визнано правовий статус комунальної власності як юридично та економічно самостійної форми власності. Цей інститут набув не тільки юридичного визнання, а й певних гарантій реалізації.



Комунальна власність – власність територіальної громади села (чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр), селища, міста, району в місті, а також спільна власність двох або більше територіальних громад.

Наступним важливим кроком у формуванні комунальної власності стало прийняття у 1997 р. Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який і нині є одним з базових законодавчих актів щодо комунальної власності. Цей Закон:

- дає визначення права комунальної власності;
- більш детально регламентує особливості його реалізації;
- встановлює підстави для набуття права комунальної власності;
- визначає об'єкт права комунальної власності;
- урегульовує державні гарантії захисту права комунальної власності;
- окреслює права органів місцевого самоврядування щодо володіння, користування та розпорядження її об'єктами;
- визначає повноваження та функції органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів щодо управління цими об'єктами;
- встановлює обмеження щодо раціонального й ефективного використання таких об'єктів [18].



Відповідно до ст. 142 Конституції України суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада.

Територіальна громада набуває та здійснює права і обов'язки суб'єкта права власності безпосередньо, а також через відповідні органи місцевого самоврядування. Згідно з п. 5 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, з одного боку, відтворює положення Конституції, а з другого – конкретизує та деталізує їх. Визначним з точки зору формування та здійснення права комунальної власності в Україні є прикінцеві положення зазначеного Закону, де передбачено, що подальше врегулювання правового режиму комунальної та спільної власності територіальних громад здійснюється шляхом прийняття окремого законодавчого акта про комунальну власність, якого і до цього часу не прийнято.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”:



Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [18].

Таке визначення *права комунальної власності* розкриває не тільки економічний аспект цього поняття, а й юридичний – суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації права комунальної власності.

Підставами виникнення права комунальної власності є передача майна та майнових прав територіальним громадам державою, іншими суб'єктами права власності, а також створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, установленому законом.

Підставами припинення цього права є відчуження об'єктів права комунальної власності у встановленому законом порядку, загибель об'єкта, звернення стягнення на об'єкт права комунальної власності за зобов'язаннями власника, інші підстави, передбачені законодавством.

Згідно із Конституцією України, Господарським та Цивільним кодексами України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” комунальна форма власності становить матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. При цьому *об'єктом права комунальної власності* виступає: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності.

Для управління регіональною інфраструктурою (на рівні інфраструктури регіону) визначальне значення має інститут спільної комунальної власності.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначається, що майно, передане державою до комунальної власності областей і районів або набуто на інших підставах у межах законодавства, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст відповідного району та області. Управління таким майном здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи.

Отже, відповідно до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” сьогодні не існує об'єктів комунальної власності області чи району, а є тільки об'єкти спільної комунальної власності територіальних громад відповідної області та відповідного району.



Спільна комунальна власність може бути у двох формах:

– перша: об'єднує ті об'єкти спільної власності громад, які необхідні для задоволення спільних потреб територіальних громад і перебувають в управлінні обласних і районних рад (як правило, спільна сумісна власність);

– друга: виникає шляхом об'єднання територіальними громадами на договірних засадах об'єктів комунальної власності для виконання спільних проектів, спільного фінансування, утримання та використання таких об'єктів (спільна часткова власність) [12].

Спільна власність територіальних громад може бути як без визначення часток територіальних громад (районна лікарня, обласний заклад культури тощо), так і з визначенням частки кожної з територіальних громад (будівництво нового підприємства, експлуатація гідроелектростанції тощо). Юридично у першому випадку йтиметься про “спільну сумісну комунальну власність”, а у другому – про “спільну часткову комунальну власність”.

У регіональній інфраструктурі інститут спільної комунальної власності відіграє вагомую роль:

- по-перше, у сфері стимулювання об'єднання зусиль громад, збільшення їх спроможності до самоврядування через об'єднання людського, соціально-інтелектуального, креативного та організаційного ресурсу;

- по-друге, у сфері концентрації матеріальних (майнових, фінансових тощо) ресурсів територіальних громад, що забезпечує матеріальну достатність для реалізації спільних проєктів з розв'язання спільних соціально-економічних проблем громад.

Тобто через відносини власності відбувається формування певного рівня, достатнього для вирішення місцевих питань спільними зусиллями, більш ефективно.

Існуюча на сьогодні система управління об'єктами комунальної власності та спільної власності територіальних громад обумовлена:

- 1) чинним законодавством;

- 2) специфікою правового режиму комунальної власності;

- 3) функціональними особливостями господарювання у комунальному секторі економіки.

1. Законодавчими засадами системи управління об'єктами регіональної інфраструктури, що перебувають у комунальній або спільній комунальній власності на даному етапі, є:

- Конституція України (ст. 143 – територіальна громада безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляє майном, що є в комунальній власності; затверджує програми соціально-економічного розвитку і контролює їх виконання; утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, здійснює контроль за їхньою діяльністю; вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції);

- Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (зокрема ст. 29 “Повноваження щодо управління комунальною власністю” та інші);

- Господарський кодекс України;

- Цивільний кодекс України;

- Бюджетний кодекс України;

- пакет законодавчих актів, що врегульовують окремі питання, форми, повноваження, здійснення господарської діяльності тощо в системі управління комунальною власністю (господарська діяльність, приватизація, оренда, концесія, лізинг, державно-приватне партнерство, фінансові питання, регіональне замовлення та багато інших).

За відсутності закону про комунальну власність, який, попри законодавчу вимогу, з 1997 р. не приймається, Господарський кодекс України – єдиний акт, що частково врегульовує поняття “комунальний сектор”, “комунальне унітарне підприємство”, “корпоративні права територіальної громади”.

2. Специфіка правового режиму комунальної власності зумовлена самим змістом цієї форми власності (корпоративно-колективна власність певного соціуму) і полягає в певних раціональних обмеженнях щодо здійснення права комунальної власності.

Отже, об'єкти права комунальної власності повинні використовуватися виключно з метою задоволення законних інтересів членів територіальних громад. Використання об'єктів права комунальної власності з метою отримання прибутку виправдане лише за умови підпорядкування цілей отримання прибутку задоволенню інтересів членів територіальних громад. Майнові операції, які здійснюються з об'єктами комунальної власності, не повинні послаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг територіальній громаді. Вилучені у територіальній громаді і передані іншим суб'єктам права власності такі об'єкти можуть виключно на підставі відповідного рішення місцевої ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законодавством [41].

3. Природа комунальної господарської системи така ж, як і публічного сектору загалом: вільний ринок нездатний забезпечувати суспільство певними послугами. Цю прогалину заповнюють ланки, якими традиційно опікується публічний та, зокрема, комунальний сектор, у чому і є його особливе призначення.



Господарський кодекс України (ст. 24) встановлює, що управління у комунальному секторі здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів цього сектору, які діють на основі права господарського відання або оперативного управління [6].

Функціональні особливості господарювання в комунальному секторі економіки та його специфіка як об'єкта управління полягають у наступному: комунальна господарська система завжди виконує двоєдине завдання – з одного боку, це основа виконання функцій та повноважень органів місцевого самоврядування з надання громадських послуг, з другого – ці ж об'єкти мають функціонувати рентабельно й ефективно, створюючи доходи та фінансово-економічну основу місцевого самоврядування. Такі, часто взаємовиключні, завдання створюють необхідність комплексного підходу в системі управління комунальним сектором, що для управління регіональною інфраструктурою в цілому створює певні обмеження.

Згідно із ст. 8 Господарського кодексу України органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання; їхня господарська компетенція реалізується від імені відповідної комунальної установи. Як вже відзначалось, у комунальному секторі економіки можуть діяти як господарські суб'єкти, засновані на основі лише комунальної власності (комунальні унітарні підприємства), так і суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.



Комунальне унітарне підприємство – підприємство, що утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності й входить до сфери його управління [6].

Відповідно до п. 3 ст. 78 Господарського кодексу України майно комунального унітарного підприємства перебуває в комунальній власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (*комунальне комерційне підприємство*) або на праві оперативного управління (*комунальне некомерційне підприємство*).



Корпоративні права територіальної громади – права територіальної громади, яка має частку в статутному фонді (майні) господарського товариства, що включають правомочності на участь цієї територіальної громади в управлінні господарським товариством, отримання певної частки прибутку дивідендів даного товариства та активів у разі ліквідації останнього відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами господарського товариства [6].

Управління корпоративними правами територіальних громад здійснюється відповідно до положень ст. 168 Господарського кодексу України, якщо інше не встановлено законом. Від імені територіальних громад їх корпоративні права здійснюються відповідними радами та уповноваженими ними особами, які призначаються відповідною радою з числа працівників її виконавчого органу або визначаються з числа бажаючих громадян та юридичних осіб за результатами проведення конкурсу.

Порядок визначення уповноваженої особи та умов здійснення нею корпоративних прав територіальної громади вирішується відповідною радою з урахуванням виду господарського товариства, сфери його діяльності, розміру частки майна, належного територіальній громаді у статутному фонді господарського товариства та інших обставин [6].

Реалізація територіальними громадами правомочності й функцій власника здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування через використання таких повноважень:

- розробка і затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних територіальних громад, місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, місцевих проектів та програм з розвитку та модернізації комунального сектору економіки, зокрема й спільних проектів територіальних громад;

- створення, ліквідація, реорганізація підприємств, установ та організацій комунальної власності, здійснення функцій безпосереднього управління ними;

- розгляд проектів, планів підприємств і організацій, що діють на базі комунальної власності відповідної територіальної громади (громад), здійснення контролю за їх виконанням;

- установа порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (громад);
- обґрунтування та прийняття рішень щодо відчуження або передачу майна, майнових комплексів, у тому числі виробничо-господарського і соціального призначення;
- розробка і затвердження місцевих програм приватизації, переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, порядку та умов приватизації комунальної власності;
- внесення пропозицій про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їхніх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності;
- передача іншим органам, зокрема відділам, управлінням виконавчого комітету відповідної ради повноважень щодо управління майном, що належить до комунальної власності даної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення тощо.

Таким чином, у регіональній інфраструктурі комунальне майно становить значну частку наявних виробничих потужностей, будівель, споруд та приміщень. Реалізація права комунальної власності на об'єкти інфраструктури, можливість створення й управління діяльністю комунальних суб'єктів господарювання забезпечує матеріальну основу не тільки для забезпечення доступними послугами, а й для задоволення інтересів громад як рівноправних суб'єктів економічних (майнових, земельних, фінансових, товарно-грошових тощо) відносин.

При тому, що окремі комунальні підприємства перетворюються на повноцінні і успішні ринкові суб'єкти, значна їх частина залишається об'єктами суто “громадівського” призначення, що відповідає природі комунальної власності. Така ситуація створює умови, коли громади і регіон загалом мають можливість проводити більш незалежну від держави економічну й інфраструктурну політику. У період ринкових перетворень та економічної невизначеності це є важливим фактором.

Виключно через інститут комунальної власності громада та її представницький орган стає й суб'єктом ринкових механізмів (фінансово-кредитні, оренда, лізинг, концесія, застава, іпотека, державно-приватне партнерство тощо), необхідних для модернізації управління регіональною інфраструктурою. Рациональне управління комунальним майном на засадах зняття невиправданих обмежень у доступі, мінімізації витрат для бізнесу, прозорості та конкурентності процедур користування майном дає змогу як стимулювати розвиток підприємництва, так і максимізувати вигоди для громад.

7.4. Роль державно-приватного партнерства в розвитку регіональної інфраструктури

Якісна, доступна та технічно розвинена регіональна інфраструктура є необхідною умовою підвищення сталості економіки та соціальної сфери регіону, забезпечення належного рівня розвитку територіальних громад. Визнання регіональною владою усієї серйозності своїх завдань з розвитку інфраструктури спонукають її до нових механізмів розв'язання проблем у цій сфері, у тому числі й за допомогою приватного сектору. Одним із поширених інструментів надання публічних послуг та управління державними (комунальними) активами у сфері інфраструктури в різних країнах світу стало публічно-приватне партнерство (ППП).

Сьогодні існує багато підходів до визначення PPP, а також версій його походження. При тому, що кожна країна може закріпити особливе бачення цього механізму у національному законодавстві, публічно-приватне партнерство та його основні принципи визначаються інституціями світового значення, а також міжнародними організаціями, що спеціалізуються на PPP.



У світовій практиці публічно-приватне партнерство – довготривалі контрактні відносини між публічним і приватним секторами, що передбачають реалізацію проекту з новими інвестиціями приватного підрядника, переведенням ключових проектних ризиків у приватний сектор, здійсненням платежів публічним сектором в обмін на виконану роботу, з метою надання послуги (управління активами), що традиційно забезпечується публічним сектором [29].

На сьогодні сфера застосування ППП є різною в різних країнах. У країнах ЄС, наприклад, за 1990–2009 рр. загалом було укладено більше 1300 угод з ППП загальною вартістю більш ніж 250 млрд євро [42]. Публічно-приватні партнерства отримали найбільшого поширення у великих інфраструктурних проєктах (транспорт, енергетика, телекомунікації, водопостачання тощо), але довели свою застосовність й для окремих секторів соціальної сфери та інших сфер публічної відповідальності [65].

В Україні з прийняттям у 2010 р. Закону України “Про державно-приватне партнерство” та пакету нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію положень цього Закону, відкриваються нові можливості залучення приватних інвестицій у розвиток інфраструктури.



У світовій практиці застосовується узагальнюючий термін – “публічно-приватне партнерство”, в Україні ж Законом України “Про державно-приватне партнерство” визначено термін “державно-приватне партнерство” (ДПП).

Згідно із ст. 1 зазначеного Закону ДПП – це співробітництво між державою України, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, установленому законодавством [26].

Для того, щоб створити середовище, у якому потенціал публічно-приватного партнерства може бути використаним якнайповніше, важливо, щоб орган влади, який має намір започаткувати партнерство, розумів справжні мотиви, що спонукають приватні структури до реалізації публічних проєктів та сутність цього механізму [10].



Правильне розуміння суті ППП – правильне застосування ППП-механізму, а відтак – реалістичні та успішні ППП-проєкти.

Інститут ППП не потрібно плутати з поняттями:

- “міжсекторальне партнерство” (влада – бізнес – громадськість);*
- “соціальне партнерство”;*
- “соціально відповідальний бізнес”;*
- “інвестиційний проєкт”;*
- “концесія”;*
- “приватизація”.*

Під час вживання терміна “міжсекторальне партнерство” (так званий “трикутник партнерства”) здебільшого розуміється постійний процес взаємодії влади, бізнесу, громадськості (різних зацікавлених сторін) з метою досягнення стабільності розвитку території (громади). За визначенням Світового банку таке партнерство – один з ключових інструментів досягнення місцевого економічного розвитку та економічного зростання, воно є обов’язковим під час розробки та реалізації місцевої стратегії. Потрібно звернути увагу, що у зарубіжних країнах для означення цього виду партнерства та створення відповідної місцевої інституції теж може вживатися термін “публічно-приватне партнерство”.

Термін “соціальне партнерство” вживається для означення відносин між урядом (місцевою владою), роботодавцями та профспілковими організаціями щодо регулювання питань у соціально-трудої сфері.

Соціально відповідальний бізнес є ознакою сучасних тенденцій розвитку підприємництва та його ставлення до соціально-економічних питань поза межами своєї основної діяльності. Соціально відповідальний бізнес може співпрацювати із публічним сектором, але така співпраця, як правило, має разовий та добровільний характер, не передбачає економічного механізму розподілу відповідальності та ризиків. Однак слід відзначити, що у реальному проєкті ППП приватним партнером мають виступати саме соціально відповідальні бізнес-структури.

Звичайний інвестиційний проєкт може передбачати співфінансування (приватні інвестиції та бюджетні інвестиції публічного сектору), але механізм відшкодування витрат приват-

ного інвестора та використання майбутнього продукту такого інвестиційного проекту відрізняються від моделей ППП. Водночас реалізація публічно-приватних партнерств на практиці має характер інвестиційних проектів.

Концесія є найпоширенішою формою партнерств, застосовується у багатьох країнах багато років. Однак, крім неї, існують й інші організаційно-правові форми організації партнерств. Тобто поняття “публічно-приватне партнерство” є ширшим, ніж поняття “концесія”. Таким чином, сформулюємо основні відмінності механізму публічно-приватного партнерства, що відрізняють його від інших видів співпраці влади з бізнесом та громадою.

Механізм ППП часто розглядають як альтернативу повній (матеріальній) приватизації. Дійсно, хоча в окремих моделях ППП і може бути присутня часткова приватизація, об’єкт (послуга) не відчужується на користь приватного оператора. ППП є проміжним поняттям між розв’язанням проблеми публічним сектором у традиційний спосіб (виконанням певного завдання власними зусиллями) та повною приватизацією.

Таким чином, слід розуміти, що публічно-приватне партнерство має власні змістові відмінності, що робить його особливим інститутом співпраці влади і бізнесу та потребує встановлення власного сектору норм, правил і регуляторів [29].



Ключові відмінності ППП:

- 1) мета – надання послуги, що традиційно надається публічним сектором (державою/регіональною або місцевою владою), тобто ППП пов’язане тільки із сферою компетенції публічного сектору;*
- 2) обов’язкові юридично оформлені договірні відносини між партнерами та проектна основа реалізації;*
- 3) довготривалість та економічний механізм договірних відносин;*
- 4) особлива процедура ідентифікації та розробки проекту;*
- 5) реалізація проекту передбачає інвестиції приватного підрядника (гроші, технологія, досвід/час, репутація тощо) та переведення на нього окремих ключових ризиків;*
- 6) платежі здійснюються публічним сектором в обмін на фактично надані послуги;*
- 7) якість послуг у результаті ППП-проекту та ефективність їх надання мають бути вищими порівняно із традиційним способом їх надання.*

Застосування ППП дало вигоди у сфері розвитку інфраструктури у всьому світі, хоча його концепція не є остаточно сформованою. Ідея партнерства пройшла довгий процес еволюції, який розпочався більш ніж 40 років назад, прийнявши форму інвестиційних вкладів приватного сектору на розбудову й експлуатацію водопровідно-каналізаційної структури у Франції. Розвиток ідеї публічно-приватного підприємства найшвидше відбувся у Великій Британії, де процеси приватизації створили передумови для складних механізмів надання соціальних послуг через приватні інституції. Поряд з Австралією (зокрема штатом Вікторія), Велика Британія є країною, де активно використовується інструмент ППП. Починаючи з початку 1990-х рр. ХХ ст., коли стала впроваджуватися “приватна фінансова ініціатива”, в Об’єднаному Королівстві було затверджено близько 600 проектів ППП, на частку яких припадає 15% загального обсягу капітальних інвестицій публічного сектору [10].

В ЄС за 1990–2009 рр. загалом було укладено більше 1,3 тис. угод з публічно-приватного партнерства загальною вартістю більш ніж 250 млрд євро [42]. Публічно-приватні партнерства отримали найбільшого поширення у великих інфраструктурних проектах (транспортна мережа, енергетика, телекомунікації, водопостачання тощо), але довели свою застосовність й для окремих секторів соціальної інфраструктури та інших сфер публічної відповідальності. Механізми ППП впроваджуються все більше, і це обумовлено тим, що публічний сектор все більше визнає переваги такої співпраці.

Законодавство України (зокрема ст. 4 Закону України “Про державно-приватне партнерство”) з метою ефективного використання державних ресурсів і спрямування їх на розв’язання найбільш гострих проблем визначає сфери діяльності, які є пріоритетними для впровадження та реалізації ДПП:

- пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування;
- машинобудування;

- виробництво, транспортування, постачання тепла та розподіл і постачання природного газу;
- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;

- збір, очищення та розподілення води;
- функціонування зрошувальних і осушувальних систем;
- оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії;
- охорона здоров'я;
- туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт;
- управління нерухомістю.

Як бачимо, більшість з перелічених законодавцем пріоритетних сфер для розвитку державно-приватного партнерства належать до регіональної або місцевої інфраструктури.

У цих та інших сферах реалізація ДПП передбачає здійснення однієї чи кількох таких функцій: проектування; фінансування; будівництво; відновлення (реконструкція, модернізація); експлуатація; пошук; обслуговування, а також інших функцій, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП.



Державно-приватне партнерство в Україні здійснюється на основі таких принципів:

- рівність перед законом державних та приватних партнерів;
- заборона будь-якої дискримінації прав державних і приватних партнерів;
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;
- незмінність протягом строку дії договору ДПП, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать АРК, переданих приватному партнеру;
- визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного в рамках ДПП;
- справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках ДПП;
- визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, установлених законом [26].

У різних країнах існує доволі широкий спектр форм реалізації ППП. У деяких країнах поняття ППП співвідноситься виключно з концесією, в інших – передбачає будь-яку форму аутсорсингу та спільних підприємств, створених публічним та приватним секторами. Загалом у світовій практиці залежно від сфери, мети та предмета ППП застосовуються такі форми контрактів:

- БЕП (будівництво – експлуатація – передача) та модифікації цієї моделі (будівництво – володіння – експлуатація; будівництво – володіння – експлуатація – передача; проектування – будівництво – фінансування – експлуатація тощо);
- ПФІ (приватна фінансова ініціатива);
- концесія;
- оренда/лізинг;
- контракти на обслуговування або надання послуг (аутсорсинг);
- контракти на управління, про спільну діяльність;
- інші.

За схемою БЕП приватний оператор експлуатує збудований об'єкт (як правило 10–20 та більше років), після чого усі права (або право власності на активи) передаються публічному сектору. За контрактом БЕП (будівництво–володіння–експлуатація) замовник виплачує ціну – компенсацію витрат на будівництво та експлуатацію плюс забезпечення “розумного” прибутку. Залишкові активи безстроково залишаються приватному партнеру після закінчення контракту. Усі варіанти моделі БЕП супроводжуються угодою щодо розподілу доходів проекту.

За висновками експертів з Міжнародного валютного фонду, незважаючи на різноманітність форм ППП, більш поширеним типом партнерства є схема “design–build–finance–operate” (DBFO), тобто “проектування – будівництво – фінансування – експлуатація” приватним партнером [10].

Модель “ПФІ” – поширена форма організації ППП в інфраструктурних проектах (будівництво шкіл, лікарень, громадських будівель, утримання доріг тощо) країн Європи, передусім, у Великій Британії. По суті – це контракт типу БЕП, де публічний сектор несе майже усі ризики попиту. Приватний партнер отримує від публічного сектору (замовника) одноразову “унітарну” оплату “оплату за готовність” в обмін на те, що новий об’єкт буде працездатним протягом усього терміну контракту (часто це 20 та більше років) [43].

У разі *концесії* головною перевагою є те, що, при не змінності права власності на активи, приватному партнерові передається повна системна відповідальність за комерційну експлуатацію, обслуговування, відновлення, ремонт та модернізацію послуг (можливо увесь життєвий цикл об’єкта), що створює стимули та “масштаб” для ефективної роботи.

Концесійні договори у багатьох країнах є найпоширенішою формою ДПП. Концесійне законодавство існує у понад 120 країнах світу з різним суспільним і державним устроєм. Спектр об’єктів, збудованих у рамках концесійних угод, надзвичайно широкий: від грандіозного проекту століття “Євротунель” вартістю 15 млрд дол. США до контрактів муніципальних органів влади у сфері дозвілля і відпочинку вартістю в кілька тисяч доларів. Більше всього концесійних проектів реалізується у сферах водопостачання і каналізації, газового і електро-енергетичного господарства, автодоріг та залізниць, міського будівництва, лісового господарства, розробки надр [38].

Водночас концесія як форма контракту ППП постійно вдосконалюється й видозмінюється залежно від сфери застосування та різних національних особливостей. Наприклад, у Мексиці концесія у сфері будівництва та утримання доріг спочатку передбачала найкоротший термін – 8–15 років. Проте перший досвід упровадження концесій виявив нежиттєздатність цього терміна та основних позицій концесії (висока плата та недостатній попит на платні дороги при одночасному скупченні транспорту на безплатних дорогах), що призвело до перевитрат приватного підрядника (концесіонера) та не виправдало очікувань публічного сектору. У результаті концесії були переглянуті у бік подовження терміну контракту на 30-річний період.



Концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб’єкта підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об’єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб’єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов’язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об’єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [16].

В Україні перший досвід концесії у сфері будівництва автошляхів виявився не життєздатним. Незважаючи на те, що за оцінками європейських експертів, Закон України “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг” є одним з найкращих в Європі, на сьогодні в Україні немає жодного діючого концесійного договору в цій сфері. А два договори концесії на будівництво автомобільних доріг Львів–Краковець та Львів–Броди можуть, на жаль, слугувати прикладом того, як не потрібно робити концесії.

В інших сферах діяльності, незважаючи на окремі позитивні приклади (комплекс об’єктів торгівлі м. Коростень, теплопостачання – ТОВ “Артемівськ-Енергія”, водопостачання – “Луганськвода”), використання концесії на даному етапі залишається теж досить обмеженим. При цьому створена в Україні законодавча база в цілому забезпечує регламентування та регулювання концесійної діяльності [29].

Концесійна діяльність в Україні охоплює сфери господарської діяльності, що мають суспільно важливе соціально-економічне значення (водопостачання, водовідведення, послуги житлово-експлуатаційної сфери, охорони здоров’я, об’єктів туристичної індустрії тощо) та в які держава (орган місцевого самоврядування) зацікавлені залучити приватний капітал.

Відповідно до законодавства концесіодавець – це орган виконавчої влади або відповідний орган місцевого самоврядування, уповноважений, відповідно, Кабінетом Міністрів України чи органами місцевого самоврядування на укладення концесійного договору, концесіо-

нер – суб'єкт підприємницької діяльності, який на підставі концесійного договору отримав право концесії.



Концесійний договір – договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єктові підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати його управління (експлуатацію) відповідно до законодавства з метою задоволення громадських потреб [16].

Для підготовки концесійного договору використовується форма Типового концесійного договору, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 643. У концесійний договір концесіодавець може включити додаткові (особливі) умови щодо об'єкта концесії та її здійснення. Термін концесійного договору (термін концесії) – не менше 10 та не більше 50 років. Концесійний договір підлягає державній реєстрації.



Об'єктами права державної та комунальної власності, які надаються у концесію, є: – майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів;

– об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою використання їх для надання послуг;

– спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору.

Якщо для здійснення концесійної діяльності необхідні земельні ділянки, вони надаються в користування концесіонеру на умовах оренди на термін дії концесійного договору.

Об'єкти права державної чи комунальної власності, надані у концесію, не підлягають приватизації протягом дії концесійного договору. У разі прийняття після завершення строку дії концесійного договору рішення про приватизацію майна об'єкта концесії, у колишнього концесіонера виникає право на викуп цього майна згідно з умовами приватизації, якщо у зв'язку з виконанням умов договору концесії це майно було створено концесіонером або здійснено його поліпшення вартістю не менш як 25% вартості майна на момент приватизації [16].

Концесіодавець приймає рішення про надання концесії та укладення договору за результатами концесійного конкурсу, процедура підготовки та проведення якого визначена Положенням про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються в концесію, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 642.

Оренда/лізинг. Механізми оренди та лізингу не так поширені в міжнародній практиці здійснення ППП, як концесії, але теж застосовуються. За угодою довгострокової оренди приватний сектор “бере в оренду” (тимчасове користування) у публічного сектору підприємство (об'єкт) з метою його комерційної експлуатації, перебираючи на себе також функції управління, капіталовкладення на модернізацію, відповідальність за всіх працюючих.

Право власності на активи, пов'язані з інфраструктурою, переданою в оренду і надалі залишається у публічного сектору, який у світовій практиці часто вдається до створення державної холдингової компанії інфраструктурних активів (загальне планування розширення мережі, загальний нагляд та контроль якості робіт) [43]. У сфері ППП в окремих країнах застосовується також “зворотна” оренда, коли публічний сектор бере в довгострокову оренду об'єкт, збудований приватним підприємником.



Орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності. Об'єктом оренди можуть бути:

– цілісні майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць). При цьому грошові кошти та цінні папери, з урахуванням дебіторської та

кредиторської заборгованості, орендодавець надає орендареві на умовах кредиту за ставкою рефінансування Національного банку України, а інші оборотні матеріальні засоби викуповуються орендарем;
– нерухоме майно (будівля споруди, приміщення) та інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;
– майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, створених у процесі приватизації [21].

Питання орендних відносин в Україні врегульовані Цивільним та Господарським кодексами України, Законом України “Про оренду державного та комунального майна” від 10 квітня 1992 р. № 2269-ХІІ, постановами Кабінету Міністрів України, а також рішеннями органів місцевого самоврядування.

Питання встановлення орендної плати визначає ст. 19 Закону України “Про оренду державного та комунального майна”. Відповідно до п. 2 цієї статті органи місцевого самоврядування самостійно визначають методики розрахунку ставок та порядку використання орендної плати за оренду комунального майна. Орендна плата вноситься незалежно від наслідків господарської діяльності. Річна орендна плата за користування цілісним майновим комплексом підприємства не може перевищувати 10% вартості орендованого майна.

Орендарям збиткових підприємств, а також об’єктів, що мають важливе соціальне значення, орендодавець може надати пільги щодо орендної плати. Порядок визначення таких підприємств, а також умови надання пільг устанавлюються Кабінетом Міністрів України – для підприємств державної форми власності, органами місцевого самоврядування – для підприємств комунальної форми власності. Ці положення можуть бути використані й у проектах ДПП, однак слід зазначити, що для орендних відносин у рамках ДПП в цілому потрібний додатковий аналіз, обґрунтування та процедури.

Належного досвіду орендних угод за механізмом ППП в Україні поки що не існує. Угоди у сфері водопостачання (Донецьк, Львів, Луцьк, Запоріжжя), які наводяться як типові приклади не відповідають світовим стандартам, оскільки підписані між відповідними компетентними місцевими радами та компаніями, утвореними колишніми комунальними унітарними підприємствами [8; 29; 43].

Лізинг – у своїй найпростішій формі є одним із способів альтернативного фінансування. Це – трансакція, у якій одна сторона (лізингодавець) передає або зобов’язується передати іншій стороні (лізингоодержувачу) майно, що належить їй, на певних умовах і за певну плату.

Із юридичної точки зору лізинг – це вид цивільно-правових відносин, що виникають унаслідок укладання лізингового договору. За таким договором лізингодавець зобов’язується набути у власність річ у продавця (постачальника) відповідно до встановлених лізингоодержувачем специфікацій та умов і передати її у користування лізингоодержувачу на визначений строк не менше одного року за встановлену плату (лізинговий платіж) [29].

Предметом договору лізингу може бути не споживна річ, визначена індивідуальними ознаками та віднесена відповідно до законодавства до основних фондів. Не можуть бути предметом лізингу земельні ділянки та інші природні об’єкти, єдині майнові комплекси підприємств та їх відокремлені структурні підрозділи (філії, цехи, дільниці).

Майно, що перебуває в державній або комунальній власності та щодо якого відсутня заборона передачі в користування та/або володіння, може бути передано в лізинг у законодавчо встановленому порядку.

Загалом вітчизняне законодавство у сфері лізингу, незважаючи на прогресивний характер Закону України “Про фінансовий лізинг”, є невідповідним (навіть у сфері визначення предметних термінів і понять), містить дискримінаційний характер оподаткування.

Контракт на обслуговування – це угода з юридичними обов’язками публічного та приватного партнерів на виконання, як правило, не ключових робіт (послуг з прибирання, виставлення рахунків, збирання платежів, охорона об’єктів тощо). На місцевому рівні від імені публічного партнера такі контракти укладаються як органом місцевого самоврядування (муніципалітетом), так і окремими комунальними (муніципальними) підприємствами. Контракт має здебільшого

короткостроковий термін (укладається на два–три роки). Основною метою цієї форми є – підвищення ефективності та надійності надання публічних послуг.

Контракт на обслуговування не вимагає від приватного підрядника значних інвестицій. Однак досвід поширення контрактів виявив необхідність урегулювання соціально-трудова питань, оскільки поширення цієї форми публічно-приватного партнерства часто призводить до перетікання робочих місць з публічного сектору до приватного. Як вид делегованого управління контракти на обслуговування (надання послуг) активно застосовуються в Україні (будівельні підряди, утилізація побутових відходів, приватні перевізники тощо) [29; 43].

Контракт на управління передбачає передачу відповідальності за управління державним (муніципальним) об'єктом приватному оператору. Як форма ДПП контракти отримали поширення там, де потрібен “операційний управлінський досвід”, де метою залучення приватного сектору є покращання планування робіт, зменшення витрат та втрат, підвищення окупності об'єкта (наприклад мережа водопостачання). Право власності залишається за публічним сектором, а процес прийняття рішень у сфері оперативного управління передається приватному. Як правило, контракт на управління містить чіткі фінансові стимули щодо підвищення показників діяльності об'єкта (наприклад зменшення обсягу не облікованої води до визначеного рівня). Такі стимули разом із фіксованою ставкою оплати за управління складають компенсацію приватного оператора [43].

В Україні ця форма не поширена через низку причин: незначний термін законодавчих підстав, відсутність вітчизняних компаній, здатних та бажаючих конкурувати з комунальними (державними) підприємствами, відсутність розуміння публічними органами цінності управлінських умінь та управлінського консалтингу (головним у механізмі ДПП вбачається надходження інвестицій).

Договори управління майном як форма правовідносин регулюються Цивільним кодексом України. За таким договором одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). Предметом договору управління майном може бути підприємство як єдиний майновий комплекс, нерухома річ, цінні папери, майнові права та інше майно. Майно, передане в управління, має бути відокремлене від іншого майна установника управління та від майна управителя.

Договір про спільну діяльність згідно із ст. 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство” є однією з основних форм договорів ДПП в Україні. Укладання таких договорів регулюється Цивільним кодексом України (глава 77), але для потреб ДПП окремі їх положення (в межах законодавства) можуть бути деталізовані.

Зокрема Цивільний кодекс України визначає, що спільна діяльність може відбуватись у двох формах: на основі об'єднання вкладів учасників (створюється просте товариство) або без утворення такого. Другу форму спільної діяльності (яка може бути цікавою обом сторонам ДПП) вітчизняним законодавством врегульовано щонайменше. Зміст договору простого товариства, права та обов'язки його учасників врегульовано статтями 1130–1141 та іншими Цивільного кодексу України [63].

За договором про спільну діяльність сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти для досягнення певної мети, що не суперечить закону. Умови договору, у тому числі ведення спільних справ та координація спільних дій, правовий статус виділеного для спільної діяльності майна, покриття витрат та збитків, участь у результатах спільних дій, установлюється за домовленістю сторін.

Таким чином, розвиток ДПП у різних сферах інфраструктурних послуг обумовив виокремлення цілої низки організаційних форм партнерства та їх комбінацій. В Україні усі з наведених форм теоретично застосовні, але для їх практичного впровадження існує низка перешкод. При цьому форми здійснення ДПП у вітчизняних умовах визначені на законодавчому рівні.



В Україні форми здійснення державно-приватного партнерства встановлені ст. 5 Закону України “Про державно-приватне партнерство”. У рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про: концесію; спільну діяльність; розподіл продукції та інші договори.

Вид договору, що укладається в рамках ДПП, визначається органом, який приймає рішення про здійснення ДПП. Істотні умови таких договорів мають відповідати вимогам законодавства України [26].

Слід нагадати, що звичайний договір набуває ознак державно-приватного партнерства тільки якщо це спосіб організації відносин та господарських зв'язків між державним та приватним партнерами для виконання суспільно важливого завдання. Такі відносини мають довгостроковий, але обмежений у часі (тимчасовий) характер – на визначений термін реалізації проекту. У кожному договорі ДПП передбачаються умови припинення, подовження таких відносин або ж зміна їх організаційної форми в процесі життєвого циклу проекту в рамках ДПП.

У світовій практиці будь-яка модель публічно-приватного партнерства реалізовується на проектній основі. Це є складним організаційним процесом, тому можна говорити про “особливий проектний цикл публічно-приватних партнерств як складних багатомірних проектів”. За рахунок логічної завершеності концепції життєвого циклу проекту досягається оптимізація виконання певного державного завдання через цілісний підхід до планування, будівництва, функціонування, використання інфраструктурного об'єкта чи іншого предмета організації партнерства [29; 39; 55; 59].

З прийняттям Закону України “Про державно-приватне партнерство” у вітчизняній практиці теж застосовується особливий вид проектів – “проект у рамках державно-приватного партнерства”. До такого проекту встановлено низку вимог, які в цілому надають йому характер особливо складного комплексного проекту із високим рівнем ризиків.

Управління таким проектом на практиці відбувається на основі дотримання усіх класичних вимог методики проектного менеджменту. Однак, як особливий вид проекту, проект у рамках ДПП потребує певних додаткових методичних процедур і рішень на стадії ідентифікації та розробки, а також організаційних кроків на стадії ухвалення, реалізації та закриття проекту.

Вивчення вітчизняного законодавства у сфері державно-приватного партнерства дає підстави вважати, що в Україні на даному етапі алгоритм (процес) організації ДПП установлений тільки загальним чином. Його деталізація та особливі вимоги визначаються державним партнером залежно від сфери та можливої форми ДПП, або державним партнером та ініціатором створення ДПП спільно.



Законом України “Про державно-приватне партнерство” до розробки та реалізації проекту в рамках ДПП встановлено такі особливі вимоги:

- забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності традиційно публічним сектором без залучення приватного партнера;*
- довготривалість відносин (термін проекту в рамках ДПП не може бути меншим ніж п'ять років та більшим за 50 років);*
- передача приватному партнерові частини ризиків зі здійснення ДПП та ефективний розподіл усіх ризиків проекту між партнерами;*
- визначення приватного партнера тільки на конкурсній основі та внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт партнерства із джерел, не заборонених законодавством;*
- узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди;*
- незмінність протягом строку дії договору ДПП цільового призначення та форми власності об'єктів, переданих приватному партнерові та інші [26].*

Грунтуючись на таких положеннях та спираючись на норми чинного законодавства України, пропонується представити процес організації (створення) державно-приватного партнерства та реалізації відповідного проекту у вигляді послідовності таких етапів:

- визначення потреби в ДПП;
- експертиза проектних пропозицій ДПП;
- конкурс з визначення приватного партнера ДПП;
- структурування проекту в рамках ДПП та укладення договорів;

– управління договором у рамках здійснення ДПП [29].

Перший етап організації ДПП – визначення потреби в ДПП – дуже важливий з огляду на перспективу та реалістичність державно-приватного партнерства загалом. На цьому етапі проводиться аналіз ринків інфраструктури і послуг, їх прогнозування на перспективу, оцінка можливостей щодо ДПП: визначення потреби в ДПП-проектах, окреслення особливих умов його здійснення тощо, а також оприлюднення пропозицій та основних параметрів можливих ДПП-проектів. Первинне структурування проекту в рамках ДПП має, зокрема, містити оцінку потреб, перелік ризиків, аналіз перешкод та застережень залучення приватного оператора до публічних послуг, основні компоненти та фінансову модель партнерства, очікування від реалізації проекту тощо.

На другому етапі процесу створення ДПП – експертиза проектних пропозицій ДПП – здійснюється вивчення, експертиза та погодження проектних пропозицій приватних операторів у межах установленої чинним законодавством процедури аналізу соціально-економічної ефективності ДПП, основні положення якої встановлені Порядком проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384, Формою техніко-економічного обґрунтування здійснення ДПП та Методикою проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства” від 27 лютого 2012 р. № 255 (zareestrovano в Міністерстві юстиції України 15 березня 2012 р. за № 399/20712).



Згідно із ст. 11 Закону України “Про державно-приватне партнерство” аналіз ефективності здійснення ДПП проводяться шляхом:

– детального обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення ДПП;

– порівняння основних показників реалізації проекту (рентабельності, рівня витрат, якості послуг тощо) із залученням приватного партнера та без такого залучення;

– виявлення видів ризиків здійснення ДПП, їх оцінки та визначення форми управління ризиками, що здійснюється відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України;

– визначення форми реалізації ДПП.

Третій етап – конкурс з визначення приватного партнера ДПП – стосується конкурсної процедури (підготовка, організація та проведення конкурсу) відбору проектних пропозицій та визначення переможця конкурсу – майбутнього приватного партнера у здійсненні ДПП. Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства” від 11 квітня 2011 р. № 384 затверджено Порядок проведення конкурсу із визначення приватного партнера.

На четвертому етапі – структурування проекту в рамках ДПП та укладення договорів – обов’язковим є уточнення та деталізація умов проекту з переможцем конкурсу, формулювання вимог до майбутнього продукту проекту та його експлуатації. Узгоджується остаточна структура проекту в рамках ДПП та укладаються відповідні договори у рамках здійснення державно-приватного партнерства (установчий, щодо системи фінансування та доходів, надання державної підтримки та інші договори).

П’ятий етап – управління договором у рамках здійснення ДПП – це безпосередньо реалізація проекту із відповідною системою управління проектом, моніторингу, оцінки та звітування, забезпечення життєздатності продукту проекту. У разі потреби (для складних інфраструктурних проектів) передбачається окрема експлуатаційна фаза проекту в рамках ДПП. Слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2011 р. № 81 затверджено форму звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, що містить комплекс показників, які дають змогу з’ясувати наскільки хід реалізації проекту відповідає запланованим індикаторам результативності та використання ресурсів.

Загалом, слід зазначити, що встановлені організаційні засади створення ДПП спрямовані на наближення до міжнародних стандартів у цій сфері, ураховують позитивний зарубіжний досвід, хоча і не є поки що апробованими у вітчизняних умовах.

Отже, на регіональному рівні в інфраструктурних ланках ДПП як механізм означатиме новаторські форми впровадження приватної власності до комунального сектору економіки, матиме довгостроковий характер.

По-перше, йдеться про реформування публічного сектору з постачальника об'єктів на постачальника послуг, на виконавця очікувань громади. Звільнення громади від будівництва об'єктів звільняє самоврядування від фінансових зобов'язань, чим досягається економія в бюджеті і зменшення витрат на нові інвестиції.

По-друге, відбувається впровадження у сферу публічних послуг інновацій та технічної довершеності, характерної для бізнесу, адже комунальні об'єкти часто є технічно відсталими. Крім того, пришвидшується впровадження нових видів послуг, оскільки приватний суб'єкт завжди діє швидше.

По-третє, змінюється роль приватного капіталу, який вже є не просто елементом інвестицій, а й бере участь у постачанні послуг для громади, при чому достатньо довгий час. У сфері надання публічних послуг розвивається конкуренція приватного капіталу, розширюється палітра інструментів і джерел фінансування розвитку громади загалом, відбувається розбудова довіри між публічним і приватним сектором та прозорість їхніх відносин.

Таким чином, як свідчить світовий досвід, одним із надійних варіантів відповіді на проблеми регіональної (місцевої) інфраструктури, особливо щодо неекономічних, недоступних або ненадійних послуг, є реалізація різних моделей публічно-приватного партнерства. Вони мають одну з головних переваг – підвищення “вартості” державних грошей (ціна/ризик, технології, ефективність одиниці витрат, якість, можливість за невелику плату використовувати вміння приватного сектору тощо).

Проте слід розуміти, що за всіх своїх переваг ДПП є тільки одним з компонентів стратегії загального реформування та покращання стану регіональної та місцевої інфраструктури. Без допоміжних реформ усього сектору і змін інституційних функцій чисельні ДПП додадуть нових можливостей і коштів, але самі по собі не забезпечать необхідних ефективності та сталості регіональної інфраструктури.



Комплекс об'єктів і видів діяльності, об'єднаних поняттям “інфраструктура”, у будь-якому регіоні завжди виконує надважливі функції життєзабезпечення, що робить її базовою економічною підсистемою. Чинні проблеми розвитку регіонів України, зростаючий вплив глобалізації та факторів територіальної конкуренції, політична та економічна децентралізація в країні, необхідність підвищення ефективності місцевого і регіонального самоврядування зумовлюють гостру потребу у прискореному розвитку регіональної інфраструктури, а також певні зміни завдань у цьому процесі.

Регіональній інфраструктурі, як потужному фактору регіонального маркетингу, притаманні кілька важливих характеристик. По-перше, її складові не створюють цінностей, і витрати на створення інфраструктури (досить суттєві) можуть окупитися лише після того, як почнуть давати продукцію виробничі галузі, що формуються саме завдяки інфраструктурі. По-друге, сучасне виробництво не може розвиватися у конкретному місці, якщо воно необлаштовано належним чином, тобто створення інфраструктури повинно децю випереджати господарське освоєння території. По-третє, рівень розвитку інфраструктури в кожний даний момент визначає можливість всебічного економічного розвитку регіону. По-четверте, стан регіональної інфраструктури – основний стратегічний засіб розвитку регіону.

Водночас стан розвитку інфраструктури регіонів України на даному етапі свідчить, що у вітчизняних умовах вона не здатна виконувати не то щоб стратегічні функції, а й свої “традиційні”. І це незважаючи на те, що вже багато років практично у всіх ланках інфраструктури разом із розвитком ринкових відносин в Україні активно проводиться реформування. Реформування інфраструктури – дуже клопітка і політично невиграшна справа, щонайменше в короткостроковому плані. Ці реформи не можна аналізувати за рік чи два. Їх починає один уряд, продовжує наступний, у найкращому разі, завершує третій [28]. Тому інфраструктурні реформи – це один із найскладніших тестів на реальне реформаторство, професіоналізм та послідовність в економічній та інфраструктурній політиці.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Дайте визначення поняття “регіональна інфраструктура”.
2. Які функції виконує регіональна інфраструктура?
3. Які основні підвиди регіональної інфраструктури?
4. У чому полягають основні особливості регіональної інфраструктури як об’єкта управління?
5. Що таке особливі функції регіональної інфраструктури?
6. Як Ви розумієте основне функціональне призначення економічної інфраструктури регіону?
7. У чому економічний зміст поняття “виробничо-економічна інфраструктура регіону”?
8. Які види діяльності включають у виробничо-економічну інфраструктуру регіону?
9. Охарактеризуйте місце ринково-економічної інфраструктури регіону в його розвитку на сучасному етапі.
10. Дайте визначення державно-приватному партнерству відповідно до чинного законодавства України.
11. Охарактеризуйте основні елементи окремих підсистем ринкової інфраструктури та їх функціонування на рівні окремого регіону.
12. Наведіть основні принципи державно-приватного партнерства.
13. Як Ви розумієте інституалізацію ДПП на регіональному рівні?
14. Хто може виступати у ролі державного партнера у ДПП? Хто може бути приватним партнером?
15. З яких етапів складається процес організації ДПП?

Список використаних джерел

1. Бодров В. Державне регулювання економіки регіонів: проблеми теорії і політики / Володимир Бодров // Зб. наук. пр. УАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – С. 16–21.
2. Валентюк І. Регіональна інфраструктура: сучасний формат та інструменти розвитку / Інна Валентюк, Наталія Сич, Валентина Сухенко // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – Вип. 1. – С. 130–142.
3. Варіанти залучення приватного сектора у сферу комунальних послуг в Україні. – Режим доступу : <http://tariffreform.padco.kiev.ua>
4. Вінник О. М. Технології державно-приватного партнерства (правові аспекти) / О. М. Вінник // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1. – С. 110–119.
5. Власенко Д. О. Транспортна інфраструктура: теоретичні засади формування та розвитку / Д. О. Власенко. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/...4/Vlasenko_409.htm
6. Господарський кодекс України : прийнятий 16 січ. 2003 р. № 436-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
7. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы. – Режим доступа : <http://news.liga.net/pr/NR080293.html>
8. Государственно-частное партнерство в Украине. – К. : Arzinger, 2009. – 176 с.
9. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2011 р. № 384 // Офіц. віс. України. – 2011. – № 28. – Ст. 1168.
10. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онищук, П. Сегварі. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.
11. З рапорту Американської торгівельної палати у Польщі. – Режим доступу : <http://www.dialog.lviv.ua/socialpartnership/articles/10/>
12. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ; Вид-во “Феникс”, 2010. – 400 с.
13. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України : прийнятий 5 жовт. 2000 р. № 2017-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
14. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України : прийнятий 22 лют. 2000 р. № 1490-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 20. – Ст. 148.

15. Про інвестиційну діяльність : Закон України : прийнятий 18 верес. 1991 р. № 1560-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 746.
16. Про концесії : Закон України : прийнятий 16 лип. 1999 р. № 997-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
17. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України : прийнятий 1 чер. 2000 р. № 1775-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : прийнятий 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 379.
19. Про місцеві державні адміністрації : Закон України : прийнятий 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
20. Про органи самоорганізації населення : Закон України : прийнятий 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
21. Про оренду державного та комунального майна : Закон України : прийнятий 10 квіт. 1992 р. № 2269-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 416.
22. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України : прийнятий 3 берез. 1998 р. № 147/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 34.
23. Про природні монополії : Закон України : прийнятий 20 квіт. 2000 р. № 1682-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
24. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України : прийнятий 11 верес. 2003 р. № 1160-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
25. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Уряд. кур'єр. – 2005. – 12 жовт.
26. Про державно-приватне партнерство : Закон України : прийнятий 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12134.html>
27. *Запатрина И. В.* Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик / *И. В. Запатрина.* – К. : Издат. центр Союза собственников жилья Украины, 2011. – 152 с.
28. Проекти в галузі інфраструктури: партнерство державного та приватного секторів : підручник / *П. В. Захарченко, О. М. Гавриш, А. О. Сосновський, С. А. Ушацький.* – К., 2009. – 256 с.
29. Інструменти регіонального розвитку в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. *В. М. Вакуленка, О. В. Берданової.* – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.
30. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
31. Концепция публично-частного партнерства и ее внедрение в экономическую и правовую системы Украины. – Режим доступа : http://www.murs.com.ua/ru/articles/invest_projects/private_public_partnership/
32. Концепція сталого розвитку населених пунктів : схвалена Постановою Верховної Ради України 24 груд. 1999 р. № 1359-XIV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
33. *Макконнелл К.* Экономика: принципы, проблемы и политика / *К. Макконнелл, С. Брю.* – М. : Республика, 1992. – Т. I. – 399 с.
34. Методичні рекомендації до навчального модуля “Складові місцевої політики” для слухачів спеціальності “Публічне адміністрування” / *Н. Сич, І. Валентюк, А. Дацюк.* – К. : НАДУ, 2009. – 72 с.
35. Про затвердження форми подання пропозиції щодо здійснення державно-приватного партнерства : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 16 серп. 2011 р. : зареєстровано в Міністерстві юстиції України 20 жов. 2011 р. № 1217/19955. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1217-11>
36. Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лют. 2012 р. № 255 : зареєстровано в Міністерстві юстиції України 15 берез. 2012 р. № 399/20712 // Офіц. віс. України. – 2012. – № 22. – С. 536. – Ст. 869.
37. Національні проекти для України. – К. : НІСД, 2010. – 37 с.

38. Павлюк А. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні : аналіт. зап. / Д. Ляпін, А. Павлюк. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>
39. Петренко І. Проектний підхід до управління інфраструктурою територіальної громади / І. Петренко, Н. Сич // Соціально-економічний розвиток регіону та його програмування: мета, механізми, інструменти : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Одеса, 1 черв. 2012 р. – Одеса : ОРІДУ, 2012. – С. 65–68.
40. Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : затв. Указом Президента України від 12 трав. 2011 р. № 583/2011. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/583/2011>
41. Про комунальну власність та житлово-комунальну інфраструктуру : проект Закону України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
42. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практич. посіб. для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К. : Фонд Східна Європа – USAID проект “Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність”, ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.
43. Посібник з публічно-приватних партнерств / співавтори : Е. Р. Уайт, Б. Дезілець, О. Маслюківська, Ю. Шевчук ; наук. ред. О. Маслюківська. – К. : ТОВ “Діалог-Київ”, 2009. – 79 с.
44. Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К. : СПД “Вальд”, Проект ЄС “Підтримка сталого регіонального розвитку”, 2011. – 176 с.
45. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2006 р. № 1001. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
46. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січ. 2003 р. № 64. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
47. Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об’єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2000 р. № 642 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 21. – Ст. 187.
48. Про особливості передачі в оренду та концесію об’єктів централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України : прийнятий 21 жовт. 2010 р. № 2624-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2624-17>
49. Про затвердження Типового концесійного договору : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2000 р. № 643. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643-2000-%D0%BF>
50. Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лют. 2011 р. № 81 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 10. – Ст. 458. – С. 56.
51. Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов’язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лют. 2011 р. № 232 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 18. – Ст. 769.
52. Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 берез. 2011 р. № 279. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-%D0%BF>
53. Публічно-приватне партнерство: соціальна відповідальність плюс фінансові ресурси та управлінська ефективність. – Режим доступу : <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=766>
54. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
55. Сич Н. Науково-практичні засади залучення приватного сектору до виконання завдань публічної влади / Н. Сич // Упр. сучас. містом. – 2008. – № 1–4/1–12 (29–32). – С. 13–20.

56. Сич Н. Регіональна інфраструктура як соціально-економічна категорія / Н. Сич // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 30 трав. 2008 р.). – К. : НАДУ, 2008. – Т. 3. – С. 44–46.
57. Сич Н. А. Ппп-проект як форма залучення приватного сектору до виконання завдань місцевої публічної влади / Н. А. Сич // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 2. – С. 146–147.
58. Сич Н. А. Підходи до управління комунальним майновим комплексом міста / Н. А. Сич, Т. М. Чепіга // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 1. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/dutp/2012_1/index.htm
59. Сич Н. А. Підготовка фахівців з управління проектами в рамках державно-приватного партнерства – потреба сьогодення / Н. А. Сич // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 30 трав. 2012 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2012. – Т. 2. – С. 478–480.
60. Словник з регіональної політики. – Режим доступу : <http://www.eru.org.ua/index.php?page=883/>
61. Соціальна інфраструктура регіону : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий та ін. – К. : Вид-во НАДУ; Вид-во “Фенікс”, 2010. – 257 с.
62. Стеченко Д. М. Інноваційні форми регіонального розвитку : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вищ. шк., 2002. – 254 с.
63. Цивільний кодекс України : прийнятий 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
64. Черниш О. І. Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці / О. І. Черниш, В. В. Дорофієнко (заг. ред.). – Донецьк : ТОВ “РВК-ПРОМО”, 2005. – 410 с.
65. European PPP Report 2009 / DLA Piper, European PPP Expertise Centre. – Режим доступу : <http://www.eib.org/eppec/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf>

ТЕМА 8. СОЦІАЛЬНА ІНФРАСТРУКТУРА ЯК ОБ'ЄКТ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

8.1. Теоретичні засади формування соціальної інфраструктури регіону

З метою реалізації конституційного права громадян на соціальний захист держава має забезпечити відповідну якість надання послуг, насамперед завдяки удосконаленню системи управління соціальним розвитком сільських територій. Основна проблема в цьому аспекті полягає в оптимальному поєднанні місцевих і загальнодержавних інтересів та реалізації цілеспрямованої соціальної політики на місцях в умовах обмеженості ресурсів.

Унаслідок тривалого реформування в реальному житті склалася ситуація, коли за створення об'єктів соціального призначення практично ніхто не несе відповідальності. Державне регулювання не адекватне існуючій ситуації і не забезпечує бажаних результатів, а місцеві органи влади не в змозі вникнути в процес вирішення важливих господарських завдань. Ефективне функціонування соціальної інфраструктури можливе за умови системного підходу до реалізації заходів з пріоритетних напрямів її подальшого розвитку. Тому всі компоненти соціальної інфраструктури мають бути предметом єдиного, цілісного процесу управління та планування. Питання створення оптимальних умов соціального розвитку кожного населеного пункту і на цій основі забезпечення населення належною соціальною інфраструктурою потребує невідкладного опрацювання.



Основна мета регіональної соціальної інфраструктури – досягнення рівних можливостей задоволення особистих потреб людини незалежно від того, у якому регіоні вона проживає.

Аналіз генезису ідей про соціальну інфраструктуру дає можливість стверджувати, що цьому аспекту життєдіяльності людей і суспільства приділялась увага ще задовго до визначення самого явища. Так, говорячи про передумови становлення і функціонування національного господарства, А.Сміт постійно виділяв матеріальні умови, які забезпечували можливість раціональної організації виробництва. Про створення умов для життєдіяльності ратували великі утопісти А.Сен-Сімон, Ш.Фур'є, а Р.Оуен навіть намагався втілити в життя ідею про забезпечення культурно-побутових потреб людей.

Поняття “соціальна інфраструктура” відбиває економічні суспільні відносини, що виникають між суспільством та його членами в процесі споживання ними специфічних благ для відтворення робочої сили та гармонійного розвитку людини. Досліджуючи сферу виробництва, К.Маркс вважав, що, “крім тих речей, за допомогою яких праця діє на предмет праці і які через це так чи інакше слугують провідниками її діяльності, в іншому розумінні до засобів процесу праці належать всі матеріальні умови, необхідні для того, щоб процес міг взагалі відбуватися. Прямо вони не входять в нього, але без них він зовсім неможливий, або може відбуватися лише в недосконалому вигляді. Такого роду загальним засобом праці є знов-таки земля, тому що вона дає робітникові “*locus stendi*” – місце, на якому він стоїть, а його процесові – сферу дії (*rield of employment*). Прикладом цього ж роду засобів праці, які проте вже задалегідь піддавалися процесові праці, можуть бути робочі будівлі, канали, шляхи та ін.” [38, с. 182].

З теоретичної та методичної точок зору існують відмінності між поняттям “соціальна інфраструктура” та економічними категоріями “невиробнича сфера”, “сфера послуг”. З одного боку, до соціальної інфраструктури не включають галузі невиробничої сфери, що безпосередньо не беруть участі у формуванні фонду особистого споживання, а з другого – зміст поняття “соціальна інфраструктура” ширший, ніж поняття “невиробнича сфера”. На відміну від останньої, до неї входять деякі елементи матеріального виробництва (продовження процесу виробництва в торгівлі, виробничі послуги побутового обслуговування та ін.).



Соціальна інфраструктура виконує такі функції:

- збереження і поліпшення здоров'я населення та справляння позитивного впливу на демографічну ситуацію;*
- збільшення тривалості періоду працездатності (охорона здоров'я);*
- виховання підростаючого покоління, отримання кваліфікації, перекваліфікація (освіта);*
- створення необхідних умов для відтворення робочої сили;*
- поліпшення структури зайнятості міського населення;*
- запобігання зниженню продуктивності праці протягом робочого дня (ресторанне господарство, пасажирський транспорт);*
- збільшення вільного часу людини та сприяння його раціональному використанню;*
- забезпечення умов для відпочинку працівників, підвищення їх культурного рівня (житлове господарство, культура, мистецтво) тощо.*

Найбільш вдалим і прийнятним, на нашу думку, є наступне визначення поняття “соціальна інфраструктура” – це мережа підприємств, установ, закладів, а також окремих служб (з їх матеріальною базою, працівниками, господарськими та іншими зв'язками), що забезпечують задоволення життєвих потреб людини.

Проте перед тим, як людина почне споживати, вона має виробити будь-які матеріальні блага, тобто фізичний та духовний розвиток людини залежить не тільки від задоволення її життєвих потреб у продовольчих, промислових товарах та різноманітних послугах, а й насамперед від її трудової діяльності.

Значення праці та її місце у житті людини Ф.Енгельс визначав так: “Вона – перша основна умова всього людського життя, і до того ж такою мірою, що ми в певному розумінні повинні сказати: праця створила саму людину” [39, с. 453].

У наукових джерелах існують різні підходи до визначення категорії “соціальна інфраструктура”. Так, українські вчені О.Алимов, В.Богаченко та інші вважають, що інфраструктура як економічна категорія “виражає виробничі відносини з приводу діяльності різноманітних об'єктів як виробничого, так і невиробничого характеру, спрямованої на створення комплексу умов для розвитку економіки і забезпечення життєдіяльності та інтелектуального розвитку індивідів, тобто загальних умов зростання суспільного виробництва і соціального прогресу” [1, с. 11].

На думку російського вченого Б.Хомелянського, “соціально-економічна інфраструктура виражає виробничі відносини між суспільством і особистістю з приводу споживання специфічних благ – нематеріальних послуг сфери освіти, культури, охорони здоров'я, необхідних не тільки для відтворення робочої сили, а й для всебічного розвитку особи” [73, с. 23].

До галузей соціальної інфраструктури В.Жамін відносить: невиробничі наукові дослідження; загальну освіту, підготовку кваліфікованих кадрів для невиробничої сфери; діяльність культурно-просвітницьких закладів і закладів мистецтва; охорону здоров'я та фізичну культуру; соціальне забезпечення і соціальне страхування; охорону праці в невиробничій сфері; інформаційне забезпечення невиробничих наукових досліджень та закладів невиробничої сфери; пасажирський транспорт і зв'язок, включаючи будівництво та експлуатацію шляхів для населення; торгівлю, що впливає на зміну вартості; загальнодержавне управління; спеціальні природоохоронні заходи загального та регіонального значення; невиробничі побутові послуги населенню; житлово-комунальне господарство невиробничого призначення і житлового фонду; ремонтну службу невиробничих підприємств і закладів [15, с. 15].

У науковій літературі існують різні погляди на групування галузей соціальної інфраструктури. Так, К.Прокопишак вважає, що соціальна інфраструктура поділяється на соціально-побутову, соціально-оздоровчу, соціально-духовну та соціально-економічну. Кожний вид соціальної інфраструктури включає ланки, які об'єднуються між собою за функціональним призначенням [50, с. 13]. Вона дослідила й обгрунтувала існуючі в економічній літературі визначення поняття “інфраструктура” і поділила їх на три групи. Так, до першої групи вона віднесла авторів, які визначають інфраструктуру як комплекс допоміжних галузей, виробництв і видів діяльності з обслуговування основного виробництва і населення. До другої групи входять автори, які визначають інфраструктуру як комплекс об'єктів й інженерно-технічних споруд, які забез-

печують функціонування підприємств сфери матеріального виробництва, життєдіяльності та інтелектуального розвитку населення на певній території; третя група авторів, яку виокремила К.Прокопишак, визначають інфраструктуру як частину матеріально-технічної бази, що забезпечує загальні умови розвитку економічних і соціальних процесів. Залежно від різновиду визначення поняття “інфраструктура” змінюється і сфера аналізу. В одних випадках аналізується розвиток окремих галузей економіки, в других – досліджується ступінь функціонування певних об’єктів, а в третіх – визначається стан і шляхи розвитку визначеної частини матеріально-технічної бази суспільства [50, с. 8].



Поняття “інфраструктура” як економічна категорія виражає виробничі відносини в процесі діяльності різних об’єктів як виробничого, так і невиробничого характеру, функціонування яких спрямоване на створення комплексу умов для розвитку структурно визначаючих галузей і забезпечення життя, трудової діяльності та інтелектуального розвитку особистості й “соціальної інфраструктури” – як системи галузей, що забезпечують нормальні умови життя і трудової діяльності людини та сприяють відтворенню її робочої сили [50, с. 12].

Російський вчений В.Беленький, аналізуючи соціальну інфраструктуру за складом, виділяє компоненти (матеріальна база, трудові ресурси, технологія, виробничий процес) та елементи (підприємства й об’єкти, трудові колективи, види діяльності, господарський механізм і системно-утворюючі зв’язки). Відповідно до будови він класифікує соціальну інфраструктуру за п’ятьма ознаками:

- складові (сільська і міська інфраструктура);
- функціональні блоки (фактично галузевий поділ);
- ієрархічні рівні (загальнодержавна, регіональна, місцева і локально поселенська);
- структурні складові (на робочих місцях, поза сферою трудової діяльності);
- технологічні форми (стаціонарного, мобільного, постійно діючого та сезонного призначення) [2].

М.Полащинський під соціальною інфраструктурою розуміє “сукупність галузей, пов’язаних із формою інтелектуального потенціалу суспільства; результат надання соціальних послуг”, Ю.Шаріков – “сукупність галузей і підгалузей та видів діяльності, функціонально спрямованих на виробництво і реалізацію послуг і духовних благ”. Такого ж підходу дотримуються С.Важенин, В.Канін [3]. Іншу позицію займають О.Алимов, Н.Вітренко, О.Кочерга, В.Куценко [1; 6; 36; 37]. Під соціальною інфраструктурою вони розуміють сукупність об’єктів, що забезпечують загальні умови для ефективної економічної діяльності людини у всіх сферах суспільного життя.

Становлення й розвиток самої категорії “соціальна інфраструктура” відбувалися в процесі послідовного поглиблення методологічних і методичних розробок у галузі соціально-економічного планування. Так, В.Пациорковський пропонував виділяти в процесі розвитку та формування уявлень про соціальну інфраструктуру три основні етапи [46, с. 30–37]:

- “політекономічний етап”, який характеризується відсутністю чітких уявлень про соціальну інфраструктуру, коли визначення існуючих соціально-економічних процесів відбувається в інших термінах, таких як “сфера нематеріального виробництва”, “сфера послуг” тощо;
- етап наукового узагальнення, коли з’являється поняття “соціальна інфраструктура”, робляться перші спроби розкриття її специфіки і змісту. На цьому етапі соціальна інфраструктура зводиться до сфери послуг;
- етап набуття категорійної самостійності, пов’язаний з появою робіт, де соціальна інфраструктура в частині її теоретичного обґрунтування виступає як самостійний предмет дослідження.

Зарубіжні економічні школи відрізняються дещо іншим підходом до визначення соціальної інфраструктури. Так, неомарксистські та неовеберіанські теорії до складу соціальної інфраструктури відносять соціальні служби й установи, поділ суспільства на соціальні класи, людський капітал, а також мережу закладів освіти, науки, охорони здоров’я, а галузі, які надають комунально-побутові послуги, – до так званої технічної інфраструктури [62].

Досить часто в науковій літературі поряд із соціальною інфраструктурою використовується термін “соціальна сфера”. Він охоплює ширше коло питань і виходить за межі категорії “со-

ціальна інфраструктура”, яка відображає процеси, що забезпечують життєдіяльність людини за допомогою органічно взаємопов’язаних показників, таких як сільське і міське населення, поселенська мережа, матеріальний добробут та соціальна інфраструктура [43, с. 7]. Тому можна говорити, що соціальна інфраструктура є складовою соціальної сфери села.



З поняттям соціальна інфраструктура деякі дослідники пов’язують галузі, які забезпечують розвиток приватного підприємництва та задовольняють потреби всього населення. У період розвитку ринкових відносин у науковій літературі з’явилися нові трактування соціальної інфраструктури. Це сфера, що безпосередньо забезпечує обслуговування різних потреб населення. Її можна характеризувати як комплекс галузей, на які покладено виконання соціально-економічних функцій, задоволення матеріальних і духовних потреб населення, створення нормальних умов життєдіяльності.

Для прикладу можна навести кілька визначень соціальної інфраструктури, які подаються в науковій літературі (з 90-х рр. ХХ ст.). Соціальна інфраструктура – це комплекс об’єктів, які створюють загальні умови функціонування суспільного виробництва і життєдіяльності населення, формування фізичного та інтелектуального розвитку суспільно-активного індивіда [8, с. 4].

І.Прокопа категорію “соціальна інфраструктура” розглядає як економічну категорію, яка виражає відносини між суспільством і його членами з приводу споживання послуг (матеріальних і нематеріальних), необхідних для відтворення сукупної робочої сили та гармонійного розвитку кожної людської особистості. За таким підходом до визначення соціальної інфраструктури стає цілком зрозуміло, що предметом економічного дослідження виступають не самі собою інфраструктурні об’єкти, а й виробничі відносини, які складаються в процесі функціонування цих об’єктів [49, с. 9].

Хоча визначення соціальної інфраструктури в економічній літературі досить диференційоване, однак уважно розглянувши її суть, нами пропонується таке визначення: соціальна інфраструктура – це економічна категорія, яка виражає сукупність відносин між суспільством щодо виробництва соціальних послуг населенням і споживання цих послуг, необхідних для задоволення соціальних потреб населення.

Більшість дослідників 90-х рр. ХХ ст. поділяла соціальну інфраструктуру залежно від функціонального призначення на дві групи. Першу групу утворюють сфери діяльності, які задовольняють соціально-побутові потреби населення: житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення, торгівля та ресторанне господарство, пасажирський транспорт і зв’язок тощо. До другої належать галузі соціально-культурного призначення: освіта, культура та мистецтво, охорона здоров’я, фізична культура і спорт, соціальне забезпечення тощо.

Відповідний підхід дає змогу розмежувати задоволення матеріальних і духовних потреб населення. Згідно з вищенаведеною класифікацією соціальну інфраструктуру можна визначити як певною мірою автономну структуровану та цілісну систему.



Розглядаючи сфери діяльності соціально-побутового призначення, потрібно, на наш погляд, згадати про зміни, що виникли останнім часом. Щодо торгівлі і громадського харчування відповідно до КВЕД (класифікація видів економічної діяльності) починаючи з 2001 р. необхідно вживати терміни “оптова” та “роздрібна торгівля” і “ресторанне господарство”. Крім того, слід розуміти різницю між оптовою та роздрібною торгівлею. Оптова торгівля – це обсяг перепродажу підприємствами товарів без будь-якої зміни іншим підприємствам і організаціям (крім населення) для їх використання або наступного продажу як в Україні, так і на експорт.

Роздрібна торгівля визначається як обсяг продажу споживчих товарів населенню через роздрібну торговельну мережу та мережу ресторанного господарства. Виходячи із цих визначень оптову торгівлю не слід відносити до соціальної інфраструктури, оскільки тут відбувається передача товару між підприємствами і виключається населення з його обороту.

Звертаючи увагу на класифікацію соціальної інфраструктури за функціональним призначенням, не можна обійти увагою і запропоновані класифікації В.Коломійцем, який виокрем-

лює такі складові: розподільну (торгівля, транспорт і зв'язок); виробничу (фінансова, підприємницька і допоміжні послуги); споживчу (послуги, пов'язані з допоміжним господарством); суспільну (гуманітарні та інші послуги) [5, с. 16].

Професор К.Прокопишак поділяє соціальну інфраструктуру на види, які включають ланки, об'єднані між собою за функціональним призначенням: соціально-побутову (побутове обслуговування, ресторанне господарство, торгівля, житлово-комунальне господарство); соціально-оздоровчу (охорона здоров'я, фізична культура і спорт, рекреація); соціально-духовну (освіта, культура та мистецтво, культові споруди); соціально-економічну (соціальне забезпечення, транспорт, зв'язок, кредитування і державне страхування) [50, с. 13].

Член-кореспондент НААН України І.Прокопа виділяє побутову інфраструктуру (житлово-комунальне господарство, торгівля та ресторанне господарство, служба побуту, транспорт і зв'язок у частині обслуговування населення) та соціально-економічну, яка складається із галузей, що беруть участь у формуванні та розвитку робочої сили (освіта, культура, охорона здоров'я) [49, с. 10].

На нашу думку, поділ соціальної інфраструктури на галузі, підгалузі, об'єкти може бути умовним, оскільки їх функції тісно взаємопов'язані. Так, комфортне житло окремої сім'ї сприяє покращанню побуту, стану здоров'я тощо. Крім того, склад соціальної інфраструктури в розрізі населених пунктів непостійний і дуже різниться за наявністю окремих об'єктів.



Під соціальною інфраструктурою розуміють мережу підприємств, установ, закладів, а також окремих служб (з їх матеріальною базою, працівниками, господарськими та іншими зв'язками), що забезпечують задоволення життєвих потреб людини [68]. Тобто фізичний та духовний розвиток особи залежить не тільки від задоволення її життєвих потреб у продовольчих, промислових товарах та різноманітних послугах, а насамперед від її трудової діяльності.

Термін “соціальна інфраструктура” в зарубіжній економічній науці почав застосовуватися із середини 50-х рр. минулого століття, а активне її вивчення в Україні розпочалося у 70-х рр.

Кожній галузі соціальної інфраструктури притаманні власна організаційна структура, форми обслуговування населення, механізм функціонування тощо. Усе це зумовлює надзвичайну різноманітність і складність проблем розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів, тим більше в умовах реформування економіки. Деякі з них, специфічні для певних галузей інфраструктури, розглянемо далі. З діяльністю підприємств, організацій та установ соціальної інфраструктури пов'язана життєдіяльність людини, відтоді як вона народилася, виховується у дошкільному закладі, вчиться у загальноосвітній школі, спеціальних середніх та вищих закладах освіти або працює. Водночас результати діяльності окремих галузей соціальної інфраструктури визначаються рівнем загальної та професійної освіти населення, його культури, станом здоров'я, тривалістю життя, розміром вільного часу та його використанням.



До соціальної інфраструктури входять 16 інтегрованих галузей і понад 50 підгалузей. Основні галузі соціальної інфраструктури можна характеризувати таким чином:

• І блок – галузі соціально-побутового призначення – це сукупність об'єктів, діяльність яких спрямована на створення повсякденних умов життєдіяльності населення.

До основних галузей соціально-побутового призначення соціальної інфраструктури належать: житлове господарство, водопровідно-каналізаційна підгалузь, тепло-, електро-, газопостачання, система сміттєвидалення, шляхове господарство, пасажирський транспорт, готельне господарство, зелене господарство, благоустрій та санітарне очищення, зовнішнє освітлення, системи протизсувних заходів, ритуальне обслуговування; служба побуту (підприємства, ательє, майстерні, пральні, хімчистки, лазні, душові, перукарні, прокатні пункти, послуги з прокату різних предметів, ритуальні послуги тощо); транспорт і зв'язок у частині, пов'язаній з обслуговуванням населення (пасажирський транспорт, транспортна мережа, відділення зв'язку, телефонна мережа); торгівлю та ресторанне господарство (магазини, ларьки, їдальні, кафе, ресторани, продуктові та речові ринки тощо);

• *II блок – галузі соціально-культурного призначення визначаються рівнем загальної та професійної освіти населення, культури, станом його здоров'я, середньою тривалістю життя, тривалістю вільного часу та його використання.*

До цих галузей відносять: освіту (дитячі дошкільні заклади, загальноосвітні школи, коледжі, ліцеї, гімназії, профтехучилища, вищі навчальні заклади, науково-дослідні станції, науково-дослідні інститути); культуру і мистецтво (палаці та будинки культури, театри, цирки, концертні зали, картинні галереї, музеї, бібліотеки, культові споруди тощо); охорону здоров'я та соціальне забезпечення (амбулаторно-поліклінічні заклади, лікарні, пологові будинки, фельдшерсько-акушерські пункти, аптеки, станції швидкої допомоги, будинки-інтернати для інвалідів та осіб похилого віку) і обслуговування непрацездатних осіб; фізичну культуру, спорт, туризм і відпочинок (спортивні зали, спортивні майданчики, стадіони, плавальні басейни, санаторії, пансіонати, будинки відпочинку, бази відпочинку, табори відпочинку, турбази тощо) [64, с. 16-18].



Об'єкти соціального призначення за їх видами можна згрупувати таким чином:

- за сферами діяльності (житлові, комунальні, побутові, медичні, торговельні, ресторанного господарства, освітні, культурні, спортивно-оздоровчі, поштово-телеграфні, транспорту та зв'язку тощо);*
- за тривалістю функціонування (постійні, тимчасові, сезонні);*
- за мобільністю (стаціонарні, пересувні);*
- за місцем надання послуг (за місцем проживання, вдома, за місцем роботи).*



До основних функцій галузевого складу елементів соціальної інфраструктури належать:

- розподіл та обмін (мережа підприємств оптової та роздрібною торгівлі, підприємств ресторанного господарства, заклади кредитної та страхової системи);*
- надання споживчих послуг (житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок);*
- охорона здоров'я (заклади медичного, санаторно-курортного обслуговування, фізкультури і спорту, соціального забезпечення населення);*
- формування громадської свідомості та наукового світогляду (мережа культурно-освітніх закладів, мистецтва і релігії);*
- управління та охорона громадського порядку (органи державного управління, громадські організації, органи громадського порядку) [68, с. 19].*

Розвиток економіки в Україні вимагає перегляду та переоцінки принципів розвитку та розміщення соціальної інфраструктури, їх переорієнтації і доповнення.

Найважливішим принципом під час розміщення об'єктів соціальної інфраструктури та їх розвитку є *принцип соціальної орієнтації*, що полягає в тому, щоб кожен регіон мав таку соціальну інфраструктуру, яка максимально задовольняє потреби населення у відповідних послугах. Шляхом реалізації цього принципу відновлюється рівноправне функціонування сільських територій, підвищується соціальний ефект територіального розвитку, що в кінцевому підсумку приводить до відносно однакових умов формування розвиненої особистості. На першому місці постає людина з її потребами та інтересами. Удосконалення розвитку і розміщення об'єктів соціальної інфраструктури орієнтується на поліпшення соціально-економічних умов життя сільського населення чи держави в цілому.

Важливе значення має *принцип наближення до споживача*. Саме споживач є домінантом у розвитку і розміщенні соціальної інфраструктури. Він формує попит на послуги і поряд з цим утворює трудові ресурси. Урахування наведеного принципу дає змогу так розмістити підприємство, щоб скоротити відстань до місця споживання.

Принцип раціонального розміщення соціальної інфраструктури передбачає всебічне врахування економічних, демографічних, соціальних та екологічних передумов і чинників розміщення об'єктів соціальної інфраструктури з пріоритетністю економічних чинників.

Останнім часом актуальності набуває принцип *різноманітності форм господарювання*. Україна стоїть на шляху ринкових перетворень, що включають різні форми господарювання. Поряд з державними, кооперативно-колективними рівноправно розвиваються кооперативні, орендні, акціонерні, приватні форми господарювання.

Ця обставина вимагає нового підходу до соціальної інфраструктури, дає змогу щодо поєднання різних сфер діяльності, форм власності та територіального розміщення.

Принцип провідної ролі самоуправління проявляється в створенні нових форм районування та регіональних об'єднань. Особливо яскраво він проявляється в сучасних умовах, коли регіонам надається більше повноважень. Поліпшення управління та планування приводить до позитивних змін у територіальній організації соціальної інфраструктури. Близьким за змістом є принцип обмеженого централізму, який має на меті поєднання інтересів країни та окремих економічних регіонів. При цьому створюються умови для покращення розвитку соціальної інфраструктури в кожному регіоні, але це не повинно суперечити державній політиці.

Попередній принцип доповнює *принцип вирівнювання рівнів економічного розвитку регіонів*, що передбачає зближення територій за показниками, які характеризують соціальну інфраструктуру. Цей принцип ґрунтується на активній державній регіональній політиці.

Принцип збалансованості та пропорційності передбачає дотримання збалансованості між кількістю створених послуг і потребами в них, пропорційним розміщенням соціальної інфраструктури та в ширшому розумінні – між виробничою і соціальною інфраструктурами. Передбачається таке розміщення галузей інфраструктури, за якого їх зв'язок буде оптимальним, а діяльність підприємств економічно доцільною та задовольнятиме споживчі потреби в послугах.



Важливість кожного принципу визначається стратегією і завданнями, конкретизованими у відповідній концепції. На сучасному етапі для сільських населених пунктів України пріоритетними є соціально спрямовані принципи, що сприяють розв'язанню соціальних проблем, створенню кращих умов праці, побуту та відпочинку населення, забезпечують стабільність економічного розвитку.

Економічна доцільність та ефективність територіальної організації соціальної інфраструктури можлива лише у разі врахування сукупності факторів, які впливають на зосередження об'єктів, їхніх груп і сфер діяльності. Найчастіше фактори розміщення групують за такими напрямками, як: природно-географічні, соціально-демографічні, техніко-економічні, соціально-економічні.

Соціально-демографічні фактори включають чисельність населення, розміщення та забезпечення трудовими ресурсами, демографічні – кількість населення, його статеві-віковий склад, міграції, рухливість, національність, особливості побуту тощо.

Фактор “трудові ресурси” охоплює кількість зайнятих у сфері послуг, якісний склад і можливість підготовки кадрів, фактор розселення – густоту населення та рівномірність його розміщення, типи населених пунктів, їх величину, близькість міст як центрів обслуговування.

Соціально-економічні фактори охоплюють рівень економічного розвитку регіону, тобто території дослідження, вихідний рівень розвитку соціальної інфраструктури. Актуальність відповідного фактора зростає, що спонукає до створення потужної інфраструктури та розв'язання проблем щодо задоволення соціальних потреб. Одне з провідних місць посідає збалансованість соціального та економічного розвитку, особливо на рівні міських і сільських поселень. Прискорений розвиток соціальної інфраструктури має на меті створення розвиненої мережі закладів соціальної сфери, зміцнення соціальної бази в місті, що включає і раціональне використання території.

Економічні фактори відображають вартість капіталовкладень, терміни будівництва, призначення та якість послуг, виробничі зв'язки, транспортний фактор, що включає забезпеченість території шляхами і засобами сполучення, транспортне охоплення населених пунктів, доступність до центрів обслуговування.

Природно-географічні фактори включають характеристику кількісного і якісного складу, умови їх експлуатації та використання. Природні умови впливають на соціальну інфраструктуру опосередковано, через потреби населення. Природне середовище може впливати й безпосередньо, створюючи можливості щодо надання організації певних видів послуг. Провідне місце

посідає екологічний фактор. В Україні використання земель, водних і лісових ресурсів є не раціональним, тому для посилення впливу цього фактора на соціальну інфраструктуру необхідно створити високоефективну систему водо-, земле- та лісокористування.

Техніко-економічні фактори включають науково-технічний прогрес, форми суспільної організації виробництва. Вирішальне значення має науково-технічний прогрес, що дає змогу послабити вплив природно-кліматичних і демографічних факторів. На розвиток і розміщення соціальної інфраструктури впливає розвиток і розміщення виробничої інфраструктури.

8.2. Розвиток основних галузей соціально-побутового призначення

Галузі соціально-побутового призначення – динамічна складна система, розвиток якої спрямований на задоволення потреб населення в житлі, комунальних послугах, транспорті, зв'язку тощо.

До основних галузей соціально-побутового призначення соціальної інфраструктури міста належать: житлове господарство; комунальне господарство; торгівля; ресторанне господарство; побутове обслуговування населення; міський транспорт, міський зв'язок.

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада безпосередньо та утворені нею органи місцевого самоврядування в межах власних повноважень, забезпечують управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, їх належне утримання та ефективну експлуатацію, необхідний рівень та якість житлово-комунальних послуг, соціальний захист малозабезпечених верств населення [29].

Житлово-комунальне господарство – складний комплекс різноманітних підприємств, організацій, служб, господарств, інженерних споруд і мереж, які розташовані на території населеного пункту та задовольняють житлово-комунальними послугами населення та інші категорії споживачів, суттєво впливають на розвиток економічних взаємовідносин у державі.



Житлово-комунальне господарство – сукупність галузей, що забезпечують життя та роботу населення країни в нормальних умовах, а також постачання підприємств галузей економіки необхідними ресурсами води, газу, теплоти й електроенергії [68, с. 50].

Державна політика у сфері житлово-комунальних послуг базується на таких принципах:

- раціонального використання наявних ресурсів та сталого розвитку населених пунктів;
- створення та підтримання конкурентного середовища під час вироблення та надання житлово-комунальних послуг, організації контролю у сфері діяльності природних монополій;
- забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, що виробляють, виконують та/або надають житлово-комунальні послуги, на умовах самофінансування та досягнення рівня економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;
- регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей відповідного регіону та його технічних можливостей;
- забезпечення рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм житлово-комунальних послуг для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку, місцеперебування та форми власності юридичних осіб тощо;
- дотримання встановлених стандартів, нормативів, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг;
- соціального захисту малозабезпечених громадян [27].



Відповідно до класифікації житлово-комунальні послуги поділяються за функціональним призначенням та порядком затвердження цін/тарифів.

За функціональним призначенням житлово-комунальні послуги поділяються на такі:

- комунальні послуги (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);

– послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);

– послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);

– послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій і мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).

Залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги вони поділяються на такі:

– житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади;

– житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;

– житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін).



Державне регулювання цін/тарифів базується на таких основних принципах:

– доступності житлово-комунальних послуг для всіх споживачів та рівності правових гарантій;

– нормативного регулювання надання житлово-комунальних послуг споживачам за цінами/тарифами, затвердженими в установленому законом порядку;

– відповідності рівня цін/тарифів розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво;

– відкритості, доступності та прозорості структури цін/тарифів для споживачів та суспільства;

– відповідності оплати житлово-комунальних послуг їх наявності, кількості та якості;

– відповідальності виконавців/виробників за недотримання вимог стандартів, нормативів, норм, порядків та правил;

– гарантування соціального захисту населення при оплаті за житлово-комунальні послуги та випередження зростання доходів населення над підвищенням цін/тарифів на житлово-комунальні послуги.

У цілому підприємства та організації житлово-комунального господарства пропонують понад 40 видів послуг. Серед основних видів послуг, які надаються у цій галузі, можна виділити:

– особисті – мають споживчий характер, оплачуються населенням (послуги житлового господарства);

– виробничі – надаються як населенню, так і виробничим підприємствам й організаціям, оплачуються населенням і підприємствами (юридичними особами);

– суспільні – надаються для створення сприятливих умов проживання в населеному пункті та роботи підприємств, організацій і установ.

Система житлово-комунального господарства представлена виробниками і споживачами житлово-комунальних послуг. Споживачі житлово-комунальних послуг формують попит, що має забезпечити їм нормальні санітарно-гігієнічні і безпечні умови життя. Величина попиту на житлово-комунальні послуги насамперед залежить від ціни послуг і доходу споживачів.

Згідно з Діючим класифікатором галузей економіки України до складу житлово-комунального господарства входять 14 підгалузей, зокрема: житлове господарство, водопровідно-каналізаційна підгалузь, теплопостачання, електропостачання, газопостачання, шляхове господарство, пасажирський транспорт, готельне господарство, зелене господарство, благоустрій та санітарне очищення, зовнішнє освітлення, система протизсувних заходів, ритуальне обслуговування.

Види комунальних послуг: особиста – має споживчий характер; оплачується населенням (послуги житлового господарства); виробнича – надаються як населенню, так і виробничим

підприємствам й організаціям; оплачується як населенням, так і підприємствами (юридичними особами); суспільна – надається для створення сприятливих умов проживання в населеному пункті та роботи підприємств, організацій і установ.

Основні групи комунальних підприємств і організацій: комунальні підприємства й організації, що виробляють матеріальну продукцію (водопровідні станції, електростанції, організації газового господарства, котельні, підприємства з виробництва ритуальних виробів, окремі підприємства зеленого господарства); комунальні підприємства, які надають послуги або виконують певні роботи (пасажирський транспорт, готелі, підприємства санітарного очищення).

Сучасний стан житлово-комунального господарства в регіонах характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства і як наслідок – кризою у цій галузі, яка проявляється насамперед у сферах утримання об'єктів благоустрою, житлового фонду та енерго-, тепло-, водопостачання населення.

До основних галузей соціально-побутового призначення відносять торгівлю і ресторанне господарство.



Торгівля – господарська діяльність з обороту, купівлі та продажу товарів; сфера діяльності соціальної інфраструктури, що справляє безпосередній вплив на всі сфери життя населення. У широкому значенні – вид підприємницької діяльності, пов'язаний з купівлею-продажем товарів.

Ця галузь спеціалізується на товарно-грошовому обміні, виконує обов'язки посередника між виробником товарів і споживачем. Першочерговими функціями, які виконує торгівля, є: закупка товарів у виробника, відшкодування витрат на виробництво, продаж товарів споживачам; забезпечення безперервного кругообігу грошей, обслуговування населення.

До пріоритетних завдань розвитку торгівлі належать: задоволення потреб населення в товарах і відповідних послугах; вплив на якість продукції через вивчення попиту на товар; нарощування темпів зростання товарообігу; прискорення просування товару від виробника до споживача; підвищення рівня і покращення технічної оснащеності галузі; удосконалення форм обслуговування споживачів.

Торговельні заклади забезпечують населення продовольчими та непродовольчими товарами, а також виконують необхідні види робіт щодо доведення товарів до споживача, організації їх продажу.

Види торгівлі: розрізняють роздрібну торгівлю та оптову (гуртову).



Роздрібна торгівля – будь-яка діяльність з продажу товарів чи послуг кінцевим споживачам для їх домашнього використання. Роздрібний торговець приймає рішення про вибір цільового ринку, товарний асортимент та комплекс послуг, про політику цін, стимулювання та місце розміщення підприємства торгівлі.

До підприємств роздрібною торгівлі відносять магазини з повним обсягом послуг, продовольчі магазини, магазини самообслуговування, магазини товарів за зниженими цінами тощо.

Роздрібну торгівлю класифікують за місцем торгівлі – це торгівля в магазинах, кіосках та з лотків, фірмах посилкової торгівлі, за допомогою рознощиків та вуличних торговців, споживчих кооперативів, аукціонних фірм тощо. Торгівлю у магазинах класифікують також за видами товарів: це торгівля новими чи уживаними товарами, продаж у спеціалізованих чи неспеціалізованих магазинах.

Сфера оптової торгівлі складається із багатьох організацій, що здійснюють переміщення товарів та послуг із місць їх виробництва (надання) до місць їх використання і включає як безпосередні комерційні зв'язки між підприємствами-виробниками і споживачами, так і зв'язки між ними через торговельних посередників.

Оптова торгівля передбачає перепродаж (продаж без перероблення) нових або уживаних товарів роздрібним торговцям, підприємствам та організаціям або іншим оптовикам, яка здійснюється оптовими торговцями, оптовими фірмами зі збуту промислових товарів, оптови-

ми базами, власниками складів, експортерами, імпортерами, кооперативними організаціями, які здійснюють заготівлю та збут сільськогосподарської продукції, іншими заготівельними організаціями тощо.



Оптова (гуртова) торгівля – процес придбання великих партій товару з метою подальшого використання у виробництві (у промисловості з метою подальшого перетворення для виробництва товарів чи надання послуг) або реалізації товару в роздрібній торговельній мережі; частина внутрішньої торгівлі, що охоплює продаж великих партій споживчих товарів товаровиробниками підприємствам роздрібної торгівлі або засобів виробництва підприємствам, які є споживачами цієї продукції.

Перехід до ринкових відносин став підґрунтям розподілу раніше існуючої системи громадського харчування на підсистему громадського та масового харчування (кафе, ресторани, закусоchnі).



Ресторанне господарство як підрозділ соціальної інфраструктури – загальнодоступна мережа, яка складається з їдалень, закусоchnих, буфетів, магазинів кулінарних виробів, кафетеріїв, кафе, барів, ресторанів та інших закладів. Діяльність їх спрямована на задоволення потреб споживачів у харчуванні, різноманітних продуктах харчування, а також на раціональне використання вільного часу людини.

Децентралізація системи управління торгівлею та ресторанним господарством в умовах недосконалості організаційних механізмів та нормативно-правової бази державного регулювання підприємницької діяльності, жорсткість податкової політики та її порушення значною мірою зумовили зниження ефективності торгівлі. Нині на споживчому ринку триває зникнення багатьох асортиментних груп товарів вітчизняного виробництва, спричинене витісненням їх імпортними товарами, просування яких до споживача інтенсивно фінансується іноземним капіталом. Це призвело фактично до монополізації окремих сегментів споживчого ринку іноземними виробниками.

Побутове обслуговування населення – служба побуту, підгалузь, що є частиною сфери обслуговування, здійснює надання побутових послуг суб'єктами підприємницької діяльності (ремонт житла, прання, хімчистка речей, ремонт одягу, взуття, автотехобслуговування, прокат речей, послуги лазень тощо). Мережа закладів цієї сфери складається з будинків побуту, ательє, майстерень, салонів та інших сервісних установ.



Під побутовим обслуговуванням розуміють організовану діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, яка пов'язана з наданням побутових послуг.



Побутова послуга – вид діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної із задоволенням конкретної побутової потреби індивідуального замовника. Відповідно до Класифікації видів економічної діяльності (NACE, Rev.1.1-2002) (ДК 009:2005) Національного класифікатора України розрізняють такі основні види побутових послуг:

- виробничі побутові послуги (матеріальні послуги) – ремонт та пошиття одягу, взуття, трикотажних виробів, ремонт житла, меблів, побутових приладів, хімічне чищення, фарбування одягу тощо;*
- невиробничі побутові послуги – послуги лазень, перукарень, прокатних пунктів, фотолaboratorій тощо [40].*

Замовники – особи, яким надаються побутові послуги.

Певний внесок у розвиток побутового обслуговування мають зробити приватні, кооперативні, орендні та сімейні підприємства і майстерні, які б надавали такий асортимент послуг, який не в змозі надавати державні підприємства. При цьому необхідно розв'язати низку невідкладних проблем, а саме, з одного боку, складність самої організації такого обслуговування

в умовах малолюдності та розосередженості поселень, дефіциту та дорожнечі матеріально-технічних ресурсів тощо, а з другого – необхідність надання послуг соціально незахищеним верствам сільського населення за пільговими тарифами, відшкодування збитків відповідних служб унаслідок діяльності у специфічних умовах.

Транспорт та шляхи сполучення – складова соціальної інфраструктури, яка задовольняє потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях.

Єдину транспортну систему України становлять: транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, у тому числі метрополітен); промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування.



Транспорт – сукупність засобів, призначених для переміщення людей, вантажів з одного місця в інше; складова соціальної інфраструктури, яка надає транспортні послуги населенню.



До складу залізничного транспорту входять підприємства залізничного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад, залізничні шляхи сполучення, а також промислові, будівельні, торговельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, науково-дослідні, проектно-конструкторські організації, підприємства промислового залізничного транспорту та інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують його діяльність і розвиток.



До складу автомобільного транспорту входять підприємства, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, авто- й шиноремонтні підприємства, рухомий склад, транспортно-експедиційні підприємства, автовокзали й автостанції, навчальні заклади, ремонтно-будівельні організації та соціально-побутові заклади, інші підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, що забезпечують роботу автомобільного транспорту.



Залежно від народногосподарського та адміністративного значення автомобільні дороги поділяються на дороги державного та місцевого значення; державні – на магістральні та регіональні; місцеві – на територіальні та районні.

Важливою інфраструктурною складовою є зв'язок. Це одна з найважливіших галузей соціальної інфраструктури, яка задовольняє потреби споживачів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави у засобах і різноманітних послугах зв'язку. Інфраструктура зв'язку складається з різних технічних засобів з прийому та обробки інформації, в установі зв'язку, каналів зв'язку для її передачі, систем комунікацій, апаратури для її доставки адресату. До його складу належать відділення зв'язку, телефонні станції та телефонна мережа, телеграф тощо.

Лінії зв'язку розрізняють за типом поширення радіохвиль, зокрема: повітряні, дротяні (кабельні); радіолінійні, оптикоаволоконні та супутникові.



В Україні існує два види зв'язку: електричний зв'язок – передача, випромінювання або прийом знаків, сигналів, письмового тексту, будь-яких зображень, звуків або повідомлень по радіо, дротяних, оптичних або інших електромагнітних системах; поштовий зв'язок – приймання, обробка, перевезення та доставка письмових відправлень, матеріальних цінностей, виконання доручень фізичних та юридичних осіб щодо грошових переказів, банківських операцій.

8.3. Розвиток основних галузей соціально-культурного призначення

З діяльністю підприємств, організацій та установ соціальної інфраструктури пов'язана життєдіяльність людини починаючи з того часу, коли вона народилася, виховувалася та вчилася у закладах освіти або працює нині тощо. Водночас результати діяльності окремих галузей соціальної інфраструктури визначаються рівнем загальної та професійної освіти населення, культури, станом його здоров'я, середньою тривалістю життя, тривалістю вільного часу та його використання.

До основних галузей соціально-культурного призначення міста належать: освіта, культура і мистецтво, охорона здоров'я та соціальне забезпечення, фізична культура, спорт, туризм і відпочинок.

Система освіти. Рівень механізму соціальної інфраструктури насамперед визначається рівнем розвитку інноваційної структури, де одне із провідних місць належить освіті. Світовий досвід свідчить, що саме освітянська сфера є найважливішим джерелом оновлення усіх складових життєдіяльності суспільства, у тому числі навчально-виховного процесу.



Освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави.

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [31].

Освіта в Україні ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями і народами.



Освіту можна розуміти як передачу накопичених суспільством знань молодому поколінню для розвитку в нього пізнавальних можливостей, а також набуття умінь і навичок для практичного застосування загальноосвітніх і професійних знань. Освіта призначена, щоб дати йому початкові знання культури, формуючи поведінку в дорослому житті і допомагаючи у виборі можливої ролі в суспільстві. Право на освіту гарантоване Конституцією України [35, с. 74].

Функціональне призначення галузі освіти як ланки соціальної інфраструктури полягає в нагромадженні знань, створенні умов для їх засвоєння кожним членом суспільства. При цьому задовольняються потреби як особи в пізнанні віту, так і суспільного виробництва у кваліфікованій робочій силі.



Основні принципи освіти:

- доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку;
- гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;
- органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями;
- незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- науковий, світський характер освіти;
- інтеграція з наукою і виробництвом;
- взаємозв'язок з освітою інших країн;
- гнучкість і прогностичність системи освіти;
- єдність і наступність системи освіти;

- безперервність і різноманітність освіти;
- поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті [31].



Система освіти складається із: закладів освіти, наукових, науково-методичних та методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти.

Основні складові сучасної системи освіти в Україні: дошкільна освіта, загальна середня освіта, позашкільна освіта, професійно-технічна освіта, вища освіта, післядипломна освіта, клінічна ординатура, підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів, самоосвіта громадян.

Дошкільна освіта – цілісний процес, спрямований на забезпечення різнобічного розвитку дитини дошкільного віку відповідно до її задатків, нахилів, здібностей, індивідуальних, психічних та фізичних особливостей, культурних потреб; формування у дитини дошкільного віку моральних норм, набуття нею життєвого соціального досвіду [23].



Дошкільна освіта – цілісний процес, спрямований на забезпечення різнобічного розвитку дитини дошкільного віку відповідно до її задатків, нахилів, здібностей, індивідуальних, психічних та фізичних особливостей, культурних потреб, а також формування у дитини дошкільного віку моральних норм, набуття нею життєвого соціального досвіду.

Дошкільна освіта здійснюється у сім'ї, дошкільних закладах освіти у взаємодії із сім'єю і має на меті забезпечення фізичного, психологічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь, навичок, необхідних для подальшого навчання. До них належать: ясла, ясла-садки, дитячі садки, дитячі будинки, центри розвитку дитини.



Основними принципами дошкільної освіти є:

- доступність для кожного громадянина освітніх послуг, що надаються системою дошкільної освіти;
- рівність умов для реалізації задатків, нахилів, здібностей, обдарувань, різнобічного розвитку кожної дитини;
- єдність розвитку, виховання, навчання і оздоровлення дітей;
- єдність виховних впливів сім'ї і дошкільного навчального закладу;
- наступність і перспективність між дошкільною та початковою загальною освітою;
- світський характер дошкільної освіти;
- особистісно орієнтований підхід до розвитку особистості дитини;
- демократизація та гуманізація педагогічного процесу;
- відповідність змісту, рівня й обсягу дошкільної освіти особливостям розвитку та стану здоров'я дитини дошкільного віку.



Дошкільний навчальний заклад – навчальний заклад, що забезпечує реалізацію права дитини на здобуття дошкільної освіти, її фізичний, розумовий і духовний розвиток, соціальну адаптацію та готовність продовжувати освіту. Він задовольняє потреби громадян відповідної території в здобутті дошкільної освіти; створює безпечні та нешкідливі умови розвитку, виховання та навчання дітей, режим роботи, умови для фізичного розвитку та зміцнення здоров'я відповідно до санітарно-гігієнічних вимог та забезпечує їх дотримання; формує у дітей гігієнічні навички та основи здорового способу життя, норми безпечної поведінки; сприяє збереженню та зміцненню здоров'я, розумовому, психологічному і фізичному розвитку дітей; здійснює соціально-педагогічний патронат, взаємодію із сім'єю; є осередком поширення серед батьків психолого-педагогічних та фізіологічних знань про дітей дошкільного віку; додержується фінансової дисципліни, зберігає матеріально-технічну базу; здійснює інші повноваження відповідно до статуту дошкільного навчального закладу [23].



Нині існують такі типи дошкільних навчальних закладів:

- ясла – для дітей віком від двох місяців до трьох років, де забезпечуються догляд за ними, а також їхній розвиток і виховання;
- ясла-садок – для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років, де забезпечуються догляд за ними, розвиток, виховання та навчання;
- дитячий садок – для дітей віком від трьох до шести (семи) років, де забезпечуються їхній розвиток і виховання;
- ясла-садок компенсуючого типу – для дітей віком від двох до семи (восьми) років, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, тривалого лікування та реабілітації. Ці дошкільні навчальні заклади поділяються на спеціальні та санаторні;
- будинок дитини – дошкільний навчальний заклад системи охорони здоров'я для медико-соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також для дітей з вадами фізичного та (або) розумового розвитку від народження до трьох (для здорових дітей) та до чотирьох (для хворих дітей) років;
- дитячий будинок інтернатного типу – забезпечує розвиток, виховання, навчання та соціальну адаптацію дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного та шкільного віку, які перебувають у родинних стосунках та утримуються за рахунок держави;
- ясла-садок сімейного типу – для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років, які перебувають у родинних стосунках і де забезпечуються їхній догляд, розвиток і виховання;
- ясла-садок комбінованого типу – для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років, у складі якого можуть бути групи загального розвитку, компенсуючого типу, сімейні, прогулянкові, у яких забезпечується дошкільна освіта з урахуванням стану здоров'я дітей, їхнього розумового, психологічного, фізичного розвитку;
- центр розвитку дитини – дошкільний заклад, у якому забезпечуються фізичний, розумовий та психологічний розвиток, корекція психологічного і фізичного розвитку, оздоровлення дітей, які відвідують інші навчальні заклади чи виховуються вдома.

Управління системою дошкільної освіти здійснюють спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі освіти і науки; інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані дошкільні навчальні заклади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації та підпорядковані їм органи управління, у сфері управління яких перебувають дошкільні навчальні заклади; органи місцевого самоврядування.

Основним видом середніх закладів освіти є *середня загальноосвітня школа*. Вона забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння визначеного суспільними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство і виробництво, екологічне виховання, фізичне вдосконалення.



Середня загальноосвітня школа складається з: трьох ступенів: першого – початкова школа (4 роки), другого – основна (базова) школа (5 років), третього – старша школа (3 роки). Для розвитку обдарувань, здібностей і талантів дітей створюються профільні класи, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми. Можуть організовуватися вечірні школи, а також класи з очною, заочною формами навчання при загальноосвітніх школах та навчання екстерном для громадян, які потребують спеціальної допомоги та реабілітації, створюються загальноосвітні та спеціальні школи-інтернати, дитячі будинки, дошкільні навчальні заклади.

Мережа загальноосвітніх навчальних закладів формується за такими принципами: доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою; рівність умов кожної людини для повної реалізації і здібностей, таланту, всебічного розвитку; відкритий характер освіти, створенням умов для вибору профілю навчання і виховання відпо-

відно до здібностей, інтересів громадянина; інтеграція внутрішня і зовнішня; соціальний захист дітей.

Позашкільні навчальні заклади. Позашкільна освіта – сукупність знань, умінь та навичок, що отримують вихованці, учні і слухачі в позашкільних навчальних закладах у час, вільний від навчання в загальноосвітніх та інших навчальних закладах [24]. Позашкільна освіта та виховання є частиною структури освіти і спрямовуються на розвиток здібностей, талантів дітей, учнівської та студентської молоді, задоволення їхніх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні.



Система позашкільної освіти – освітня підсистема, що включає державні, комунальні, приватні позашкільні навчальні заклади; інші навчальні заклади як центри позашкільної освіти у позаурочний та позанавчальний час (загальноосвітні навчальні заклади незалежно від підпорядкування, типів і форм власності, у тому числі школи соціальної реабілітації, міжшкільні навчально-виробничі комбінати, професійно-технічні та вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації); гуртки, секції, клуби, культурно-освітні, спортивно-оздоровчі, науково-пошукові об'єднання на базі загальноосвітніх навчальних закладів, навчально-виробничих комбінатів, професійно-технічних та вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації; клуби та об'єднання за місцем проживання незалежно від підпорядкування, типів і форм власності; культурно-освітні, фізкультурно-оздоровчі, спортивні та інші навчальні заклади, установи; фонди, асоціації, діяльність яких пов'язана із функціонуванням позашкільної освіти; відповідні органи управління позашкільною освітою і науково-методичні установи [24].



Для здійснення навчально-виховної роботи позашкільним навчальним закладам надаються спортивні об'єкти, культурні, оздоровчі та інші заклади безкоштовно та на пільгових умовах. Порядок їх надання визначається місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [31].

Професійно-технічна освіта є комплексом педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, уміннями і навичками в обраній ними галузі професійної діяльності, розвиток компетентності та професіоналізму, виховання загальної і професійної культури [25]. Вона забезпечує здобуття громадянами професій відповідно до їх покликань, інтересів, здібностей, перепідготовку, підвищення їхньої професійної кваліфікації.



Система професійно-технічної освіти складається з професійно-технічних навчальних закладів незалежно від форм власності та підпорядкування, що проводять діяльність у галузі професійно-технічної освіти, навчально-методичних, науково-методичних, наукових, навчально-виробничих, навчально-комерційних, видавничо-поліграфічних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих, обчислювальних та інших підприємств, установ, організацій та органів управління ними, що здійснюють або забезпечують підготовку кваліфікованих робітників.

До професійно-технічних навчальних закладів належать: професійно-технічне училище відповідного профілю; професійне училище соціальної реабілітації; вище професійне училище; професійний ліцей; професійний ліцей відповідного профілю; професійно-художнє училище; художнє професійно-технічне училище; вище художнє професійно-технічне училище; училище-агрофірма; вище училище-агрофірма; училище-завод; центр професійно-технічної освіти; центр професійної освіти; навчально-виробничий центр; центр підготовки і перепідготовки робітничих кадрів; навчально-курсний комбінат; навчальний центр [25].

Професійно-технічні навчальні заклади можуть мати денні, вечірні відділення, створювати і входити в різні комплекси, об'єднання.

Система професійно-технічної підготовки складається з професійних навчальних закладів, які присвоюють випусникам кваліфікацію “кваліфікований робітник” з набутої професії відповідного розряду (категорії), а випусникам професійних училищ може присвоюватися кваліфікація “молодший спеціаліст”.

До державних органів управління професійно-технічною освітою належать спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері професійно-технічної освіти; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані професійно-технічні навчальні заклади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації та створені ними органи управління професійно-технічною освітою; міжгалузева рада з професійно-технічної освіти.

Вища освіта забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку їхньої кваліфікації. Вона здійснюється на базі повної загальної середньої освіти.



Вища освіта – рівень освіти, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації [20].



Державна політика в галузі вищої освіти ґрунтується на принципах:

- доступності та конкурсності здобуття вищої освіти кожним громадянином України;
- незалежності здобуття вищої освіти від впливу політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- інтеграції системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти у разі збереження і розвитку досягнень та традицій української вищої школи;
- наступності процесу здобуття вищої освіти;
- державної підтримки підготовки фахівців для пріоритетних напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень;
- гласності під час формування структури та обсягів освітньої та професійної підготовки фахівців.

До складу вищих навчальних закладів входять технікуми (училища), коледжі, інститути, консерваторії, академії, університети та ін. [20].



Відповідно до статусу вищих навчальних закладів встановлено чотири рівні акредитації: перший рівень акредитації (технікум, училище) здійснює підготовку молодших спеціалістів; другий рівень акредитації (коледж) здійснює підготовку бакалаврів; третій і четвертий рівні акредитації (інститут, консерваторія, академія, університет) здійснює підготовку спеціалістів і магістрів.

Вищі навчальні заклади певного рівня акредитації можуть здійснювати підготовку фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями, які забезпечують заклади освіти нижчого рівня акредитації.

Підготовка фахівців у вищих навчальних закладах проводиться за такими напрямками: з відривом від виробництва (очна форма); без відриву від виробництва (вечірня, заочна форми); екстерном (з окремих спеціальностей).

Вищі навчальні заклади здійснюють підготовку за освітніми рівнями:

- *неповна вища освіта* – освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста;
- *базова вища освіта* – освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра;

– *повна вища освіта* – освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра.

Управління в галузі вищої освіти в межах їх компетенції здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі освіти і науки; іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади; органами влади Автономної Республіки Крим; органами місцевого самоврядування; власниками вищих навчальних закладів; органами громадського самоврядування.



Особи, які закінчують вищі навчальні заклади, отримують такі освітньо-кваліфікаційні рівні вищої освіти.

Молодший спеціаліст – це освітньо-кваліфікаційний рівень фахівця, який на основі повної загальної середньої освіти здобув загальнокультурну підготовку, спеціальні вміння та знання, має певний досвід їх застосування для вирішення типових професійних завдань, які передбачені для відповідних посад, у певній галузі економіки.

Бакалавр – це освітньо-кваліфікаційний рівень фахівця, який на основі повної загальної середньої освіти здобув поглиблену загальнокультурну підготовку, фундаментальні та професійно-орієнтовані вміння та знання щодо узагальненого об'єкта праці й здатний вирішувати типові професійні завдання, передбачені для відповідних посад, у певній галузі економіки.

Спеціаліст – це освітньо-кваліфікаційний рівень фахівця, який на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобув спеціальні вміння та знання, має певний досвід їх застосування для вирішення складних професійних завдань, передбачених для відповідних посад, у певній галузі економіки.

Магістр – це освітньо-кваліфікаційний рівень фахівця, який на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра або спеціаліста здобув поглиблені спеціальні вміння та знання інноваційного характеру, має досвід їх застосування та продуктування нових знань для вирішення проблемних професійних завдань у певній галузі економіки.

Підвищення кваліфікації – це поглиблення та подальше вдосконалення технічних і економічних знань, виробничого та практичного досвіду, навичок працівників у межах їх спеціальностей або розширення кваліфікованого профілю працівників шляхом навчання інших чи суміжних професій.

Культура. Важливою умовою становлення української політичної нації є активізація її культуротворчого потенціалу в процесі державотворення.

Подальший розвиток культурної самобутності нації є справою консолідації та взаємодії усіх культурних груп українського суспільства. Це поняття може вживатися в таких значеннях, як:

– сфера духовної, ціннісної, комунікативної організації суспільства, яка визначає норми поведінки, мислення, почуттів різних верств населення і нації в цілому;

– певний історичний рівень розвитку суспільства, творчих сил і здібностей людини, втілений у типах і формах організації життя і діяльності людей, а також в цінностях, які створюються ними.



Мережа закладів, підприємств та організацій культури різних за видами діяльності та формою власності складається з театрів, філармоній, професійних творчих колективів, кіностудій, організацій телебачення, радіомовлення, кіно-, відео-прокату, видавництв, редакцій, музеїв, художніх галерей (виставок), бібліотек, архівів, клубних закладів, кінотеатрів, цирків, парків культури та відпочинку, навчальних закладів і наукових установ, позашкільних закладів естетичного виховання і дозвілля дітей та юнацтва, дизайнерських, реставраційних центрів і майстерень, історико-культурних, архітектурних заповідників, заповідних територій тощо.

У прийнятих Верховною Радою України в 1992 р. “Основах законодавства України про культуру” [44] визначені правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури, зокрема:

- реалізація суверенних прав України у сфері культури;
- відродження і розвиток культури української нації та культур національних меншин, які проживають на території України;
- забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості.

Суб'єктами діяльності в галузі культури є:

- професійні творчі працівники та колективи, працівники культури, окремі громадяни;
- державні й приватні заклади, підприємства, організації та установи, що діють у сфері культури;
- творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, інші громадські об'єднання, їх підприємства;
- держава в особі її органів влади та управління.

Основними принципами культурної політики в Україні є:

- визнання культури як одного із головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають на території України;
- утвердження гуманістичних ідей, високих моральних засад у громадському житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними та класовими інтересами;
- розвиток культурних зв'язків з українцями, що проживають за кордоном, як основи збереження цілісності української культури;
- гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань;
- рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної належності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей;
- доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина;
- забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян;
- заохочення благодійної діяльності у сфері культури підприємств, організацій, громадських об'єднань, релігійних організацій, окремих громадян;
- всебічне міжнародне культурне співробітництво;
- визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури;
- поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури.



Функціонування мови у сфері культури визначається законодавством України про мови. Держава дбає про розвиток україномовних форм культурного життя, гарантує рівні права і можливості щодо використання у сфері культури мов усіх національних меншин, які проживають на території України.

Громадяни будь-якої національності мають право:

- зберігати, розвивати і пропагувати свою культуру, мову, традиції, звичаї та обряди;
- утворювати національно-культурні товариства, центри, створювати заклади культури і мистецтва та навчальні заклади, засновувати засоби масової інформації і видавництва.

Суб'єктами діяльності в галузі культури є: професійні творчі працівники, професійні творчі колективи, працівники культури, окремі громадяни; державні і приватні заклади, підприємства, організації та установи, що діють у сфері культури; творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, громадські об'єднання, їх підприємства; держава в особі її органів влади та управління.



За формами власності сучасна мережа культурних закладів регіонів різноманітна. У них функціонують культурні установи загальнодержавної, комунальної власності, колективної та приватної власності. Як і в інших галузях соціально-культурного призначення підрозділ системи управління, що безпосередньо відповідає за розвиток культури в місті – міське управління (відділ) культури і мистецтв – фінансують, утри-

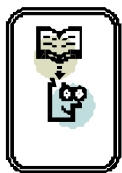
мують мережу міських комунальних закладів культури та управляють нею. Щодо культурних установ інших форм власності міські органи мають створювати умови для їх функціонування, здійснювати контроль за деякими аспектами їхньої діяльності.

До складу цієї галузі в містах, особливо у великих, входить низка установ, яким надається статус національних. Майно таких закладів перебуває в загальнодержавній власності, їх фінансування повністю забезпечується за рахунок державного бюджету. Найбільша їх кількість розташована у м. Києві. Серед них: Національна опера України, Національний музей історії України, Державний музей українського образотворчого мистецтва, Державний академічний український драматичний театр ім. Івана Франка та ін.

Розвиток же комунальної мережі закладів культури в умовах обмеженості бюджетних коштів утруднений.

Поряд із державно-комунальною мережею в більшості регіонів України, особливо у великих містах, існують і розвиваються у складних господарських умовах сотні недержавних культурно-мистецьких організацій (театрів-студій, музеїв, книговидавництв, аудіовидавничих фірм, продюсерських центрів, дистриб'юторських фірм, мистецьких галерей тощо). Нині вони вже становлять помітну і важливу частину культурної сфери, а в деяких галузях (наприклад аудіо-та книговидання) навіть переважають державні і комунальні заклади. Однак досі не розроблена дійова державна політика сприяння недержавному сектору в культурі, не створені для нього сприятливі податкові умови. В Україні практично не діють такі поширені в цивілізованому світі ефективні механізми підтримки культурних і мистецьких проєктів, як конкурсне надання грантів, відсутня цілісна законодавча база для неприбуткових культурних організацій.

Розширення самостійності театральних закладів, уведення принципів різноманітності творчих колективів, стилів зумовлюють необхідність пошуку та впровадження різноманітних форм організації художнього життя, трансформації традиційних управлінських структур, тобто утвердження їх багатоваріантності. Остання зумовлена переходом на нові умови роботи і має забезпечуватися створенням місцевих фондів розвитку мистецтва, можливістю фінансування мистецьких колективів не тільки державними органами, а й за рахунок коштів недержавних організацій, приватного капіталу. Все це докорінно змінює роль, функції та принципи роботи органів управління у сфері культури в бік координації, експертизи пропозицій, проєктів тощо.



На місцях має бути здійснено перехід від централізованих директивних форм управління культурною діяльністю шляхом цільового фінансування, підтримки суспільно важливих художніх програм, окремих новаторських пошуків, діяльності академічних театрів і колективів, які мають відігравати вирішальну роль у розвитку національного мистецтва.

Водночас у складі міської мережі перебуває переважна більшість установ культури, діяльність яких здійснюється переважно на безплатній основі (бібліотеки, школи естетичного виховання). Тому разом зі створенням сприятливих умов для нових форм господарювання міських закладів культури міські органи управління мають визначити напрями утримання та розвитку закладів культури, послуги яких не будуть повністю переведені на комерційну основу.

Соціально-економічний стан країни та перспективи розвитку певною мірою залежить від стану здоров'я її населення. Належний розвиток охорони здоров'я впливає також на економію часу на виробництві через зменшення лікарняних відпусток і підвищення трудової активності. Основним завданням функціонування цієї галузі є збереження фізичного, психологічного, духовного стану людини, підвищення трудового потенціалу країни.

Охорона здоров'я – це галузь діяльності держави, метою якої є організація та забезпечення доступного медичного обслуговування населення; система державних, громадських, індивідуальних заходів і засобів, спрямованих на забезпечення, збереження та розвиток фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя [19].



У ст. 49 Конституції України визначено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [35]. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя населення.

Охорона здоров'я – один з пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава розробляє політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію, яка покладається на органи державної виконавчої влади.

Особисту відповідальність за неї несе Президент України, який у своїй щорічній доповіді Верховній Раді України звітує у тому числі й про стан реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я. Президент України виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я, через систему органів державної виконавчої влади втілює в життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України.

Кабінет Міністрів України організовує розробку та здійснення комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Міністерства, відомства та інші центральні органи державної виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в галузі охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти розвитку системи охорони здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення галузі, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у галузі охорони здоров'я.

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я. Крім того, заклади охорони здоров'я створюються підприємствами, установами та організаціями з різними формами власності, а також приватними особами за наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців.

Функціональне призначення охорони здоров'я полягає у збільшенні довголіття та активної діяльності людини, зміцненні її здоров'я.

Система охорони здоров'я являє собою мережу лікувально-профілактичних закладів, діяльність яких спрямована на збереження та поліпшення стану здоров'я населення, забезпечення високої та тривалої працездатності людини, попередження та лікування хвороб, профілактику захворювань, задоволення потреб населення в лікарських засобах, медичному обслуговуванні тощо.



Громадяни України отримують лікувально-профілактичну допомогу трьох видів, зокрема:
– первинну (надається переважно за територіальною ознакою сімейними лікарями або іншими лікарями загальної практики);
– вторинну (спеціалізовану) (надається лікарями, які мають відповідну спеціалізацію і можуть забезпечити більш кваліфіковане консультування, діагностику, профілактику і лікування, ніж лікарі загальної практики);
– третинну (високоспеціалізовану) (надається лікарем або групою лікарів, які мають відповідну підготовку в галузі складних для діагностики і лікування захворювань, у разі лікування хвороб, що потребують спеціальних методів діагностики та лікування, а також з метою встановлення діагнозу і проведення лікування захворювань, що рідко трапляються).

До складу мережі охорони здоров'я належать поліклініки, лікарні, медичні консультації, амбулаторії, пологові будинки, санітарно-епідемічні станції, різноманітні медичні та діагнос-

тичні центри, диспансери, шпиталі, станції швидкої допомоги, спеціалізовані науково-медичні установи, фельдшерсько-акушерські пункти, аптеки тощо.

Існуючі підходи до реформування фінансування системи охорони здоров'я можна звести до таких трьох напрямів: муніципальне управління охороною здоров'я; централізоване, державне регулювання і фінансування цієї сфери; платна медицина. Вважається, що оптимальний варіант має інтегрувати три зазначені напрями, оскільки саме такий підхід найбільше відповідає структурі цієї галузі, дає змогу врахувати вплив різноспрямованих факторів на діяльність медичних закладів. Одна з найбільш складних проблем – забезпечення багатоканального фінансування, оптимізація пропорцій під час формування ресурсів між державою, місцевими органами влади, страховою медициною за рахунок оплати послуг самими хворими та ін. Як один з напрямів розв'язання цієї проблеми розглядається медичне страхування. Для його впровадження необхідно розробити державну та відповідні територіальні програми медичного страхування і механізм їх впровадження.

Керуючись гуманістичними принципами і враховуючи складну екологічну ситуацію в місті, яка найбільше впливає на здоров'я дітей, безумовно, все, що стосується відтворення і зміцнення здоров'я дітей, буде безплатним. Про це свідчить і досвід інших країн. Безплатними мають залишатись медичні послуги і для інвалідів, безробітних, а також пенсіонерів, тобто тих, на чий гроші була створена матеріальна база охорони здоров'я, але хто не завжди може оплатити медичні послуги. Таким чином, безплатне надання медичних послуг вказаним категоріям населення доцільно зберегти за рахунок бюджетного фінансування. Це стосується і державних програм щодо соціальних хвороб (СНІД, онкозахворювання, інфекційні та паразитарні хвороби тощо), відповідальність за виконання яких покладатиметься на місцеві органи влади.

Місцеві органи влади мають сприяти розвитку приватної медицини. З цією метою слід провести інвентаризацію площ медичних закладів і невикористані площі пропонувати для надання в оренду під приватні заклади охорони здоров'я. Завдяки цьому з'явиться можливість поліпшити обслуговування соціально незахищених хворих шляхом спрямування на їх потреби коштів від орендної плати тощо.



Перспективи охорони здоров'я населення пов'язуються з поліпшенням медичного обслуговування за рахунок зміцнення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я та кадрового забезпечення, будівництва нових спеціалізованих закладів, надання первинної лікувально-профілактичної допомоги за територіальною ознакою лікарями загальної практики (сімейні лікарі), упорядкування пільгового забезпечення соціально незахищених верств населення медикаментами шляхом переходу на адресну грошову дотацію, реалізації медичного страхування, розвитку приватної медицини.

Соціальний захист населення. Головне завдання системи соціального захисту (як і державної системи соціального захисту взагалі) – захист прав кожного жителя щодо реалізації законодавчо визначених соціально-економічних гарантій із забезпечення та підтримки певного рівня життя.



У Конституції України визначено: “Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом” [35].

Сучасну систему соціального захисту населення в Україні утворюють такі елементи: пенсійне забезпечення, допомога сім'ям з дітьми, житлові субсидії, допомога з безробіття та ін.

Існуюча система соціального захисту організаційно являє собою комплекс різноманітних та різновідомчих структур.

Актуальними є більш чіткий функціональний розподіл прав й обов'язків між державою та місцевими органами управління із соціального захисту населення, розширення правових можливостей місцевих органів влади щодо соціального захисту громадян, удосконалення соціальних нормативів з урахуванням регіональних особливостей.



До структури управління цією системою входять відділи, управління з питань соціального захисту (забезпечення), а також структурні підрозділи органів державної системи соціального захисту (Міністерство праці та соціальної політики України, Державна служба зайнятості України, Пенсійний фонд України, Фонд соціального захисту інвалідів України, Фонд соціальної адаптації молоді України та ін.). Реально діюча система соціального захисту об'єднує також різні фонди соціальної допомоги (як державної, так і недержавної форми), фонди соціального страхування та різноманітні громадські установи. Однак основним елементом цієї системи є управління (відділ) соціального захисту, що входить до структури міських виконавчих органів.

Поступове скорочення великої кількості та різноманітності пілг має привести до спрощення та прозорості всієї системи соціального захисту, упорядкування механізму адресності та підвищення його ефективності.



Основними завданнями управління відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” є розвиток соціального забезпечення з метою задоволення потреб соціально незахищених громадян; створення системи адресної соціальної допомоги і підтримки малозабезпечених громадян і сімей з дітьми, які відповідно до законодавства мають право на її отримання; сприяння працевлаштуванню інвалідів, ужиття заходів щодо їхнього професійного навчання, забезпечення матеріально-побутового обслуговування інвалідів та пенсіонерів; здійснення контролю за наданням пілг громадянам, які відповідно до законодавства мають право на їх отримання; розширення і зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту населення, розвиток мережі будинків-інтернатів для людей похилого віку та інвалідів; підвищення рівня обслуговування громадян, які перебувають у закладах соціального захисту населення; здійснення разом з органами місцевого самоврядування, управліннями і відділами міськвиконкому (державної адміністрації) та громадськими організаціями комплексних цільових програм, спрямованих на посилення соціального захисту інвалідів, ветеранів війни та праці, поліпшення обслуговування одиноких непрацездатних громадян, громадян похилого віку, розвиток мережі територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та інвалідів і надомних форм обслуговування, будівництво спеціальних житлових будинків для цієї категорії населення тощо [29].

Подальший розвиток системи соціального захисту сприятиме розвитку нових організаційних форм у міській системі соціальної допомоги. Становлення і розвиток, посилення ролі та функцій міських територіальних центрів (з районними відділеннями) із соціального обслуговування одиноких непрацездатних громадян та інших уразливих верств населення – яскравий приклад цього. В умовах обмеженості бюджетних коштів саме поширення соціального обслуговування громадян похилого віку й інвалідів у нестационарних установах – територіальних центрах та відділеннях соціальної допомоги вдома – забезпечує вирішення цього питання.



Система соціального захисту виконує дві основні функції: зменшення негативних наслідків бідності шляхом надання короткотермінової адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення та запобігання бідності завдяки створенню умов для участі громадян у соціальному страхуванні в працездатному віці. Зазначимо, що виконується в основному перша функція, для реалізації другої умови ще не створені.

Активна політика зайнятості та поступове впровадження нового механізму оцінки вартості робочої сили створюватиме умови для реалізації нормального механізму самозабезпечення, підвищення купівельної спроможності населення, скорочення соціальних ризиків.

Саме з процесом соціального страхування за напрямками: пенсійного страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; медичного страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок

безробіття; інші види страхування, передбачені законами України, пов'язаний новий етап соціального захисту населення. Основними джерелами коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування мають стати внески роботодавців та застрахованих осіб.

Нині існує дві форми соціального захисту (за джерелом походження).

Перша форма – надання (згідно з чинним законодавством) з міського бюджету або безпосередньо з державного бюджету допомоги найменш соціально захищеним громадянам у вигляді грошових виплат або різноманітних послуг (безплатного харчування, соціальної реабілітації та ін.).

Друга форма – надання допомоги цій категорії громадян різними недержавними структурами, громадськими організаціями. Місцеві органи влади разом зі стабілізацією фінансового становища системи соціального забезпечення мають створювати нормативно-правові й організаційні умови для розвитку приватних соціальних фондів, приватного страхування, недержавних пенсійних фондів, інституту соціального партнерства. Як свідчить аналіз, на ринку соціальних послуг доцільне запровадження системи соціального замовлення, тобто комплексу заходів організаційно-правового характеру для реалізації загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі.

Серед чинників, які впливають на зміцнення здоров'я громадян, досягнення їх високої працездатності та довголіття, чільне місце посідають засоби *фізичної культури і спорту*.

Фізична культура і спорт – складова загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, активне проведення часу, покращення культури спілкування, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування особистості.

Фізична культура і спорт як сфера соціальної діяльності спрямована на збереження та зміцнення здоров'я, розвиток психофізичних здібностей людини в процесі усвідомленої рухової активності.



Фізична культура – діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя. Фізична культура має такі напрями: фізичне виховання різних груп населення, масовий спорт, фізкультурно-спортивна реабілітація [26].

Фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування.

Спорт є органічною частиною фізичної культури і спорту, особливою сферою виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності. Соціальна цінність спорту визначається його дійовим стимулюючим впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення.

До функцій підгалузі фізкультури і спорту належать підвищення рівня фізичної культури населення, який характеризується зростанням кількості людей, що займаються спортом, підвищення ефективності фізкультурно-масової роботи, організація дозвілля та активного відпочинку людей. Мережа підгалузі складається з численних об'єктів, до складу яких входять: стадіони, спортивні майданчики, басейни, спортивні школи та клуби, спеціалізовані спортивні установи та інші спортивні споруди.



Державна політика у сфері фізичної культури і спорту ґрунтується на засадах:
– визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави;
– визнання фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя;
– визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави;

- забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності;
- гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту;
- забезпечення безпеки життя та здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів;
- сприяння безперервності та послідовності занять фізичною культурою і спортом громадян різних вікових груп;
- утвердження етичних та моральних цінностей фізичної культури і спорту;
- створення умов для соціального та правового захисту громадян у сфері фізичної культури і спорту;
- забезпечення підтримки громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості;
- забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян;
- заохочення благодійної діяльності у сфері фізичної культури і спорту;
- орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у цій сфері [26].

Мережа галузі складається з численних об'єктів, до складу яких входять стадіони, спортивні майданчики, басейни, спортивні школи та клуби, спеціалізовані спортивні установи та інші спортивні споруди.

У перспективі основною метою фізичного виховання населення має стати формування громадської свідомості, що фізична культура необхідна людині не менше, ніж духовна. Для цього потрібні не стільки капітальні вкладення, скільки систематична агітація, пропаганда, виховна робота, ідеологія здорового способу життя.



Оскільки згідно з Конституцією України всі громадяни мають право на заняття фізичною культурою і спортом, місцеві органи влади зобов'язані сприяти в цьому всім жителям міста незалежно від соціального походження, економічного становища і прибутків, віку або етнічної належності. Це здійснюватиметься переважно шляхом:

- усунення психологічних, соціальних, економічних і фізичних перешкод, які заважають багатьом жителям міста брати участь у спортивних заходах;
- розробки політики розвитку спорту і програм спортивних тренувань для допомоги тим, у кого є особливі потреби, із залученням таких груп, як молодь, жінки, люди похилого віку, інваліди до участі у спортивних заходах;
- створення спортивних майданчиків на житлових масивах;
- надання можливості займатися традиційними і сучасними видами спорту в спортивних закладах;
- спорудження відкритих ділянок, ігрових майданчиків, водних басейнів і велосипедних доріжок з метою розвитку і стимулювання активного відпочинку тощо.

Туризм – це економічна діяльність юридичних та фізичних осіб, яка передбачає створення, пропозицію і реалізацію товарів та туристичних послуг.

Туризм охоплює більшість галузей економіки (промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт, страхування, зв'язок, торгівлю, ресторанне господарство, житлово-комунальне господарство, сферу побутових послуг, культуру, мистецтво, спорт тощо), а також стимулює їх розвиток [32]. Доходи понад 40 окремих галузей і підгалузей економіки безпосередньо залежать від туристичної діяльності.



За визначенням, прийнятим ООН у 1954 р., туризм – це активний відпочинок, який впливає на зміцнення здоров'я, фізичний розвиток людини, пов'язаний з пересуванням за межі постійного місця проживання.

У матеріалах Всесвітньої конференції з туризму, проведеної ВТО у 1981 р. у м. Мадридї, дано наступне визначення: туризм – один з видів активного відпочинку, є подо-

рожами, скоюваними з метою пізнання тих або інших районів, нових країн і поєднуванні в ряді країн з елементами спорту.

У 1993 р. Статистична комісія ООН прийняла ширше визначення: туризм – це діяльність осіб, які подорожують і здійснюють перебування в місцях, що знаходяться за межами їх звичного середовища, протягом періоду, що не перевищує одного року підряд, з метою відпочинку, діловими та іншими цілями.

Стратегічна мета розвитку туризму в Україні полягає у створенні продукту, конкурентоспроможного на світовому ринку, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечити на цій основі комплексний розвиток територій, їх соціально-економічних інтересів з огляду на збереження екологічної рівноваги та історико-культурної спадщини.

Туризм не тільки безпосередньо чи опосередковано охоплює більшість галузей економіки, у тому числі промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт, страхування, зв'язок, торгівлю, ресторанне господарство, житлово-комунальне господарство, сферу побутових послуг, культуру, мистецтво, спорт тощо, а й стимулює їх розвиток. Тому доходи окремих галузей і підгалузей безпосередньо залежать від туристичної діяльності.

До основних видів туризму належать: туризм внутрішній – вид туризму, що включає подорожі в межах України осіб, які постійно перебувають у країні; туризм зарубіжний (виїзний) – вид туризму, що включає подорожі осіб, які постійно перебувають в Україні, до іншої країни; туризм іноземний (в'їзний) – вид туризму, що включає подорожі в межах України осіб, які постійно не живуть у ній. Крім цього, виділяють екскурсивну діяльність – вид соціально-економічної діяльності з формування, просування та реалізації туристичного продукту, що не передбачає послуги з розміщення осіб протягом періоду, що не перевищує 24 годин.



Залежно від категорій осіб, які здійснюють туристичні подорожі (поїздки, відвідування), їх цілей, об'єктів, що використовуються або відвідуються, чи інших ознак існують такі види туризму: дитячий, молодіжний, сімейний, для осіб похилого віку, для інвалідів, культурно-пізнавальний, лікувально-оздоровчий, спортивний, релігійний, екологічний (зелений), сільський, підводний, гірський, пригодницький, мисливський, автомобільний, самодіяльний тощо.

Інфраструктура туризму надає такі види послуг: розміщення туристів та забезпечення їх харчуванням; переміщення туристів як по країні відвідування, так і транзитний проїзд по території інших країн різними видами транспорту; реклами та збутові (тобто послуги агентств з розробки маршрутів подорожей, бронювання місць на транспорті, засобів розміщення); екскурсії (послуги перекладачів, екскурсіводів, груповодів); задоволення культурних, ділових та наукових інтересів; торговельних підприємств; контрольно-адміністративних органів (прикордонних, митних, валютних, карантинних, міліцейських служб, а також органів, які надають послуги з оформлення документів – паспортів, віз та ін.); страхування туристів; інформаційні служби для туристів (інформація про заклади розміщення, митні та прикордонні формальності, курси валют країн відвідування, види транспорту, маршрути та ціни на них); державні туристичні органи; іноземні юридичні та суспільні туристські організації.

Туризм кваліфікується як один з видів активного відпочинку. Водночас він не може розвиватися без збереження й охорони природного середовища. У взаємовідносинах туризму та навколишнього середовища можна виділити такі аспекти: туризм як вид людської діяльності неможливий без тісного контакту з навколишнім природним середовищем і водночас вимагає дотримання належних правил користування, збереження певного його стану, а також усіх природних ресурсів; туризм пов'язаний з активністю подорожуючих на природі, а отже, породжує і певні негативні чинники (деградацію біоценозів, погіршення стану ландшафту, пожежонебезпеку місцевості; туризм як вид діяльності, що здійснюється в тісному контакті з природним оточенням, є дійовим засобом природоохоронного виховання і природоохоронної роботи, виховання любові до рідного краю та Батьківщини серед підрастаючого покоління.

Сучасна матеріально-технічна база туристичної інфраструктури включає: лікувально-оздоровчі заклади (санаторії, санаторії-профілакторії, будинки відпочинку, дитячі оздоровчі табори),

туристично-екскурсійні заклади (туристичні готелі, бюро подорожей та екскурсій, туристичні бази, автобази, підприємства, дитячі туристичні установи), заклади відпочинку (будинки та бази відпочинку, дитячі табори відпочинку, будинки рибалок та мисливців), транспортну систему (залізничний, автомобільний, повітряний, річковий, електричний, гужовий транспорт), ресторанне господарство (кафе, їдальні, ресторани, бари), торгівлю (магазини, палатки, кіоски), систему зв'язку (телефони, пошта, телетайп, радіо, телебачення, Інтернет), побутове обслуговування (будинки побуту, комплексні приймальні пункти, банно-пральні комбінати, хімчистки), культурні заклади (клуби, бібліотеки, дискотеки, кінотеатри, театри, філармонії, музеї), мисливсько-рибальські угіддя (держлісгоспи, водно-болотяні угіддя, річки, озера, ставки) [32].



Серед основних видів туризму чільне місце посідає сільський зелений туризм, який, з одного боку, сприяє подорожжю туристів по сільській місцевості, знайомству з культурною спадщиною, традиціями, національною кухнею, перебуванню в екологічно чистому середовищі та споживанню натуральної їжі, а з другого – забезпечує участь сільського населення у здійсненні підприємницької діяльності.

Для цього виду туризму характерне те, що він дає можливість міським жителям відпочивати у сільській місцевості на природі, позбутися стресів, відвідати місцеві пам'ятки, ознайомитися з побутом сучасних сільських жителів та народними традиціями, які вони зберігають, а за бажанням – взяти участь у сільськогосподарських роботах.

Сільський зелений туризм умовно можна поділити на різновиди:

– екологічний туризм – туристична діяльність, яка здійснюється на території об'єктів природного заповідного фонду (національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, біосферних заповідників тощо);

– зелений туризм – туристична діяльність, яка здійснюється на території натуральних природних ландшафтів (лісо-, луго- і гідропарків, ботанічних садів, дендрологічних парків та ін.);

– сільський туризм – туристична діяльність на території сільських населених пунктів, де є умови відпочинку міських жителів (наявність екологічно чистого ландшафту, привабливого житла та необхідного набору об'єктів соціальної інфраструктури);

– агротуризм – туристична діяльність у сільській місцевості, де є умови для виробництва сільськогосподарської продукції та відпочинку міського населення.

Розвиток сільського зеленого туризму в Україні характеризується особливостями організації, регіонами поширення, функціональними завданнями, напрямками та формами туристичної діяльності.

Сільський зелений туризм виступає і як елемент бізнесу, і як тип господарювання, зокрема дає можливість створення нових робочих місць для сільських жителів, зниження рівня безробіття та впливу працевдатного населення, отримання реальних доходів. Він стимулює поліпшення облаштування сільських населених пунктів та їх благоустрою, сприяє формуванню на селі кооперативних форм обслуговування туристів і відпочиваючих, будівництву міні-готелів, блоків ресторанного господарства, об'єктів організації активного відпочинку, створює умови для поліпшення наповнюваності місцевих бюджетів. Крім того, цей вид підприємництва не вимагає державних капітальних вкладень, а задовольняється використанням наявного потенціалу сільських регіонів.

Нині визначені основні види діяльності у сфері зеленого сільського туризму, а саме: облаштування туристичних маршрутів, облаштування та експлуатація стоянок для туристів, робота гідом, або екскурсиводом, транспортне обслуговування туристів, егерська діяльність (полювання, аматорське та спортивне рибальство), прокат туристичного спорядження, послуги з приймання туристів, кулінарні послуги, підготовка культурних програм, народні промисли, виробництво та реалізація туристам екологічно чистих харчових продуктів, ягід, грибів тощо [56].

Серед мотивів вибору туристами саме сільського зеленого туризму можна виділити такі:

– відсутність коштів для відпочинку на дорогих курортах;

– усталений спосіб відпочинку на природі у певної категорії людей незалежно від достатку, з огляду на сімейні або інші традиції;

– необхідність оздоровлення в даних кліматичних умовах;

- близькість до природи та можливість більше часу проводити на свіжому повітрі в лісі, на озері;
- можливість харчуватися екологічно чистими та дешевими продуктами;
- можливість взяти участь у сільськогосподарських роботах для задоволення;
- потреба у спокійному розміреному житті (характерно для розвинених країн світу);
- можливість долучитися до іншої культури та звичаїв, взяти участь у місцевих святах та розвагах;

- спілкування з людьми іншої суспільної формації.

Основними пунктами сільського зеленого туризму визначені:

- традиційні популярні місця за околицями міст, основну частку відвідувачів яких становлять одноденні туристи;
- традиційні території для відпочинку на свята та під час відпусток і канікул;
- сільські території, основна частина туристичного продукту яких характеризується маленькими селами з багатим історичним, архітектурним, культурним або промисловим спадком, розкиданим у сільській місцевості;
- віддалені території, які пропонують життя серед дикої природи;
- багаті сільськогосподарські території, які надають можливість займатися сільськогосподарською діяльністю;
- території, які розташовані біля моря, але віддалені від узбережжя;
- гірські або лісові масиви.

Екскурсія відіграє важливу роль у туризмі. Вона є джерелом нової інформації, нових вражень і відчуттів, формою організації дозвілля та пропаганди збереження навколишнього природного середовища, формування інтересів людини до культурної та природної спадщини. Тематика і види екскурсій, які можуть проводитися в сільській місцевості, дуже різноманітні. Адже не тільки в містах відбувалися видатні історичні події, жили відомі діячі громадського і культурного життя, будувалися визначні споруди. До найпоширеніших видів екскурсійної діяльності в сільській місцевості належать краєзнавчі, які охоплюють природу, історію, етнографію, архітектуру місцевості, життєпис видатних осіб, які народилися або жили тут, тощо.

Основою для підготовки екскурсій у сільській місцевості можуть стати матеріали краєзнавчих і меморіальних музеїв як державних, так і тих, що працюють на громадських засадах (у школах або при клубах). Саме працівники та активісти таких осередків організують та проводять пошукову, методичну й екскурсійну роботу в сільській місцевості. Цей вид туризму, сприяючи розвитку малого бізнесу в аграрних регіонах, дає можливість міським жителям активно відпочивати у приватних сільських господарствах, а сільським господарям поліпшити своє фінансове становище.

8.4. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури регіону

Розвиток соціальної інфраструктури зумовлюється здебільшого матеріальним виробництвом. У свою чергу соціальна сфера впливає як на розвиток виробничої сфери, так і на інші соціально-економічні процеси, що виникають у суспільстві.



Результати праці в галузях соціальної інфраструктури часто виступають у формі нематеріально-речових благ, тобто об'єктом трудового впливу в цій сфері є не речовина природи, а сама людина, її потреби. Якщо продукція галузей матеріального виробництва задовольняє матеріальні потреби населення, то соціальної інфраструктури – особисті, духовні та інші соціальні потреби.

Саме діяльність підприємств, організацій та установ соціальної інфраструктури спрямована на задоволення різноманітних життєвих потреб населення. У зв'язку з цим єдність принципів управління розвитком соціальної інфраструктури та матеріального виробництва визначається єдністю виробничих процесів в обох сферах економіки.

Серед вітчизняних учених існує думка про те, що категорії “управління” та “регулювання” не мають суттєвих відмінностей і формально є схожими. Інші вчені вважають ці економічні

категорії не тотожні. Як відомо, державне управління забезпечує виконання значно ширшого кола функцій порівняно з державним регулюванням.

На думку Й. Завадського, державне регулювання передбачає “створення умов для здійснення процесів, що виникають на основі саморегулювання, шляхом використання організаційних, економічних, правових та інших нормативів” [17]. Сам термін “регулювання” означає впорядкування або підпорядкування відповідним правилам, певній системі.

У процесі регулювання господарської діяльності держава застосовує різноманітні засоби і механізми. До основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб’єктів господарювання відносять: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікацію та стандартизацію; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [7].



Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” поняття “державне регулювання” визначено як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб’єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб’єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України. Отже, державне регулювання – це система правових, економічних, соціальних, організаційних та фінансових заходів, що вживаються державою з метою забезпечення ефективного розвитку суб’єктів господарювання галузей економіки [28].

Механізми регулювання включає певний набір методів.

Адміністративні методи регулювання – це методи, в основу яких покладені вольові рішення у формі наказів, розпоряджень і норм, що є обов’язковими для виконання керованими підсистемами (погодження питань про надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів; розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладення санкцій за їх вчинення; контроль за виконанням місцевих замовлень і контрактів на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку населеного пункту; надання дозволів на розміщення реклами тощо).

Економічні методи регулювання – це управління шляхом створення спеціальних умов і нормативів, виконання яких забезпечує вигоду виконавцям, а невиконання карається штрафними санкціями в різній формі, найчастіше у грошовій (установлення переліку місцевих податків і зборів; надання податкових пільг; залучення та надання кредитів, державних дотацій, субсидій, субвенцій та ін.).

Методи нормативно-правового регулювання (розв’язання міськими радами та їх виконавчими комітетами проблем соціально-економічного розвитку населеного пункту відповідно до чинного законодавства України).

Громадські методи регулювання – це застосування форм морального впливу з боку суспільства на поведінку осіб, які керують економічними системами [34].

Методи державного регулювання ґрунтуються на таких основних принципах: узгодженість індикативного та директивного управління, державний протекціонізм, принцип єдності економічних і соціальних цілей.



Головним економічним важелем регулювання соціального розвитку села чинне законодавство визначає бюджетне фінансування за рахунок державного та місцевих бюджетів. Останніми роками загальний обсяг інвестицій у відтворення матеріальної бази соціальної інфраструктури значно зменшився. Галузева структура, склад і розміщення її об’єктів формуються значною мірою стихійно. Оскільки у бюджетних асигнуваннях на підтримку розвитку об’єктів соціального призначення переважають відшкодування витрат підприємств на будівництво відповідних закладів, органи державного управління практично не мають можливості керувати цим про-

цесом. Тому найбільше коштів витрачено на створення інженерних комунікацій та значно менше – на зміцнення матеріальної бази закладів освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Нове будівництво велося для оновлення чи розширення матеріальної бази діючих установ, а більшість населених пунктів, які не мали необхідних об'єктів, так і залишилися не забезпеченими.

Система управління розвитком соціальної інфраструктури регіону донедавна спиралася переважно на галузевий підхід. Нові форми господарювання у виробничій сфері, нова схема фінансування розвитку соціальної інфраструктури вимагають переходу від галузевого до територіального принципу управління соціальним розвитком населених пунктів. Це дає можливість місцевим органам самоврядування формувати й використовувати доходну частину місцевого бюджету, достатню для забезпечення соціальних потреб жителів на мінімальному рівні.

Функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, якнайповніше задоволення особистих потреб людини залежать від її матеріального добробуту, який визначається насамперед розвитком матеріального виробництва. У процесі виробничої діяльності працівник не тільки одержує заробітну плату за свою працю, а й бере участь у формуванні власності, прибутку та управлінні підприємством. Створені в галузях матеріального виробництва матеріальні та фінансові ресурси в повному обсязі мають спрямовуватися також на утримання і розвиток соціальної інфраструктури сільських населених пунктів. Чим ефективніше працює виробництво, тим більше відрахувань надходить до бюджету (державного, місцевого), у тому числі на розвиток і будівництво об'єктів соціального призначення.



До функцій системи управління соціальною розбудовою населених пунктів слід віднести:

- підготовку й подання на розгляд місцевими органами державної влади проектів загальних та цільових програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідного населеного пункту;*
- підготовку та подання до відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування пропозицій щодо формування бюджетних коштів на соціальну розбудову території населеного пункту та контроль за їх виконанням, сприяння інвестиційній діяльності;*
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в законодавчо визначених межах;*
- періодичне заслуховування підвідомчих керівників про виконання програм соціального спрямування та бюджету;*
- забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку населеного пункту із залученням до цього в законодавчому порядку всіх підприємств, установ та організацій, розміщених на його території;*
- проведення конференцій, семінарів, круглих столів, нарад з питань соціально-економічного розвитку населеного пункту.*



Комплексний розвиток міста (села, селища) в системі загальнодержавного регулювання передбачатиме такі блоки повноважень:

- загальна координація комплексної розбудови населеного пункту, забезпечення єдиної державної політики щодо розвитку територій, опрацювання її основних напрямів;*
- організація юридично-правової системи, забезпечення реального самоуправління самоврядних структур з проблем відродження населеного пункту з урахуванням ринкових перетворень, контроль за дотриманням нормативно-правових актів у процесі територіальної розбудови;*
- розроблення державних довгострокових комплексних програм, упровадження концептуальних і методологічних основ їх формування, опрацювання стандартів загальнодержавного рівня, контрольних цифр, нормативів та контроль за їх виконанням;*
- забезпечення єдиної цільової інвестиційної політики щодо здійснення державних комплексних та регіональних програм з питань розвитку населених пунктів, розробка та обґрунтування в правовому аспекті пільг з надання фінансової допомоги, а також контроль за виконанням державного бюджету;*

- наукове та інформаційне забезпечення розвитку територій міста (села, селища), надання наукових та юридичних консультацій;
- залучення установ і навчальних закладів до планування та виконання наукових досліджень, підготовки та перепідготовки фахівців для соціального підкомплексу.

У загальному механізмі взаємодії галузей економіки суттєве значення має оптимальність розподілу матеріальних і фінансових ресурсів, а також їх перерозподіл на розвиток та функціонування соціальної інфраструктури. Звідси результативність матеріального виробництва залежить не тільки від його організації, а й від удосконалення системи управління соціально-економічним розвитком міста (села, селища). Оптимальний варіант розвитку мережі об'єктів соціальної інфраструктури через зворотний зв'язок впливає на ступінь реалізації виробничого потенціалу міста (села, селища). Саме такий розгляд взаємодії систем дає підставу зосередити увагу дослідження на вдосконаленні механізму управління соціальними процесами як на чиннику матеріального виробництва.

Переорієнтація командно-адміністративного управління на користь місцевого самоврядування докорінно змінює методичні підходи до формування управлінських рішень. Це практично новий методичний підхід, який передбачає заміну галузевого управління територіальним з подальшою чіткою регламентацією дій керівних структур, насамперед на місцевому, а далі – на районному, обласному, регіональному і загальнодержавному рівнях. Вони мають бути орієнтовані на створення належних умов праці та максимальне задоволення соціальних потреб сільського населення [34]. Тому державне регулювання соціального розвитку на місцевому рівні, яке визначатиметься різними формами власності та ґрунтуватиметься на самоврядних принципах влади, зумовлює виконання таких функціональних повноважень, зокрема:

- ринкової орієнтації соціального підкомплексу, відпрацювання чіткої стратегії і тактики реформування управління з урахуванням місцевих пріоритетів. Нині в умовах обмежених ресурсів тільки такий принцип може забезпечити оптимальний варіант розв'язання соціальних проблем. Усі ресурси (навіть мінімальні) концентруються на пріоритетних напрямках розвитку кожного поселення;

- забезпечення реального самоуправління, створення єдиної збалансованої системи управління соціальною розбудовою сільського населеного пункту, перехід від галузевого до самоврядно-територіального управління комплексним розвитком територій, регулювання соціального розвитку та відродження кожного поселення органами самоврядування як єдиних повноправних суб'єктів управлінської діяльності;

- розв'язання проблем адміністративно-територіального характеру: проведення моніторингу (соціальних обстежень та паспортизації), упорядкування адресної характеристики населених пунктів, уточнення нових меж, визначення їх у натурі та на схематичних планах, накреслення перспектив загального розвитку населених пунктів, визначення мети та стратегії соціального розвитку;

- проведення інвентаризації та якісної оцінки функціонування об'єктів соціальної інфраструктури, обґрунтування етапів їх передачі в комунальну, приватну та інші форми власності, установлення їх фізичного стану та фінансових можливостей підприємств – власників соціальних об'єктів. Оцінку необхідно проводити по кожному об'єкту, блоку, підкомплексу, порівнюючи їх стан функціонування з науково обґрунтованими соціальними нормами послуг з розрахунку на кожного жителя, які потрібно терміново розбити на перехідний і більш віддалений період;

- розробка та затвердження відповідними регіональними державними адміністраціями генеральних планів забудови і розвитку мережі соціальних об'єктів у комплексі з інженерним облаштуванням. Особливу увагу доцільно звернути на створення альтернативних, комбінованих (поєднання державних та приватних) підприємств, визначити пільги щодо їх створення, виділення їм земельних ділянок, приміщень тощо для господарського облаштування;

- прогнозування чисельності населення та розробка на цій основі нормативів забезпеченості об'єктами соціальної сфери на рівні населених пунктів. Нормативи необхідно розрахувати на оглядовий період, беручи до уваги гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг, на більш віддалену перспективу виходячи з оптимальної потреби в них;

– опрацювання на місцевому рівні поточних та перспективних прогнозів, загальних і цільових комплексних програм соціального розвитку територій, оптимально поєднавши принцип централізації з господарською самостійністю самоврядних структур, узгодження територіальних можливостей з регіональними та державними можливостями реалізації соціальних програм, узгодження цілей і завдань щодо соціальної розбудови за схемою “мета – завдання – організаційна структура – загальні способи передбачених завдань” на більш віддалену перспективу;

– формування ресурсних та фінансових джерел забезпечення об’єктів соціального підкомплексу, адекватних нинішнім умовам, створення на цей період спеціального цільового фонду за пріоритетним принципом, тобто формування стратегії фінансування, орієнтованої лише “на виживання” соціального блоку об’єктів, у подальшому – поступова перебудова формування місцевих фондів та створення гарантованого місцевого фінансування для обслуговування комплексної соціальної розбудови сільського населеного пункту;

– ужиття заходів щодо кадрового оздоровлення соціального підкомплексу, орієнтації на цільову підготовку фахівців соціального спрямування. Вона має ґрунтуватися безпосередньо на мікропитті, що дасть можливість конкретизувати добір і підготовку спеціалістів, направлених на роботу безпосередньо самоврядними структурами згідно з місцевою пріоритетною потребою, гарантувавши їм місце роботи, відповідну оплату праці та умови проживання;

– обґрунтування цілісної концепції ресурсного та фінансового забезпечення, об’єднання державних, регіональних, місцевих асигнувань та позабюджетних фондів, орієнтування їх переважно на гарантований чинним законодавством мінімум безплатних послуг з поступовим збільшенням обсягу додаткових до мінімуму послуг кожному сільському жителю, регулювання і контроль адресності та цільового використання коштів;

– переорієнтація організаційно-розпорядних функцій командно-адміністративної системи на самоврядно-територіальні структури, розробка комплексних соціальних моделей з урахуванням конкретних територіально-демографічних, соціально-економічних та екологічних особливостей кожного населеного пункту;

– ліквідація диспропорції у рівнях споживання послуг соціального спрямування між окремими населеними пунктами та територіями, радикальна зміна господарського механізму самоврядних структур, що здійснюють соціальну розбудову, покращання управління інвестиційними процесами щодо розвитку матеріальної бази галузей соціально-культурного призначення;

– удосконалення управління соціальною розбудовою поселень за рахунок переорієнтації з мінімальних на раціональні рівні забезпечення соціальними послугами, упровадження передового досвіду інших країн світу, надання цих послуг в Україні, забезпечення рівних можливостей задоволення послугами громадян незалежно від розміру та категорії населеного пункту;

– створення реальних умов управління розбудовою потужностей соціального підкомплексу і на цій основі розвитку вільної конкуренції в обслуговуванні жителів послугами соціального спрямування, надання права самоврядним структурам самостійно формувати соціальну інфраструктуру за принципом реального попиту (портфеля замовлень) та фактичної можливості задоволення споживача соціальними послугами.

Відповідно до чинного законодавства держава має створювати умови для задоволення першочергових життєвих потреб населення на рівні встановлених соціальних нормативів. Під час визначення даних нормативів має враховуватися характер розселення і специфіка проживання людей у сільській місцевості або у міських поселеннях.



Отже, соціальна інфраструктура як об’єкт управління сприятиме формуванню у регіоні оптимальних умов для життєдіяльності населення та створенню рівних можливостей для підготовки і участі у суспільному виробництві, а також покращенню соціального середовища для кожної людини.

Реалізацію державних соціальних гарантій щодо задоволення життєвих потреб населення мають забезпечувати місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Це передбачає, з одного боку, спрямування до місцевих бюджетів доходів, достатніх для формування на їх основі нормативів бюджетної забезпеченості, а з другого – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають забезпечити стабільне функціонуван-

ня базової мережі закладів, що надають жителям послуги на рівні гарантованих державою мінімальних нормативів та постійно дбати про розширення обсягу і поліпшення їх якості.



У сучасних умовах управління розвитком міста (села, селища) передбачає застосування органами місцевого самоврядування програмно-цільового методу. Останнім часом така форма управління набула значного розвитку в провідних країнах світу.

Програмно-цільовий метод є одним із способів розробки програм, які мають вирішувати певні завдання або сприяти досягненню заздалегідь визначених напрямів розвитку економічних систем. Цей метод (підхід) складається із сукупності спеціальних методів дослідження: аналітичних, нормативного, балансового, експерименту, евристичних, прогнозування, моделювання та застосування комп'ютерної техніки.

В умовах формування ринкових відносин він має важливе значення для комплексної реалізації невідкладних завдань, які передбачають максимально ефективне використання коштів на місцевому рівні. Кожна програма має бути адресною, містити завдання конкретним виконавцям і мати детально розроблену систему управління міста (села, селища). Фінансуються такі програми за рахунок центрального та місцевого бюджетів.

Специфіка і переваги програмного підходу в плануванні виражаються в тому, що об'єкт планування тут не ототожнюється з яким-небудь певним елементом організаційної структури управління економікою. Цей підхід міжгалузевий, позавідомчий, тому дає змогу під час підготовки планових рішень урахувати такі важливі взаємозв'язки, які за галузевого підходу не враховуються або можуть бути враховані лише частково.



Програмно-цільовий підхід як методологічний принцип соціально-економічного планування розкривається в таких основних поняттях: проблема – мета – цілереалізуючий комплекс – система заходів – цільовий розподіл ресурсів [47].

За спрямованістю ці програми поділяються на такі:

- економічні, спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та покращення якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- наукові, мета яких полягає у забезпеченні проведення фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;
- екологічні, метою яких є здійснення природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;
- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

До найбільш актуальних соціальних завдань місцевого рівня належать: адресна допомога громадянам з низьким рівнем доходів, які перебувають за межею бідності, поліпшення здоров'я населення, збереження досягнутого рівня освіти молоді, підтримка культурного потенціалу тощо.

Необхідною умовою застосування програмно-цільового підходу є виявлення та обґрунтування найважливіших комплексних проблем соціально-економічного розвитку, які відіграють важливу (пріоритетну) роль у місті (селі, селищі). Ці проблеми, як правило, мають міжгалузевий (міжвідомчий) і міжрегіональний характер. Вони не можуть бути розв'язані тільки в межах галузевих чи територіальних планів (програм), тобто під час виявлення проблем слід ураху-

вати таку важливу вимогу програмного підходу, як переважання соціально-економічних критеріїв під час вибору напрямів розвитку та розробки системи показників і завдань програми.

Визначення конкретних цілей, що деталізують структуру певних проблем, характеризує очікувані кінцеві результати у відповідній галузі розвитку. Програмний підхід конкретизує і реалізує таку важливу рису соціально-економічного планування, як цільова орієнтація програми, а також практику виділення провідних ланок програми, що передбачає:

- визначення елементів економіки (галузей, видів виробництва або послуг, економічних районів, проектних організацій та органів управління), функціонування і розвиток яких необхідні для досягнення певних цілей і розв'язання певної економічної проблеми. Ці елементи стають об'єктами планування в процесі формування програми, їх чітке визначення дає змогу реалізувати такий принцип планування, як чітка адресність планових завдань та орієнтирів;

- розробку системи заходів, спрямованих на реалізацію поставлених цілей, що охоплюють розв'язання проблеми комплексно;

- забезпечення заходів ресурсами, тобто цільовий розподіл ресурсів для реалізації визначених функцій. Застосування програмно-цільового методу передбачає насамперед постановку проблеми та виявлення об'єктів програмно-цільового управління.



Отже, у системі планування виникає необхідність побудови спеціальних функціональних блоків, що здійснювали б “переклад” комплексних проблем з “мови потреб” на “економічну мову” галузевих продуктів і видів діяльності. У цьому разі планова програма була б координаційним планом, у якому зазначено, як пов'язати між собою діяльність численних об'єктів, що мають різну відомчу підпорядкованість, але пов'язані єдиною метою, сформульованій у назві програми. Тут зіставлялися б витрати й ефекти від намічених програмних заходів, у тому числі й соціальних. Відповідно, планова програма являє собою взаємозалежну сукупність формальних і неформальних моделей, що відображають процес перетворення різних ресурсів у комплексний “цільовий продукт”, необхідний для розв'язання деякої проблеми. У зв'язку з відомою дискусією про співвідношення плану і програми наголосимо, що планова програма – це, безумовно, план, але специфічний, пов'язаний з розв'язанням конкретної комплексної проблеми.

Практично всі сучасні розробки методології соціально-економічного планування виходять із положення, що підвищення наукової обґрунтованості цільових настанов програми вимагає виділення особливої стадії робіт, на якій формуються цілі розвитку й визначаються принципи економічної політики, спрямованої на їх досягнення. Логічно цей етап передбачатиме прогнозно-аналітичні розрахунки. Його змістом є формування концепції соціально-економічного розвитку, що відображає сукупність соціально-економічних проблем, які необхідно розв'язати, та основні напрями діяльності відповідно до цілей.

Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” визначає правові, економічні та організаційні засади формування системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України, окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного та соціального розвитку держави.

Державне прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку України ґрунтується на таких основних принципах:

- *цілісності*, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди;

- *об'єктивності*, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку України розробляються на основі даних органів державної статистики, уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних з офіційних видань Національного банку України;

- *науковості*, який забезпечується шляхом розроблення прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку на науковій основі, постійного вдосконалення

методології з використанням світового досвіду в галузі прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку;

– *гласності*, який полягає в тому, що прогнозні й програмні документи економічного та соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

– *самостійності*, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– *рівності*, який полягає в дотриманні прав і врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;

– *дотримання загальнодержавних інтересів*, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають розробляти прогнозні й програмні документи економічного та соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики й економічної безпеки держави.

Державне управління об'єктами соціального призначення має здійснюватись на всіх рівнях. Провідну роль у цій ланці мають відігравати територіальні органи управління та самоврядування. Вони координують діяльність усіх господарських структур, беруть участь у формуванні соціальних програм, вирішують питання оподаткування та розподілу коштів.

Показники прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку є орієнтиром для суб'єктів підприємницької діяльності в опрацюванні власних прогнозів, планів, бізнес-планів та інших документів.

У державних цільових програмах передбачені: основні етапи і терміни їх реалізації; необхідні обсяги фінансування кожної з програм у цілому та диференційовано за роками із визначенням джерел фінансування; результати виконання кожної програми; обсяги фінансування кожної з програм за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, у тому числі й за рахунок коштів державного бюджету; державні замовники програм.

Фінансове забезпечення програми полягає в суворому контролі за надходженням фінансових ресурсів за передбаченими програмою джерелами утворення та їх цільовим використанням на заходи програми. Найбільш поширеними джерелами надходження фінансових ресурсів є місцеві та районні бюджети; субсидії, дотації, субвенції із Державного бюджету України; позабюджетні фонди; цільові відрахування від прибутку підприємств, зацікавлених у здійсненні програм; цільові кредити банків під гарантії органів місцевої влади; кошти фондів і громадських організацій, зарубіжних інвесторів, зацікавлених у реалізації програм (або окремих її заходів); кошти приватних осіб та інші надходження.

Залежно від напрямів використання фінансові ресурси програми поділяються на ресурси фінансування поточних заходів та ресурси розвитку (для реалізації інвестиційних програм і проектів з метою модернізації, оновлення та розширення потенціалу існуючих об'єктів).

Щоб визначити потрібні обсяги фінансових ресурсів для вирішення поточних і перспективних завдань, необхідно проводити балансові розрахунки надходження коштів та їх використання в програмованому періоді. Збалансування фінансових ресурсів з потребами в них здійснюється шляхом активного пошуку додаткових джерел залучення коштів.

Для здійснення цільових програм можуть створюватися спеціальні фонди. Цільові програми на основі пайової участі можуть також фінансувати іноземні інвестори.

Ефективна організація фінансового забезпечення програмного розвитку має надзвичайно важливе значення. В умовах жорсткого дефіциту фінансових ресурсів необхідно застосовувати дійовий механізм контролю за цільовим використанням усіх видів фінансових ресурсів у межах програми.

По кожному із заходів програми вказуються відповідальні виконавці, терміни виконання заходів і виділення ресурсів.



У ряді випадків розробляються заходи економічного стимулювання: визначаються ціни, тарифи, умови матеріального заохочення. Наприклад, ураховуючи, що кожен сільський населений пункт має свої особливості, різний рівень забезпеченості об'єктами соціального призначення, а також потенційні можливості щодо цього, слід використовувати виважений підхід до спорудження сільських об'єктів соціального призначення, беручи до уваги думку громади. Жителі конкретного сільського населеного пункту мають право самі вирішувати, що їм передусім необхідно будувати і як розпоряджатися коштами місцевого бюджету або тими, що надійшли за каналами державних (національних) програм соціального розвитку села (селища).

Задоволення жителів міста (села, селища) різноманітними соціальними потребами залежить від ступеня забезпеченості населених пунктів об'єктами соціальної інфраструктури. Проте з поглибленням економічної кризи триває зростання темпів її занепаду на селі. Запобігання подальшому поглибленню руйнівних соціальних процесів передбачає активізацію опрацювання і поступового втілення в життя комплексу нормативно-правових та організаційно-економічних заходів, які ґрунтуватимуться насамперед на реальному попиті й пропозиції соціальних послуг на мікрорівні, тобто посиленні регулюючого впливу органів місцевого самоврядування на засадах органічного поєднання функцій місцевих владних структур та регіональних і загальнодержавних органів влади у вирішенні завдань соціального розвитку територій.



Ці проблеми необхідно розв'язувати поетапно. Завданнями першого етапу передбачається припинення руйнівних соціальних процесів, створення реального самоврядно-територіального власника соціального довкілля у місті (селі, селищі) з ринковою орієнтацією; другого – подолання диспропорції у рівнях споживання сільським населенням гарантованих Конституцією України соціальних послуг, стабілізація та поступове нарощування темпів соціальної розбудови; третього етапу – максимальне збалансування територіальної пропорції з реальним попитом у соціальному обслуговуванні, забезпечення оптимальних пропорцій цілісного соціального середовища відповідно до вимог ринку, наближення його кількісних та якісних параметрів до стандартів розвинених країн світу.

Основними напрямками формування соціальної інфраструктури як сукупності структурних елементів населених пунктів для забезпечення їх жителям належних умов праці й відпочинку та створення комфортного життєвого середовища слід визнати нижченаведені [52]:

На загальнодержавному рівні:

– децентралізацію управлінських функцій держави на користь місцевого самоврядування, забезпечення реального самоуправління на рівні територіальних громад та фінансового самозабезпечення шляхом законодавчого врегулювання формування місцевих бюджетів та контролю за їх виконанням;

– розробку відповідної нормативно-правової бази, удосконалення фінансового механізму (у межах державного бюджету), єдиних стандартів і нормативів соціального обслуговування, гарантій участі держави в соціальній розбудові міста (села, селища);

– створення системи вирівнювання регіональних можливостей забезпечення сільського населення гарантованими послугами соціальної сфери в межах конституційних норм;

– урегулювання податкової системи і зменшення податкового навантаження під час соціальної розбудови населеного пункту та наданні послуг соціально-культурного спрямування;

– ужиття заходів постійного ефективного контролю за станом соціального розвитку соціальної інфраструктури регіону та ін.

На самоврядному рівні:

– створення реального поля комунальної власності територіальних громад, його органічне поєднання з державною та приватною власністю в соціальному середовищі у місті (селі, селищі);

– опрацювання й організація виконання цільових програм соціально-економічного розвитку територій регіону з обов'язковим узгодженням з реальними фінансовими можливостями на місцевому регіональному і державному рівнях та затвердженням їх відповідними радами;

– збалансування економічного та соціального розвитку кожного населеного пункту відповідно до демовідтворювальних процесів з максимальним урахуванням історичних особливостей, національних традицій і звичаїв;

– запровадження реального самоврядного управління, формування єдиної територіально-управлінської системи за принципом “через ініціативу територіальної громади до соціального благополуччя кожного жителя міста (села, селища)”;

– залучення на добровільних засадах коштів підприємств, установ та організацій, меценатів для розбудовчих процесів у соціальній інфраструктурі регіону тощо.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Що таке соціальна інфраструктура та які особливості її функціонування?
2. Які Ви знаєте види класифікації об'єктів соціального призначення за мобільністю та місцем надання послуг?
3. Які основні функції виконує галузь соціальної інфраструктури “освіта”?
4. Назвіть основні складові сучасної системи освіти в Україні.
5. Які навчальні заклади входять в систему вищих навчальних закладів?
6. Які основні функції виконує галузь соціальної інфраструктури “охорони здоров'я”?
7. Які Ви знаєте види лікувально-профілактичної допомоги, що надається громадянам України?
8. Які основні функції виконує галузь соціальної інфраструктури “фізкультура і спорт”?
9. Що є об'єктом агротуризму?
10. Що може бути основними пунктами зеленого туризму?
11. Які ознаки визначають специфіку житлово-комунального господарства як об'єкта управління?
12. Яка соціальна норма житлової площі діє нині в Україні?
13. Наведіть основні завдання торгівлі та ресторанного господарства.
14. Яким чином відбувається державне регулювання в галузі зв'язку?
15. Які складові єдиної транспортної системи України?
16. Що таке управління? У чому єдність принципів управління соціальною сферою та матеріальним виробництвом?
17. Сформулюйте головну мету вдосконалення економічного механізму управління соціальним розвитком села.
18. Що таке економічна стратегія?
19. У чому специфіка та переваги програмно-цільового методу управління комплексного розвитку регіону?
20. Сформулюйте загальні принципи державного прогнозування соціально-економічного розвитку регіону.
21. На який період розробляються соціальні програми?

Список використаних джерел

1. *Альмов А. Н.* Социальная инфраструктура: вопросы теории и практики / А. Н. Альмов и др. – К. : Наук. думка, 1982. – 336 с.
2. *Беленький В. Р.* Жизненная среда в системе общественных интересов и отношений / В. Р. Беленький // Вест. с.-х. науки. – 1991. – № 12. – С. 13–21.
3. *Важенин С. Г.* Социальная инфраструктура народнохозяйственного комплекса: полит-экономический аспект регионального развития / С. Г. Важенин. – М. : Наука, 1984. – 172 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.
5. *Величко А. В.* Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры / А. В. Величко. – К. : Ин-т экономики НАН Украины, 1998. – 252 с.
6. *Витренко Н. М.* Социальная инфраструктура Украины: оценка уровня и перспективы развития / Н. М. Витренко. – К. : Наук. думка, 1993. – 144 с.

7. Господарський кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18, 19, 20. – Ст. 144.
8. *Данилишин Б. М.* Культурно-освітня сфера як соціальна база підтримки ринкової трансформації в Україні / Б. М. Данилишин, В. І. Куценко. – К. : РВПС України НАН України, 1999. – 122 с.
9. *Данилишин Б. М.* Сфера та ринок послуг у контексті соціальної модифікації суспільства : монографія / Б. М. Данилишин, В. І. Куценко, Я. В. Остафійчук. – К. : ЗАТ “Нічлава”, 2005. – 328 с.
10. Держава і ринкові методи регулювання соціальної сфери : зб. наук. праць / редкол. В. Н. Новиков [та ін.]. – К., 2001. – 101 с.
11. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України : навч. посіб. / М. К. Орлатий, Ю. П. Лебединський, В. М. Вакуленко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 112 с.
12. *Долишний М. И.* Социально-экономические проблемы непродовольственной сферы / М. И. Долишний. – К. : Наук. думка, 1984. – 214 с.
13. *Евсеев В. И.* Потребление услуг непродовольственной сферы / В. И. Евсеев. – К. : Наук. думка, 1998. – 112 с.
14. *Євдокимова І. М.* Сфера послуг за сучасних умов: аналіз і прогнозування / І. М. Євдокимова. – К. : НДЕІ Мін-ва економіки України, 1995. – 155 с.
15. *Жамин В.* Инфраструктура при социализме / В. Жамин // Вопр. экономики. – 1977. – № 2. – С. 14–18.
16. *Манцевич Ю. М.* Житло: проблеми та перспективи / Ю. М. Манцевич. – К. : Профі, 2004. – 360 с.
17. *Завадський Й.* Управління сільськогосподарським виробництвом у системі АПК / Й. Завадський. – К. : Вища шк., 1992. – 367 с.
18. Про податок на додану вартість : Закон України : прийнятий 3 квіт. 1997 р. № 168 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 21. – Ст. 156.
19. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
20. Про вищу освіту : Закон України : прийнятий 17 січ. 2002 р. № 2984-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
21. Про поштовий зв'язок : Закон України : прийнятий 4 жовт. 2001 р. № 2759-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 6. – Ст. 39.
22. Про соціальні послуги : Закон України : прийнятий 19 черв. 2003 р. № 966-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 358.
23. Про дошкільну освіту : Закон України : прийнятий 11 лип. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 49. – Ст. 259.
24. Про позашкільну освіту : Закон України : прийнятий 22 черв. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 46. – Ст. 393.
25. Про професійно-технічну освіту : Закон України : прийнятий 10 лют. 1998 р. № 103/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215.
26. Про фізичну культуру і спорт : Закон України : прийнятий 24 груд. 1993 р. № 3808-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.
27. Про житлово-комунальні послуги : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.
28. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України : прийнятий 11 верес. 2003 р. № 1160-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
29. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : прийнятий 21 трав. 1997 р. № 280 // Уряд. кур'єр. – 1997. – 14 черв. – № 107. – С. 11–20.
30. Про державні цільові програми : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
31. Про освіту : Закон України : прийнятий 23 трав. 1991 р. № 1060-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

32. Про туризм : Закон України : прийнятий 15 верес. 1995 р. № 324 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
33. Коломийчук В. С. Соціально-економічний розвиток адміністративного регіону: теорія, методологія, практика / В. С. Коломийчук. – Тернопіль : ТОВ “Терно-Граф”, 1998. – 318 с.
34. Коломийчук В. С. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону (на матеріалах Тернопільської області) / В. С. Коломийчук, Л. Т. Шевчук, С. Л. Шульц. – Львів ; Тернопіль, 2002. – 278 с.
35. Конституція України : прийнята на п’ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – С. 381–417.
36. Кочерга А. И. Народнохозяйственный комплекс и социальные проблемы / А. И. Кочерга, А. А. Мазарами. – М. : Мысль, 1981. – 271 с.
37. Куценко В. И. Региональные особенности развития социально-культурной сферы / В. И. Куценко. – К. : Наук. думка, 1984. – 224 с.
38. Маркс К. Капітал / К. Маркс. – Т. 1. – К. : Політ. л-ра УРСР, 1954. – 698 с.
39. Маркс К. Твори / К. Маркс, Ф. Енгельс. – 2-е вид. – Т. 20. – 775 с.
40. Миско К. М. Ресурсный потенциал региона (теоретические и методологические аспекты исследования) / К. М. Миско. – М. : Наука, 1991. – 94 с.
41. Національний класифікатор України. Класифікація видів економічної діяльності. (НАСЕ, Rev.1.1–2002) ДК 009:2005. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
42. Новіков В. Н. Організація і розвиток соціальної сфери (зарубіжний і вітчизняний досвід) / В. Н. Новіков. – К. : Ін-т економіки НАН України, 2000. – 246 с.
43. Орлатий М. Соціальна сфера села / М. Орлатий. – К. : ІАЕ УААН, 1998. – 200 с.
44. Основи законодавства України про культуру : Закон України : прийнятий 14 лют. 1992 р. № 2117-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 259.
45. Петровська І. О. Трансформація в соціальній сфері України: питання теорії і стратегії регіонального розвитку комерційних галузей / І. О. Петровська. – К. : РВПС України НАН України, 2002. – 266 с.
46. Пациорковский В. В. Платные услуги населению: состояние и перспективы / В. В. Пациорковский ; Ин-т соц.-экон. пробл. народонаселения. – М. : Наука, 1991. – 109 с.
47. Пила В. Программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием регионов / В. Пила, В. Абрамов // Экономика Украины. – 1998. – № 9. – С. 32–39.
48. Про сільський зелений туризм : проект Закону України // Все о туризме: туристическая библиотека. – Режим доступу : http://tjurlib.net/zakon/pro_siltur.htm
49. Прокопа І. В. Соціальна інфраструктура села: формування нового механізму розвитку / І. В. Прокопа. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1996. – 171 с.
50. Прокопишак К. В. Проблеми розвитку соціальної інфраструктури та відродження сіл Карпатського регіону / К. В. Прокопишак. – Львів, 1997. – 176 с.
51. Региональные проблемы развития социальной инфраструктуры / отв. ред. В. П. Можин. – М. : Наука, 1987. – 270 с.
52. Розвиток соціальної інфраструктури. – Режим доступу : www.agroua.net/economics/documents/category-1/
53. Рутгайзер В. М. Социальная сфера: проблемы планирования / В. М. Рутгайзер. – М. : Экономика, 1989. – 239 с.
54. Саенко Ю. И. Моделирование показателей развития социальной инфраструктуры / Ю. И. Саенко. – К. : Наук. думка, 1991. – 168 с.
55. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління : навч. посіб. / І. Салій. – К. : ТОВ УВПК “Ексоб”, 2001. – 416 с.
56. Славкова О. Д. Розвиток сільських територій: теорія, методологія, практика / О. Д. Славкова. – Суми : Вид-во Сум. нац. аграр. ун-ту, 2010. – 330 с.
57. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энцикл., 1987. – 1391 с.
58. Соколов Н. А. Экономика и управление социальной сферой в регионе / Н. А. Соколов. – Сумы : Слобожанщина, 2001. – 238 с.

59. Социальная инфраструктура: вопросы теории и практики / А. Н. Алымов, А. И. Кочерга, В. А. Богатенко и др. ; отв. ред. А. И. Кочерга. – К. : Наук. думка, 1983. – 335 с.
60. Социальная инфраструктура региона / под. ред. В. И. Дрисса ; АН БССР. Ин-т экономики. – Минск : Наука и техника, 1986. – 197 с.
61. Социальная инфраструктура / отв. ред. Н. М. Римашевская, В. В. Пациорковский. – М. : ЦЭМИ АН СССР, 1989. – 165 с.
62. Социальная инфраструктура = Social Infrastructure (оценка состояния и концепция развития) : сб. науч. тр. АН СССР / Ин-т соц.-экон. проблем народонаселения, МП “Социальная наука”. – М. : ИСЭПН, 1991. – 206 с.
63. Соціальна інфраструктура та комунікаційне забезпечення регіону : навч. посіб. / за ред. М. К. Орлатого, О. С. Ігнатенка. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 208 с.
64. Соціальна інфраструктура регіону : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 257 с.
65. Соціальна інфраструктура села / М. К. Орлатий, І. В. Прокопа, В. П. Рябоконт та ін. – К. : УАДУ, 2003. – 81 с. – (Б-ка сільського голови).
66. Соціальна інфраструктура села : навч. посіб. / за ред. П. Т. Саблука, М. К. Орлатого. – К. : ІАЕ УААН, 2002. – 465 с.
67. Реформування соціальної інфраструктури села / М. К. Орлатий, І. В. Прокопа, С. О. Гудзинський та ін. – К. : ІАЕ УААН, 2000. – 475 с.
68. Соціальна інфраструктура села: сучасний стан та перспективи : монографія / авт.-упоряд. : М. К. Орлатий, І. Ф. Гнибіденко, І. М. Демчак та ін. – К. : НДІ “Украгропромпродуктивність”, 2012. – 250 с.
69. *Степаненко А. В.* Социально-экономическое развитие городов: проблемы комплексности и сбалансированности / А. В. Степаненко. – К. : Наук. думка, 1977. – 263 с.
70. Формування та розвиток соціальної інфраструктури в міських поселеннях / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 178 с.
71. *Удовиченко В. П.* Організаційно-економічний механізм соціального розвитку регіону в умовах формування ринкових відносин : дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.10.01 / Удовиченко В. П. – К., 1999. – 380 с.
72. Управління сучасним містом : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2008. – 632 с.
73. *Хомелянский Б. Н.* Экономический эффект социального планирования / Б. Н. Хомелянский. – М. : Наука, 1980. – 120 с.
74. *Черниш О. І.* Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці / О. І. Черниш, В. В. Дорофієнко (заг. ред.). – Донецьк : ТОВ “РВК-ПРОМО”, 2005. – 410 с.
75. *Ягодка А. Г.* Соціальна інфраструктура і політика : навч. посіб. / А. Г. Ягодка. – К. : КНЕУ, 2000. – 212 с.

ТЕМА 9. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

9.1. Історичні та соціальні передумови розвитку системи управління земельними ресурсами

Управління земельними ресурсами, як і виникнення й розвиток науки про процеси управління земельними ресурсами, мають багатовікову історію. Однак ця наука є відносно молодого галуззю і її розвиток необхідно розглядати в загальному контексті соціального та економічного управління. Розвиток теорії управління земельними ресурсами нерозривно пов'язаний з розвитком теорії управління загалом.

Управління в тій чи іншій формі існувало завжди там, де люди працювали групами і, як правило, у трьох сферах людського суспільства:

- соціальній (необхідність установаження і підтримки порядку (в групах) у соціальних співтовариствах);
- економічній (необхідність організації виробництва та перерозподілу ресурсів);
- оборонній (захист від ворогів).

Навіть у найдавніших суспільствах були потрібні особистості, які б координували й спрямували діяльність груп (заготівля їжі, будівництво житла тощо). Так, єгипетські піраміди є пам'яткою управлінського мистецтва того часу, оскільки будівництво таких унікальних споруд вимагало чіткості в плануванні, організації роботи великої кількості людей, контролю за їхньою діяльністю.



Розглядаючи розвиток теорії і практики управління, можна виділити кілька історичних періодів [7; 17; 54; 55; 94].

Найбільш тривалим був перший період розвитку управління – починаючи з IX–VII тис. до н. е. – приблизно до XVIII ст. Перш ніж виділити управління в самостійну галузь знань, людство тисячоліттями по частинках нагромаджувало досвід управління.

Перші найпростіші форми впорядкування та організації спільної праці існували на стадії первіснообщинного ладу. У цей час управління здійснювалося спільно, усіма членами роду, племені або громади. Старійшини та вожді родів і племен уособлювали собою початок управління усіх видів діяльності того періоду.

Приблизно в IX–VII тис. до н. е. у ряді місцевостей Близького Сходу відбувався перехід від господарювання, що привласнює (полювання, збирання плодів), до принципово нової форми одержання продуктів – їх виробництва (виробнича економіка). Це стало основою зародження управління, віхою в нагромадженні людьми певних знань у цій галузі.

У Давньому Єгипті був нагромаджений багатий досвід з управління державним господарством. У цей період (3000–2800 рр. до н. е.) сформувався ефективний для того часу державний управлінський апарат та його обслуговуючий прошарок (чиновники-переписувачі та ін.).

Велика заслуга в розвитку теорії державного управління в індустріальний період, який названий (1776–1890 рр.), належить А.Сміту. Саме він є не лише представником класичної політичної економії, а й фахівцем у галузі управління, оскільки проаналізував різні форми поділу праці і визначив обов'язки правителя і держави [4; 5; 49].

Великий вплив на формування багатьох наукових напрямів, які сформувалися із шкіл управління, справило вчення Р.Олена [9]. Його ідеї гуманізації управління виробництвом, а також визнання необхідності навчання, поліпшення умов праці й побуту робітників актуальні й сьогодні.

Перший переворот у теорії та практиці управління пов'язаний зі створенням і використанням обчислювальної техніки. У 1833 р. англійський математик Ч.Баббидж розробив проект “аналітичної машини” – прообраз сучасної цифрової обчислювальної техніки, за допомогою якої вже тоді управлінські рішення приймалися більш оперативно й обґрунтовано.

Наука про управління постійно розвивається. Формуються нові напрями, школи, удосконалюється науковий апарат, нарешті, змінюються самі дослідники та їхні погляди.

Більшість дослідників того часу вважали, що управління – це мистецтво. Таке розуміння управління пов'язане з тим, що не всі працівники за своїми параметрами підходять для керівної посади. Існують певні риси характеру і навички, що властиві всім успішним керівникам. Тому багато дослідників віддають перевагу підходу, згідно з яким особистість вивчається з погляду характеру. Якщо встановити риси характеру, властиві керівникові, то вважалося, що можна знайти людей, які мають такі якості.

Перший великий крок до розгляду управління як науки зробив Ф.Тейлор (1856–1915 рр.), який очолив рух наукового управління. Він зацікавився ефективністю не людини, а діяльності організації, що і започаткувало розвиток школи наукового управління. Головна заслуга Ф.Тейлора полягає в тому, що він як засновник “школи наукового управління” розробив методологічні основи нормування праці, стандартизував робочі операції, запровадив у практику наукові підходи підбору, розміщення і стимулювання праці робітників. Найбільший внесок Ф.Тейлора полягає в тому, що він почав революцію в галузі управління.

Становлення сучасної науки про управління тісно пов'язано також з іменами Ф. і Л. Джилбертів. Вони провели дослідження у сфері руху праці, удосконалили хронометражні методики, а також розробили наукові принципи організації робочого місця.



Отже, до 1916 р. сформувався цілий напрям у дослідженнях: перша наукова школа, що отримала кілька назв – наукового менеджменту, класична, традиційна.

Різновидом класичної школи управління є адміністративна школа, яка вивчала роль і функції управління. Вважалося, що якщо визначити суть роботи управляючого, можна легко виявити найбільш ефективні методи управління.

Одним з перших розробив цю ідею А.Файоль (1841–1925 рр.). Він поділив увесь процес управління на п'ять основних функцій, які до цього часу використовуються в управлінні організацією: це планування, організація, добір і розміщення кадрів, управління (мотивація) та контроль [49; 50].

На базі вчення А.Файоля в 20-ті рр. ХХ ст. було сформульоване поняття організаційної структури фірми, елементи якої являють собою систему взаємозв'язків, серію безупинних взаємозалежних дій – функцій управління.

Розроблені А.Файолем принципи управління варто визнати самостійним результатом науки управління, “адміністрування” (звідси і назва “адміністративна школа”).

Серйозний прорив у галузі управління, що ознаменувався появою школи людських відносин (поведінкової школи), був зроблений на рубежі 30-х рр. ХХ ст. [8; 50]. В її основу покладені досягнення психології і соціології (наук про людську поведінку). Тому в рамках цього вчення в процесі управління пропонувалося зосереджувати основну увагу на працівникові, а не на його завданні.

На початку ХХ ст. учені, які вивчали поведінку людини в трудовому процесі, були зацікавлені в підвищенні продуктивності праці не менше, ніж кожний з “класичних” управлінців. Вони розуміли, що, зосередивши увагу на працівникові, зможуть краще стимулювати його працю. Передбачалося, що люди є живими машинами і що в основу управління покладена турбота про окремого працівника.

Р.Оуен був реформатором управління. Він першим звернув увагу на людей [8; 46]. Його ідея полягає в тому, що фірма багато часу витрачає на догляд за верстатами і машинами (змащення, ремонт тощо) і мало піклується про людей. Тому цілком раціонально витратити такий самий час і на людей – живу машину (увага і турбота про них, забезпечення сприятливих умов для відпочинку тощо). Тоді, наймовірніше, “ремонт” людей не буде потрібним.

Родоначальником школи людських відносин вважається Е.Мейо [8]. Він зазначав, що група працівників – це соціальна система, у якій є власні системи контролю. Певним чином впливаючи на таку систему, можна поліпшити, як вважав тоді Е.Мейо, результати праці. Дослідження управління як процесу привело до значного поширення системних методів аналізу. Такий системний підхід в управлінні був пов'язаний із застосуванням загальної теорії систем для вирішення управлінських завдань. Він припускає, що керівники повинні розглядати організацію як сукупність взаємозалежних елементів, таких як люди, структура, завдання, технологія, ресурси.



Головна ідея системної теорії полягає в тому, що жодна дія не починається окремо від інших. Кожне рішення впливає на всю систему. Системний підхід в управлінні дає змогу уникнути ситуацій, коли рішення в одній сфері перетворюється в проблему для іншої.

З погляду економіки організації найбільш істотні в науково-методичному плані результати були отримані в рамках ситуаційного підходу, згідно з яким форми, методи, системи, стилі управління мають істотно варіюватися залежно від сформованої ситуації, тобто центральне місце має відводитися ситуації. Це сукупність конкретних обставин, що сильно впливають на організацію в конкретний час. Інакше кажучи, суть рекомендацій з теорії системного підходу полягає в дотриманні вимог, що дають змогу розв'язувати поточну, конкретну організаційно-управлінську проблему залежно від цілей організації і сформованих конкретних умов, у яких ця мета має бути досягнута.

Перша управлінська революція привела до виникнення влади жерців і зародження писемності в результаті ділового спілкування.

Друга революція, що пов'язана з іменем вавилонського царя Хаммурапі, дала зразки суто світського аристократичного стилю управління.

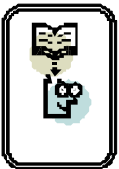


У цілому історія світового соціального управління нараховує кілька управлінських революцій, що знаменують собою поворотні моменти в теорії та практиці управління [8; 50; 92].

Основним підсумком третьої революції в управлінні, що відбулася за часів царювання Навуходоносора II, стало поєднання державних планових методів регулювання з виробничою діяльністю.

Четверта революція збіглася із зародженням капіталізму та початком індустріального прогресу європейської цивілізації. Індустріальна революція довела, що суто управлінські функції не менш важливі, ніж фінансові або технічні.

П'ята управлінська революція ознаменувала прихід нової соціальної сили – професійних менеджерів, класу управлінців, який став панівним у сфері управління матеріальним і духовним виробництвом [4].



Зазначені управлінські революції відповідають основним історичним віхам зміни культур і соціальних станів: влада жерців поступово витісняється пануванням військової й цивільної аристократії, на зміну якій прийшли заповзятливі буржуа, а останніх на історичній арені змінили наймані працівники, або “пролетарі управління”, після чого соціально-управлінський цикл почався знову, але на якісно іншому рівні.

Початок розвитку управлінської науки в Україні припадає на XVII ст. і він відбувався переважно в рамках теорії державного управління [16]. У розвитку цієї системи важливу роль відіграв А.Ордин-Нащокін (1605–1680 рр.), що зробив спробу ввести міське самоврядування в західних прикордонних містах тодішньої Росії. Таким чином, А.Ордин-Нащокін вважається одним з перших керівників, що поставив питання про розвиток не тільки стратегічного, а й тактичного (на мікрорівні) управління на території України, яка входила до складу Росії.

Особливу епоху в розвитку російської теорії управління становлять петровські реформи щодо вдосконалення управління економікою [50]. Коло управлінських дій Петра I дуже широке – від зміни літочислення до створення нового державного управлінського апарату. Деталізуючи й конкретизуючи управлінські аспекти періоду правління Петра I, можна виділити такі перетворення в центральному та місцевому управлінні: розвиток великої промисловості й державна підтримка ремісничих виробництв; сприяння розвитку сільського господарства; зміцнення фінансової системи; активізація розвитку зовнішньої і внутрішньої торгівлі.

У другій половині XVIII ст. управлінська думка розвивалася в дусі реформ Катерини II. З метою вдосконалення управління економікою Росії за вказівкою Катерини II була видана “Установа для управління губерній Російської Імперії”. До початку XIX ст. вищою владою усвідомлювалася неможливість управління Російською державою старими методами, необхідність перетворень.

Потреба в докорінних землевпорядних роботах назрівала повсюди і після бурхливих зіткнень на аграрному ґрунті в наступні десятиріччя були вжиті масштабні широкі землевпорядні заходи.

На початку ХХ ст. управлінські перетворення здійснювалися під керівництвом таких особистостей, як С.Вітте (1849–1915 рр.) і А.Столипін (1862–1911 рр.) [67].

Поворотним моментом реформування земельних відносин і, відповідно, управління земельними ресурсами у новому руслі слід вважати 4 березня 1906 р., коли було видано Указ Миколи II, який містив положення про організацію землеустрою й утворення Комітету по землевпорядних справах, а також губернських і повітових землевпорядних комісій [74].

Велика жовтнева революція 1917 р. стала початком нового реформування земельних відносин у Радянській Україні. Одним із перших декретів радянської влади, за пропозицією В.Леніна, був Декрет про землю. Скасування Декретом про землю приватної і встановлення загальнонародної власності на землю стало повсюди основою революційного перетворення земельних відносин.

У подальшому земельна політика Радянського уряду України виходила з ідей, сформульованих у Положенні про соціалістичне землевпорядкування і про заходи переходу до соціалістичного землеробства, обговореного та схваленого 20 лютого 1919 р. У цьому законодавчому акті націоналізація землі отримала найчіткіше і завершене правове оформлення, де першою статтею скасовувалася приватна власність на землю і вся земля в межах УРСР вважалася єдиним державним фондом.

Створення такого єдиного суспільного господарства означало організацію сільського господарства на соціалістичних засадах з переходом від одноосібних форм землекористування до товариських. Адже закон оголосив усі види одноосібного землекористування тимчасовими і віджилими та орієнтував увесь земельний устрій на першочергову організацію радянських комун і товариств суспільного обробітку землі.

Цей напрям земельної реформи здійснювався шляхом землеустрою, який був основним методом управлінських дій держави з реалізації тодішньої земельної політики. Так, у 1961 р. землевпорядні органи були реорганізовані, створені проектні інститути по землевпорядкуванню “Укрземпроект” і їх обласні експедиції [76]. Основні зусилля спрямовувались на те, щоб за два–три роки завершити внутрішньогосподарське землевпорядкування і ввести правильні сівозміни в колгоспах та радгоспах.

Істотною особливістю землевпорядкування 70-х рр. минулого століття стало розширення і поглиблення його змісту. До традиційних міжгосподарського та внутрішньогосподарського землевпорядкування додалися нові напрями в організації використання земель, зокрема прогнозування і планування використання земель у Генеральних схемах використання земельних ресурсів, схемах землевпорядкування областей і районів країни, рекультивация земель, порушених несільськогосподарськими галузями економіки, проведення земельно-кадастрових робіт, робоче проектування, пов’язане з поліпшенням окремих земельних ділянок, тощо.

Проте в організації використання земельних ресурсів країни так і не було ліквідовано багато недоліків у землекористуванні й організації території, що стримувало більш ефективне використання землі та інших засобів виробництва, безпосередньо пов’язаних з нею.

Продовольча програма країни висунула низку завдань, вирішення яких вимагало подальшого вдосконалення організації території і практики регулювання земельних відносин. Найважливішим завданням було вдосконалення управління земельними ресурсами. Нові тенденції в організації управління виробництвом, зростання цінності землі, необхідність ощадливішого розподілу землі між галузями економіки вимагали подальшого вдосконалення структури, змісту, форм і методів організації використання землі. Зокрема, необхідно було поліпшити організацію і зміст інформаційного забезпечення управління земельними ресурсами на основі застосування сучасних методів отримання, обробки, збереження і видачі оперативної інформації про землю.

Проведено широкомасштабну роботу з економічної оцінки земель, матеріали якої разом з іншими даними земельного кадастру значно поліпшили інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами.

На удосконалення планування використання земель як найважливішої частини управління земельними ресурсами була спрямована розробка Генеральної схеми використання земельних ресурсів України, схем землевпорядкування областей та адміністративних районів.

Розв'язання всіх проблем, пов'язаних з управлінням земельними ресурсами, неможливе без наукового обґрунтування. Тому в галузі землекористування й землепорядкування необхідна розробка теорії і методів управління та практичної реалізації заходів, спрямованих на поліпшення використання земель. Найважливішими для подальшого розвитку управління стали наукові дослідження інституту “Укрземпроект”, який згодом перейменували у науково-дослідний інститут.

Теоретико-методологічні та методичні аспекти управління земельними ресурсами взагалі досліджували багато вчених, серед них І.Бистряков, Д.Гнаткович, Г.Гуцуляк, Ю.Гуцуляк, В.Горлачук, Д.Добряк, Й.Дорош, В.Заяць, Р.Іванух, П.Казьмір, О.Канаш, Т.Магазинчиков, Ю.Манцевич, А.Мартин, І.Михасюк, Л.Новаковський, Ю.Палеха, А.Сохнич, В.Трегобчук, А.Третьак, М.Федоров, М.Хвесик, В.Цемко, А.Юрченко та ін.

Значний внесок в розвиток теорій управління земельними ресурсами у 80-ті рр. ХХ ст. зробили С.Ткачук, П.Шевченко, Я.Мауль, Л.Новаковський та у 90-ті рр. – А.Третьак. Зокрема, С.Ткачук, П.Ткаченко, Я.Мауль в суть управління земельними ресурсами вкладали “регулювання всієї сукупності системи земельних відносин шляхом цілеспрямованої дії на них на основі свідомого використання чинних в умовах соціалізму економічних законів з метою приведення земельних відносин у відповідність з продуктивними силами” [69].

У 1998 р. А.Третьак, розширюючи сутність управління земельними ресурсами в ринкових умовах, доповнює, що це “процеси реєстрації і поширення інформації про власність на землю, вартість і використання землі та пов'язаних з нею ресурсів”. До таких процесів він відносить визначення прав на землю та меж земельних ділянок щодо землеустрою, детальне підтвердження належними документами і наданням відповідної інформації, яка необхідна для функціонування обігу земельних ділянок.

Пізніше (2001 р.) він зазначає, що основна проблема організації системи управління земельними ресурсами, яка відповідає вимогам перехідної економіки, полягає в незабезпеченні відповідною науковою базою, зокрема в “дефіциті знань” про раціональні масштаби державного втручання у процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних й ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури і форми управління ними [82].



На нашу думку, під управлінням земельними ресурсами слід розуміти систематичний, цілеспрямований вплив держави і суспільства на земельні відносини і землекористування. Цей вплив має базуватися на пізнанні об'єктивних закономірностей та інформації з метою забезпечення ефективного функціонування земельних ресурсів країни в цілому, регіонів та конкретних територій.

Розвиток сучасного землекористування в умовах загострення потреби в збереженні природних ресурсів здебільшого є результатом успішності досягнення компромісу між індивідумом і суспільством, підходи яких до використання природного середовища часто протилежні. Очевидно, що завдання щодо досягнення такого компромісу неможливе поза сферою системи управління земельними ресурсами, оскільки саме в ній враховуються і підлягають регулюванню всі аспекти сучасного землекористування: територіальні, юридичні, економічні та екологічні.



Отже, вивчення механізмів управління земельними ресурсами й принципів застосування його засобів – досить важлива умова прискорення ринкових перетворень у землекористуванні перехідного періоду, яка набуває все більшої актуальності.

Змістом глобалізації є створення механізмів більш легкого проходження товарних, фінансових та інформаційних потоків з метою спрощення процесів перерозподілу ресурсів між різними країнами, а також умов для стійкого розвитку усього світу. Концепція стійкого розвитку виникла у зв'язку з обмеженістю наявних ресурсів і посилення впливу на них зростаючого населення планети. У найближчому майбутньому суспільству потрібно буде розв'язати проблему досягнення більш високого рівня споживання при зменшенні необхідних для цього ресурсних витрат і зниженні рівня бідності. Ця концепція в певний час є предметом обговорення багатьох міжнародних форумів і висвітлюється в підсумкових документах ООН [83].

Зростання ролі земельних відносин підтверджується підвищенням інтересу світового співтовариства до проблем управління земельними ресурсами. Особливу увагу цій проблемі приділяють такі міжнародні інститути, як ООН, Міжнародний банк реконструкції і розвитку, Організація з продовольства і сільського господарства ООН, Центр по населених пунктах ООН “Хабітат”. Зокрема, цей інтерес можна пояснити такими основними причинами: змінами у взаємовідносинах у системі “людина – земля” і, як наслідок, перманентним проведенням земельних реформ у різних країнах світу; появою та застосуванням нових технологій і пов’язаних з ними інфраструктурних змін.

Взаємовідносини в системі “людина – земля” трансформуються разом з розвитком людського суспільства. Особливо складну роль вони відіграють в Україні, де родюча земля і сприятливі природно-кліматичні умови для ведення ефективного сільського господарства. Звичайно ж усі країни перебувають у різних умовах і на різних етапах суспільного розвитку, проте не можна проводити реформування взаємовідносин “людина – земля”, не враховуючи об’єктивних змін, що відбуваються у світі, і відповідних тенденцій.

У прийнятій у жовтні 1999 р. на спільній конференції ООН і Міжнародної федерації геодезистів Басартській декларації [83] глибоко аналізуються зміни, що вплинули на розвиток земельних відносин у світі протягом ХХ ст.

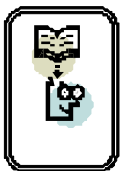
Зокрема, зазначається, що проблеми використання таких ресурсів, як земля, вода і корисні копалини в основному мали місцевий характер, і їх передача, звичайно, відбувалася або в спадщину, або в результаті шлюбів і найчастіше не розглядалася з погляду купівлі-продажу. У ХХ ст. характер людського суспільства значно змінився, і як наслідок змінилося його ставлення до землі.

Насамперед зміни вплинули на баланс особистих і суспільних інтересів на користь останніх. У зв’язку зі зростанням чисельності населення і розвитком технологій вплив навіть окремих підприємств та людей на стан планети може мати дуже глибокі наслідки. У результаті суспільство отримує більше прав і можливостей для накладення обмежень на використання землі та інших природних ресурсів і тим самим обмежує волю приватної власності. При цьому значно підвищується роль таких державних функцій управління земельними ресурсами, як землевпорядкування, кадастр, державний контроль за використанням і охороною земель, моніторинг та оцінка земель.

У сучасних умовах при зростанні значення розмежування й обмеження прав землекористування глибокі зміни відбуваються щодо розуміння ролі земельного кадастру в суспільстві. Зроблена в 1994 р. Комісією Міжнародної федерації геодезистів спроба передбачити, яким буде кадастр у 2014 р. [82], привела до ґрунтового перегляду поняття “земельна ділянка”.



Поняття “земельної ділянки” як частини земної поверхні з визначеними межами, на яку поширюються права власності приватної чи юридичної особи, що існувало раніше, замінюється на поняття “земельний об’єкт, описуваний як “частина землі, що в однорідному стані існує в межах своїх обрисів. Земельні об’єкти описуються юридичним змістом прав чи обмежень, а також меж їх застосування”.



В Україні на сучасному етапі земельної реформи, яка з реформування власності значною мірою перетворюється в реформу державного управління, землевпорядку та кадастру, варто виходити з того, що землю необхідно розглядати як обмежений, що підлягає деградації природний ресурс, без раціонального використання якого неможливий подальший економічний і соціальний розвиток суспільства. У цьому зв’язку необхідно підсилити елементи планування ефективного використання землі з максимальним урахуванням суспільних інтересів. При цьому варто очікувати підвищення ролі земельно-інформаційних систем землеустрою як регуляторного механізму держави в організації використання і охорони землі та багатозначного кадастру як інструментів прийняття управлінських рішень державними і приватними інститутами.

Зміни в підходах до тлумачення поняття власності на земельну ділянку знаходять практичне вираження в розвитку більш інтенсивних способів використання землі.

9.2. Теоретичні засади управління земельними ресурсами на регіональному рівні

На кожному етапі в конкретних історичних, економічних та соціальних умовах формується система управління, у якій одночасно зосереджується попередній досвід, що повільніше або швидше доповнюється новими і новітніми управлінськими надбаннями. Зрештою, формується система управління, у якій управлінські надбання минулого становлять його найзагальнішу основу. На ній створюється система регулювання, що відповідає конкретним вимогам сьогодення і майбутнього. Такий процес відбувається, як правило, неоднозначно, особливо в умовах докорінних змін у суспільстві. Конкретніше це підтверджується сучасною практикою трансформації управлінських відносин у галузі використання та охорони земель.

Наприклад, організація управління земельними ресурсами після здобуття Україною незалежності й досі значною мірою базується на засадах, характерних для радянських часів [18]. З погляду сучасності ставлення до радянської системи неоднозначне. Проте швидкий і примусовий злам на початковому дорадянському етапі був неможливий і небажаний. Передусім це пояснюється тим, що вона залишалася у свідомості переважно більшої частини суспільства, у тому числі селян, такою, що узгоджувалася з тодішньою системою державного регулювання соціально-економічних відносин у країні, зокрема в частині, що стосувалася власності на землю, всією своєю сутністю й механізмами здійснення підпорядковувалася інтересам правлячої на той час політичної партії. До такого висновку можна ставитися по-різному, але з сучасного погляду очевидним є те, що далека від досконалості навіть у ті часи, вона все ж таки в поєднанні з іншими чинниками забезпечувала порівняно високий або, щонайменше задовільний розвиток сільськогосподарських галузей й відповідні цьому їх соціально-економічні результати.

Ще одна причина відносної живучості, життєздатності, притаманної радянській системі управління, яка базувалася на затягуванні під різними приводами, – це визначення основи щодо стратегічного майбутнього сільського господарства – його мети, завдань та механізмів їх досягнення. Без чіткості їх вихідних положень своєчасна розробка ефективно діючої системи управління практично неможлива, що зумовило труднощі в проведенні земельної і аграрної реформ та їх недостатню соціально-економічну результативність. Це дало підстави стверджувати, що однією з основних причин недостатньої соціально-економічної ефективності реформ стала недосконалість організаційного забезпечення її як принципово нового, маловідомого й недостатньо відпрацьованого соціально-економічного й суспільно-політичного явища [48].

Це не означає, що причиною ситуації, що склалася у сфері земельних відносин і землекористування та навколо них, можна цілком вважати організаційні чинники управління. Суть значно глибша: колишня (радянська) система породила неадекватність всієї сукупності соціально-економічних відносин на селі потребам у формуванні й функціонуванні ефективно діючого ринкового середовища. Вона обмежила можливості становлення досить досконалої організаційної системи управління, яка внаслідок цього не змогла подолати складностей розвитку всіх інших блоків державного регулювання. Отже, маємо взаємозалежність цілого і часткового. Недостатня відпрацьованість цілого, під яким у даному разі мається на увазі вся сукупність державних регуляторів розвитку економіки землекористування, обмежила також можливості більш ефективного впливу на наслідки часткового – організаційних чинників управлінської сутності.

Із зазначеного випливає ще один висновок: ефективна система управління може бути побудована лише за умови, якщо досить високий результативний вплив на економічний розвиток справлятимуть усі інші складові державного регулювання: нормативно-правові, економічні, соціальні тощо. Разом з тим це не слід вважати орієнтацією на інертний характер управління, очікування ним того, як будуть розвиватися всі інші регулятори його розвитку. Навпаки, управління має бути досить активним, високомобілізуючим, мати, умовно кажучи, наступальний характер, за якого організаційно-управлінські чинники справлятимуть відповідальну функцію та активний стимулюючий вплив на всі інші складові державного регулювання земельних відносин. Це, у свою чергу, свідчить про необхідність суттєвої зміни акцентів в управлінні, а саме: якщо нині переважає розуміння організації управління з позиції його функціонально-структурної сукупності, яке склалося на попередніх етапах, то в сучасному розумінні, зберігаючи й поглиблюючи такий аспект, виправданим буде його істотне доповнення тим, що категорія управління земельними ресурсами суттєво розширена й по-

глиблена. Це означає, що вона має бути такою, яка не просто виконувала б притаманну їй безпосередньо цільову функцію в звичному для неї розумінні, але і впливала б на прискорене формування не лише необхідного організаційно-управлінського, а й соціально-економічного середовища.

Отже, виникає необхідність надання управлінню земельними ресурсами істотно більш важливого місця в системі інших чинників. Надання не формального, а саме такого, за якого організаційно-управлінська підсистема, крім виконання нею її безпосередньої функції, все більше ставала б основою державного регулювання розвитку землекористування шляхом активного впливу на всі без винятку складові, виведення його на якісно вищий рівень. Цього можна досягти лише за умови, якщо за своєю соціально-економічною сутністю, цільовим призначенням і механізмами вона буде спрямовуватися в стратегічне майбутнє.

Земельні відносини як складова виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві й потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних форм власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі в усіх галузях економіки [56; 63; 64; 72; 89].

Виходячи з цього використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів потребує цілеспрямованого управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка до останнього часу остаточно не розв'язана, що, у свою чергу, пов'язано з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів [65; 71; 79; 85].

Управління земельними ресурсами охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Разом з тим земельні ресурси мають низку властивостей і особливостей, які не залежать від системи суспільних відносин і не притаманні іншим засобам виробництва [14; 48; 52; 56; 70; 76].



Це, по-перше, те, що земля є продуктом природи і виникла та існує незалежно від волі й свідомості людини. По-друге, земля, на відміну від інших засобів виробництва, у процесі використання не зношується, не знижує своїх корисних властивостей. По-третє, використання землі пов'язане з просторовою постійністю місця та обмеженістю території, тоді як інші засоби виробництва в міру розвитку продуктивних сил кількісно збільшуються й якісно видозмінюються.

Зважаючи на зазначені властивості землі, доцільно виділяти певні принципи формування землекористування [11; 21; 43; 68; 80; 81], які мають бути покладені в основу формування системи управління земельними ресурсами в умовах трансформації земельних відносин та створення ринкової системи землекористування, зокрема, принципи:

- різноманіття і рівноправності усіх форм власності, володіння та користування землею;
- пріоритету захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави;
- пріоритету прав і обов'язків, визначених Конституцією України;
- державної підтримки заходів щодо раціонального використання, поліпшення якості та охорони земель;
- доступності інформації про стан земель;
- державного управління земельними ресурсами;
- раціонального використання земель;
- використання земель за цільовим призначенням;
- платності використання земель.

Одночасно вказані принципи необхідно доповнити принципами сталості землекористування, диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів, правового захисту та відповідальності.

Принцип сталості землекористування стосується як сталості прав суб'єктів земельних відносин на певну ділянку, сталості його використання, так і його територіальної, просторової сталості. Це є необхідною умовою раціонального використання землі й покликано забезпеченням зацікавленості землекористувачів у дбайливому, господарському ставленні до землі. Сталість землекористування забезпечується тим, що використання земельної ділянки, як правило, має постійний (безстроковий) характер і його примусове припинення можливе тільки в особливих

випадках, визначених ст. 140 і 141 Земельного Кодексу України. Цей принцип також стосується і формування екологічної сталості землекористування.

Упровадження екологічних вимог у земельні відносини дає змогу забезпечити застосування природоохоронних технологій виробництва, ужиття комплексних заходів щодо охорони земель від негативних природних і антропогенних процесів, таких як ерозія, засолення, заболочування, розміщення, будівництво, експлуатація об'єктів, які негативно впливають на стан земель та призводять їх до забруднення хімічними, радіоактивними, бактеріальними та паразито-бактеріальними речовинами [1; 3; 11; 37; 56; 64; 73]. Наприклад, у низці випадків удаються до такого засобу відновлення родючості земель, як консервація, тобто виведення їх з обороту, що найчастіше застосовується для сильноеродованих, перезволожених, посушливих, засоленних та малопродуктивних земель. Вирішення цього питання передбачає встановлення умов передачі земель на консервацію власниками та орендарями, розрахунок розмірів компенсацій за втрати врожаю для них, визначення їхніх прав та обов'язків щодо законсервованих земель, бюджет проведення консервації, порядок виплати компенсацій власникам і орендарям. У процесі консервації земель необхідно передбачити можливість консервації і водних джерел, прибережних територій, визначити порядок використання надр на законсервованих землях.

Принцип диференційованого підходу до управління землями різних категорій і регіонів дає змогу широко використовувати правові норми при управлінні земельними ресурсами з урахуванням економічних та природних особливостей земель різних категорій і регіонів.

Принцип правового захисту і відповідальності не допускає втручання в господарську діяльність суб'єктів земельних відносин або примусове припинення прав на земельну ділянку, крім випадків, передбачених законом. Він дає змогу визначати межі відповідальності суб'єктів земельних відносин за соціальні, економічні та інші несприятливі наслідки прийнятих ними рішень, а також діяльності, яку вони здійснюють.

Такий склад і зміст принципів раціоналізації використання земель в умовах ринкових земельних відносин необхідно розглядати як об'єктивну передумову для вжиття практичних заходів щодо управління земельними ресурсами (землекористуванням).

Управління земельними ресурсами має чітке регіональне спрямування. Наприклад, для Київської області, як переважно аграрного регіону, структуризація землекористування, вибір форм господарювання, організації і спеціалізації виробництва, його кінцеві економічні результати залежать від специфіки природної основи використання землі, розселення та соціально-психологічних особливостей населення, яке тут проживає, урбанізації, рівня соціально-економічного розвитку, історичних традицій, економіко-географічного положення. Важливим фактором, який зумовлює зміни структури землекористування в області, є радіаційне забруднення території внаслідок Чорнобильської катастрофи. Указане визначило особливості регіонального управління використанням і охороною земель.



Отже, об'єктом управління на регіональному рівні є земельний фонд адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, ради тощо), земельні угіддя окремих землеволодінь і землекористувачів, які відрізняються за характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, які не увійшли в землекористування (землі загального користування).

Предметом регіонального управління є процеси організації використання землі, що в межах певної території забезпечують потреби як відповідних окремих галузей економіки, так і громадян. Це зумовлює різноманітні способи використання земельних ресурсів, які підлягають управлінню.

До таких способів слід відносити:

- територіальну організацію використання землі шляхом землеустрою, планування, зонування тощо;
- інженерне забезпечення процесу використання земель (інженерні комунікації);
- установлення правового статусу земель (власність, користування, у тому числі оренда, обмеження, земельні сервітути);
- установлення напрямів і типів землекористування (дозволене та доцільне використання);
- упровадження економічно та екологічно ефективних технологій використання землі;

- аналіз природного стану земель і економічної ефективності їх використання;
- інші заходи, які впливають на статус та стан земельних ресурсів [76].

Завдання управління земельними ресурсами на рівні області та районів виконують:

- обласна, районні та міські, селищні й сільські ради, які приймають рішення у межах своїх повноважень, що регулюють землекористування регіону, соціальних програм;
- обласна та районні державні адміністрації, які організують заходи щодо управління земельними ресурсами, передбаченими в державній і регіональній програмах організації використання та охорони земель;
- територіальні органи земельних ресурсів Державного земельного агентства України, які здійснюють земельну політику держави та безпосереднє управління земельними ресурсами від імені уряду;
- територіальні органи Міністерства екології та природних ресурсів України, які беруть участь у затвердженні й реалізації заходів з внутрішньогалузевого перерозподілу земель, економічного стимулювання екологічних заходів;
- інші місцеві органи (управління з архітектури і будівництва тощо).

Процеси регіонального управління земельними ресурсами мають відмінності, які пов'язані з історичними, соціальними та економічними особливостями регіону.

Ураховуючи викладене, визначення, удосконалення та впровадження управління земельними ресурсами для такого регіону, як область, мають здійснюватися в такій послідовності:

- 1) визначення регіональних особливостей системи землекористування і земельних відносин;
- 2) установа доцільності для регіону окремих елементів підсистеми управління земельними ресурсами;
- 3) створення моделей організаційно-управлінських органів та адміністративно-управлінських механізмів;
- 4) розробка нових або удосконалення існуючих регламентів землевпорядних дій та регулювання земельних відносин;
- 5) проведення розмежування і визначення функцій різних органів влади і територіальних та галузевих управлінь;
- 6) створення або вдосконалення земельно-інформаційної системи про стан земельних ресурсів та їх використання;
- 7) розробка нових економічних механізмів управління;
- 8) розробка заходів щодо доступності принципів функціонування системи.

Така послідовність забезпечить створення з меншими витратами і більшим економічним ефектом системи управління земельними ресурсами з урахуванням регіональних особливостей.

Останніми роками практично не ведуться землевпорядні роботи із землевпорядкування нових агроформувань, контурно-меліоративної організації їх території, з формування обмежень у використанні земель та не вживаються землеохоронні заходи. Роль землеустрою зведена до оформлення рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з перерозподілом, переділом землі та угодами громадян із земельними ділянками. Не приділяється належна увага і науково-методичному забезпеченню землеустрою.



Результати діяльності з управління земельними ресурсами свідчать про проведення першого етапу земельних перетворень. Їх можна оцінювати як принципові, глибокі, радикальні тощо [44; 46; 88]. Ліквідована монополія державної власності на землю; реорганізовано більш як 300 колгоспів та радгоспів; створено 254 фермерських господарств; сформовано понад 12 тис. власників особистих підсобних господарств, присадибних ділянок, садів, введена плата за землю, яка поповнює бюджети всіх рівнів; уживаються інші заходи.

Таким чином, існуюча управлінська система не використовує надані їй повноваження, у тому числі пов'язані із землеустроєм для реалізації регіональної земельної політики. Адже через землеустрій здійснюються такі функції управління земельними ресурсами, як:

- інформаційне забезпечення управління земельним фондом (шляхом проведення геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і вишукувань);

– прогнозування і планування використання земельних ресурсів та їх охорони (шляхом розробки державних і регіональних прогнозів та програм, схем (проектів) використання й охорони земельних ресурсів);

– організація раціонального використання й охорони земель.

Управління земельними ресурсами є об'єктивним процесом та системою заходів (правових, адміністративних, економічних тощо) щодо суспільно-виробничих напрямів функціонування землі (табл. 9.1).

Земельні ресурси в межах держави є територіальною основою його суверенітету. Ця спрямованість функціонування землі виражається в державно-політичному становищі держави, визначається першою особою держави. У всі часи державне управління територією є найважливішим у зовнішній та внутрішній політиці.

Земля – місце проживання населення, яке концентрується в містах, сільських населених пунктах та здійснює громадську і виробничу діяльність на прилеглий території. Головне призначення землі як базису народонаселення залежить від здійснення соціальних функцій в обмеженому діапазоні. Зазвичай збільшується чисельність населення, зростає його щільність, удосконалюється розселення при збереженні ролі землі в підвищенні рівня життя людини.

Таблиця 9.1

Суспільно-виробничі напрями функціонування землі [80]

Суспільно-виробниче призначення землі	Напрями функціонування землі	Здатність підлягати часовим змінам
1. Земля – територія країни, основа суверенітету	Державно-політичний	Не підлягає
2. Земля – місце проживання населення	Соціальний	Підлягає обмеженню
3. Земля – частина природного середовища	Природоохоронний	Не підлягає
4. Земля – джерело споживчих вартостей (основний засіб виробництва)	Виробничий	Підлягає в обмеженому ступені
5. Земля – об'єкт ринкових відносин, податків, платежів	Економічний	Підлягає часовим змінам

У складі природного середовища земля – базовий природний ресурс, навколо якого формуються водні та повітряні ресурси, рослинний і тваринний світ. У товщі землі нагромаджені корисні копалини. Це природне призначення землі не руйнується часом, оскільки людина являє собою розумну частину біологічної сфери, змінюючись разом з нею та під її дією.

Земля – джерело споживчих вартостей. При поєднанні її з живою працею формується процес виробництва, створюються предмет праці, продукти та товари. Форми взаємодії праці й землі вдосконалюються, хоча принциповий напрям функціонування землі у виробництві фактично залишається незмінним.

Останніми роками у зв'язку з прийняттям нового земельного законодавства в незалежній Україні земля стала об'єктом ринкових відносин – вона підлягає купівлі та продажу. Уведені земельні платежі (податок, орендна плата тощо), які відображають економічну суть землі як товару та нерухомості. Ця функція землі радикально змінювалася: від заборон державою угод, пов'язаних із землею, до державного заохочення земельного обігу.

Разом з тим у разі багатогранного призначення та різних напрямів функціонування землі її роль у виробництві й природокористуванні має консервативний характер. Основні напрями функціонування землі не підлягають або підлягають частково змінам протягом історії взаємодії людини із землею. Остання завжди уособлювала територію країни, місце проживання населення, найважливіший природний ресурс, джерело харчових продуктів, сільськогосподарської та мінеральної сировини. Усі перераховані напрями функціонування землі перебувають у сфері пріоритетних державних інтересів. На них поширюються конституційні вимоги використання та охорони земельних ресурсів як основного національного багатства.



Отже, земля має велике значення не тільки для самого факту існування держави, а й для соціального та економічного становища населення регіонів, яке там проживає, і для майбутніх поколінь. Адекватно суспільному, економічному та екологічному значенню землі має бути організоване управління земельними ресурсами в регіонах.

Найбільш ефективне управління може бути здійснене тільки з боку держави, і, відповідно, її управлінських регіональних органів.

Земля як об'єкт нерухомості перебуває в центрі складного поєднання різних економічних процесів, приватних і суспільних інтересів, адміністративних норм та правил.

Здійснення угод, що стосуються права на землю, вимагає глибоких і систематичних знань про особливості землі як об'єкта нерухомості, зумовлені специфікою “земельна ділянка (власність) – товар”. Залучення земель або прав користування ними до узаконених ринкових відносин стимулює ділову й інвестиційну активність, підвищує ефективність використання земельної власності, яка як об'єкт підприємницької діяльності є певною гарантією стабільності бізнесу і відтворення капіталу з приростом, що в умовах ринку є визначальним для земле-власників і землекористувачів.

Інакше кажучи, необхідно забезпечити науково-методичну базу розвитку (створення) ефективного регіонального управління земельними ресурсами і вдосконалення структури спеціально уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань управління землекористуванням як центральної ланки в цій системі.

Для цього необхідно прискорити:

1) дослідження проблемної ситуації, обґрунтування мети й завдання формування регіональної системи управління земельним фондом і розвитку структури управлінських територіальних органів земельних ресурсів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування із земельних ресурсів;

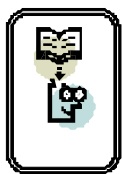
2) дослідження факторів ефективної організації системи управління земельними ресурсами і розвитку структури управлінських органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

3) виявлення альтернативних макроекономічних передумов та умов розвитку системи управління земельним фондом і вдосконалення структури відповідних управлінських органів;

4) розробку загальної концепції розвитку і принципів організації системи управління земельним фондом та вдосконалення структури відповідних управлінських органів в альтернативних макроекономічних умовах;

5) розробку методичних основ передпроектного обґрунтування розвитку (створення) системи управління земельними ресурсами і вдосконалення структури управлінських органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Земля як об'єкт нерухомості має відповідно до чинного земельного законодавства дуже різноманітні функції, кількість яких збільшується. Частина з них має міжгалузевий характер: базис проживання, природний ресурс, базис виробництва, об'єкт соціально-економічних зв'язків. Галузеві особливості функціонування землі проявляються при використанні її в добувній та оброблювальній галузях, у сільському, лісовому і водному господарстві. Отже, функції, які виконує земля, охоплюють усі сфери життєдіяльності суспільства і, відповідно, управління: технічний, соціальний, економічний напрями.



Основна проблема організації системи управління земельними ресурсами, яка відповідає вимогам ринкової економіки, полягає в незабезпеченні відповідною науковою базою. Відчувається гострий дефіцит знань про раціональні масштаби державного втручання в процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних та ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури та форми управління ними.

Можна констатувати, що сучасна система управління земельними ресурсами є недостатньо збалансованою і не забезпечує досягнення високої економічної ефективності й екологічної безпеки в землекористуванні. Тому необхідний перегляд на системній основі концептуальних орієнтирів і пріоритетів розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях і в різних ланках влади. Частина функцій управління має належати до компетенції центральних органів влади, частина – до компетенції органів місцевого самоврядування.

Визначаючи, що метою управління земельними ресурсами на регіональному рівні є створення й забезпечення функціонування системи земельних відносин та землекористування,

яка дає змогу при досягненні досить високого рівня екологічних і соціальних умов життя, розвитку підприємницької, суспільної та іншої діяльності, формувати умови збереження й відновлення довкілля, у тому числі землі, одержувати максимум надходжень фінансових коштів у місцеві бюджети, можна визначити її завдання:

- 1) реалізація загальнодержавної земельної політики в ринковій трансформації і забезпечення конкурентних переваг території регіону;
- 2) розмежування земель права державної та комунальної власності;
- 3) упорядкування компетенції і раціональне розмежування повноважень органів виконавчої влади й місцевого самоврядування щодо володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами в регіоні;
- 4) функціональне посилення і структурна перебудова регіональної системи управління земельними ресурсами;
- 5) створення єдиної автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру як правової та інформаційної бази управління земельними ресурсами регіону;
- 6) удосконалення системи землеустрою як головного інструменту реалізації правового й економічного механізму управління земельними ресурсами, основи оптимального економіко-правового зонування, планування використання і розвитку територій, організації ефективного виробництва;
- 7) розвиток економічного обороту земель різних категорій, який забезпечує їх раціональний перерозподіл на користь ефективних власників і користувачів землі;
- 8) удосконалення методів і форм державного контролю за охороною і раціональним використанням земель.

9.3. Підвищення ефективності управління земельними ресурсами в регіоні

Регіони як основні складові народногосподарського комплексу України утворюють його регіональну структуру, розвиток якої відповідає законодавчим актам адміністративно-територіального рівня, формам і методам управління. Регіон у національній економіці – це самостійна система господарювання, яка чітко територіально, матеріально і фінансово відмежована. Основні сфери регіону виражаються галузевим виробництвом, яке визначає його спеціалізацію, функціональну цілісність та інфраструктуру, і відповідно, розподіл земельних ресурсів за цільовим призначенням.

Значні територіальні відмінності у структурі земельного фонду і природних умов вимагають диференційованого підходу до його управління. Важливими факторами, які зумовлюють регіональну структуру землекористування, є специфіка природної основи ведення господарської діяльності, особливо в аграрному секторі економіки, розселення населення і урбанізація, рівень соціально-економічного розвитку, історичних традицій, економіко-географічного положення та ін.

Розглянемо досвід реформування земельних відносин на прикладі Київської області.

Київська область утворена 27 лютого 1932 р. [15]. Її територія розташована у межах двох природних зон: зони мішаних лісів (зони Полісся) та лісостепу. Межа між ними звивиста і проходить через населені пункти Бишів – Гурівщина – Вишневе – Бровари – Велика Димерка – Бобрик. На півночі область межує з Гомельською областю (Республікою Білорусь), зі сходу та північного сходу – з Чернігівською областю, з південного сходу – з Полтавською і Черкаською областями, із півдня – з Чернігівською областю, а зі сходу – з Вінницькою та Житомирською областями.

Поверхня області переважно рівнинна. Північна частина області розташована в межах Поліської низовини, на сході в межах області розташована частина Придніпровської низовини. Найбільш підвищені й розчленовані південна та південно-західна частини області зайняті Придніпровською височиною (висота до 273 м). За конфігурацією територія області є компактним маловидовженим неправильним багатокутником, який простягається з півночі на південь на 360 км, а зі сходу на захід – на 190 км.

За адміністративно-територіальним устроєм Київська область складається з 25 адміністративних районів, 26 міст, у тому числі 12 міст обласного та 14 – районного значення, 30 селищ міського значення та 1127 сільських населених пунктів.

Населення області (на 1 січня 2012 р.) становить 1719,6 тис. осіб, у тому числі міське – 1059,1 тис. осіб, сільське – 660,4 тис. осіб. На території області проживає 84,9% українців, 7,9% росіян, 4,5% поляків, 1,4% євреїв, 1,3% інших національностей. Щільність населення становить 61 особа на 1 км².

Сприятливі ґрунтово-кліматичні умови зумовлюють розвиток сільського господарства. Значну частину орних земель використовують для вирощування зернових (озима пшениця, жито, ячмінь, просо, гречка).

Київська область характеризується не лише потенційно родючими землями, придатними для ведення сільського господарства, а й вигідним економіко-географічним положенням, що зумовлює й одне з провідних місць у системі відтворення продуктивних сил України. Її територія становить 2812,1 тис. га, або 4,6% від загальної площі земель України.

У складі земельних ресурсів області сільськогосподарські угіддя на 1 січня 2012 р. займають 1664,2 тис. га, або 59,2% від загальної площі (табл. 9.2), з них 1355,5 тис. га, або 48,2% – рілля. Друге місце серед земельних ресурсів посідають лісові угіддя – 23,1%.

Оцінка природно-господарського використання території в адміністративних районах та природно-економічних зонах Київської області свідчить, що найвища сільськогосподарська освоєність земель характерна для Лісостепової зони, де частка сільськогосподарських угідь досягає 76,5% (табл. 9.3). У Приміській зоні вона дорівнює 54,7%, а в Поліській – менше ніж 40%. У районах Київської області найвищий рівень сільськогосподарської освоєності земельного фонду характерний для Яготинського району (84%). Надто високі рівні залучення земель до сільськогосподарського обороту спостерігаються також у Згурівському (83%), Сквирському (83%), Володарському (82%), Тетіївському (81%), Миронівському (80%) районах, а найнижчі – в Поліському, Іванківському районах, які входять до Поліської зони.

За лісистістю помітно виділяється Поліська зона (індекс лісистості 0,4), де індекси лісистості найвищі, зокрема в Поліському, Іванківському та Бородянському районах (0,48; 0,45; 0,44). Найнижчий показник у Лісостеповій зоні (0,12), де індекси лісистості в Сквирському, Кагарлицькому та Згурівському районах, відповідно, становлять 0,07; 0,07; 0,03.

Таким чином, регіональна структура природно-господарського використання земель є досить різноманітною.

Таблиця 9.2

Характеристика земельного фонду Київської області станом на 1 січня 2012 р.

Види основних угідь, їх функціональне використання	Площа	
	Усього, тис. га	%
Сільськогосподарські угіддя	1664,2	59,2
у тому числі:		
– рілля	1355,5	48,2
– перелоги	12,4	0,4
– багаторічні насадження	44,7	1,6
– сіножаті й пасовища	251,6	8,9
Ліси та інші лісовкриті площі	648,8	23,1
з них:		
– вкритих лісовою рослинністю	592,8	21,1
– не вкритих лісовою рослинністю	56,0	2,0
Забудовані землі	127,5	4,5
з них під:		
– житловою забудовою	16,9	0,6
– промисловими об'єктами	8,4	0,3
– громадською забудовою	14,1	0,5
– вулицями, площами, набережними	25,3	0,9
– об'єктами транспорту	26,2	0,9
Відкриті заболочені землі	49,7	1,8
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (піски, яри, землі під зсувами, щебенем, галькою, голими скелями)	17,5	0,6
Інші землі	129,2	4,6
Усього земель (суша)	2636,9	93,8
Води (території, що покриті поверхневими водами)	175,2	6,2
Разом (територія)	2812,1	100,0

Регіональний баланс сільськогосподарського використання території адміністративних районів Київської області станом на 1 січня 2012 р.

Райони	Територія, тис. км ²	Структура використання території, %				
		Сільськогосподарські угіддя	Площа лісів	Землі міст і селищ	Площа водного дзеркала ставків та водосховищ	Землі, що зайняті іншими несільськогосподарськими підприємствами
<i>Київська область</i>	28,1	59,6	23,1	4,0	8,0	5,3
<i>Приміська зона</i>	6,3	54,7	22,4	3,7	9,8	0,6
Бориспільський	1,5	61,3	20,0	0,7	10,6	0,2
Броварський	1,2	70,0	15,9	4,7	2,2	0,2
Вишгородський	2,0	22,3	45,4	0,7	24,6	0,9
Киево-Святошинський	0,8	56,2	24,1	7,2	2,0	0,6
Обухівський	0,8	63,6	6,5	5,2	9,4	1,1
<i>Поліська зона</i>	7,8	39,6	40,9	1,4	3,8	0,2
Бородянский	0,9	46,8	43,4	2,6	1,5	0,3
Іванківський	3,6	22,5	44,8	0,2	11,8	0,1
Макарівський	1,4	65,5	27,3	1,3	1,1	0,2
Поліський	1,9	23,7	47,9	-	0,9	0,1
<i>Лісостепова зона</i>	14,6	76,5	12,0	4,7	3,4	1,3
Баришівський	1,0	80,7	10,0	3,5	0,4	5,5
Білоцерківський	1,3	76,0	10,4	3,7	2,2	1,1
Богуславський	0,8	65,5	25,6	2,1	1,0	0,5
Васильківський	1,2	74,1	14,0	4,5	1,8	1,5
Володарський	0,6	81,9	10,1	0,9	1,9	0,4
Згурівський	0,8	83,3	2,6	1,5	1,4	0,3
Кагарлицький	1,0	78,4	7,1	5,0	3,7	0,2
Миронівський	0,9	80,4	11,1	1,3	1,9	0,4
Переяслав-Хмельницький	1,5	64,3	12,3	2,1	15,9	-
Рокитнянський	0,7	69,5	21,3	2,0	2,1	0,7
Сквирський	1,0	83,4	7,3	1,4	1,9	11,8
Ставищанський	0,7	83,3	9,3	4,7	1,6	0,1
Таращанський	0,7	76,0	14,8	15,7	2,6	0,5
Тетіївський	0,7	80,8	9,3	2,4	12,7	0,4
Фастівський	0,9	67,0	22,6	20,0	-	0,4
Яготинський	0,8	84,0	2,4	3,1	-	0,5

Відповідно до чинного земельного законодавства в Україні встановлено державну, комунальну та приватну форми власності на землю. З аналізу розподілу земель у розрізі основних землекористувачів і форм власності видно, що найбільша частка земельного фонду державної власності – 33,3% – на 1 січня 2012 р. перебуває в категорії землекористувачів несільськогосподарського призначення. Разом з тим із загальної площі земель приватної власності перебуває у власності громадян 41,8% та лише 1% – у власності сільськогосподарських підприємств.

Аналіз перерозподілу земель сільськогосподарського призначення в процесі земельної реформи між суб'єктами землекористування свідчить, що на 1 січня 2012 р. в області в державній власності залишалося 54,9% земельного фонду країни, у власності недержавних сільськогосподарських підприємств – 0,4% та у приватній власності – 44,7%. Найбільший перерозподіл у бік приватної власності відбувся в 2001 р., коли питома вага земель приватної власності зросла до 39,4% від загальної площі області проти 7% у 2000 р.

Позитивні досягнення у здійсненні земельної реформи ще не привели до радикального і ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, поживлення інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищення добробуту населення. Фактично внаслідок неналежного фінансового забезпечення заходів земельної реформи державна політика у сфері земельних відносин в Україні у вказаний період відрізнялася вузькою спрямованістю на пріоритетне вирішення питань забезпечення подальшого розвитку відносин власності на землю та вдосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві. За таких умов недостатньою мірою вирішувалися питання землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи, моніторингу земель, підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами та поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель.

Наслідком такої державної політики стало нераціональне використання земельно-ресурсного потенціалу області, погіршення якісного стану та продуктивності земель, неврегульованість

зміни характеру функціонування землі як засобу виробництва в економічній системі ринку, відсутність єдиної державної системи охорони земель як основного національного багатства.

Основними причинами, що стримують подальший розвиток ринкових земельних відносин та завершення земельної реформи, є:

- відсутність з боку органів виконавчої влади дієвого контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій, а також за виконанням конституційних вимог щодо набуття громадянами та юридичними особами у власність земельних ділянок;

- неузгодженість земельного законодавства з цивільним, природоохоронним та господарським законодавством;

- неналежне фінансове забезпечення заходів земельної реформи;

- незавершеність розмежування земель державної та комунальної власності;

- незавершеність проведення нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів;

- ускладнені процедури надання (продажу) земельних ділянок для будівництва, підприємницької діяльності, а також механізм приватизації земельних ділянок;

- невизначеність меж прибережних захисних смуг, земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення та особливо цінних земель;

- невизначеність охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон та зони особливого режиму використання земель;

- низький рівень проведення моніторингу земель, що не дає змоги фіксувати екологічний стан земельних ресурсів та визначати пріоритети в галузі раціонального використання та охорони земель;

- брак належних планово-картографічних матеріалів та інформації про стан ґрунтів;

- практичне припинення вжиття заходів щодо охорони земель, ґрунтових обстежень, локалізації територій техногенного забруднення земель тощо;

- недостатня забезпеченість галузі земельних відносин високопрофесійними кадрами.

За умов, що склалися у використанні земельно-ресурсного потенціалу області, проблема подальшого розвитку земельних відносин та обґрунтування оптимальної державної політики у цій сфері має розвиватися на основі програмно-цільового підходу щодо формування сталого землекористування шляхом концентрації науково-технічного та виробничого потенціалу і матеріально-технічних та фінансових ресурсів, а також координації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Саме це зумовило розробку довгострокової Програми використання та охорони земель у Київській області на період 2012–2016 роки (далі – Програма) [57].



Основною ознакою Програми є спрямованість її заходів на розв'язання нагальних проблем самодостатнього соціально-економічного та екологічного розвитку Київського регіону. Передусім це стосується підвищення ролі земельних відносин у формуванні та побудові соціально орієнтованого землекористування на засадах ринкової економіки.

Програмою визначено перелік завдань та заходів щодо: підвищення ефективності державного управління та контролю за раціональним використанням та охороною земель, додержанням законодавства при наданні, вилученні та купівлі-продажу земельних ділянок, захисту прав власності на землю, прискорення створення системи реєстрації таких прав, забезпечення особливого режиму використання земель оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного та історико-культурного призначення, а також особливо цінних земель, формування та розвитку ринку земель та його інфраструктури, підвищення інвестиційної привабливості земель, підвищення ефективності державного регулювання ціноутворення у сфері земельних відносин; забезпечення проведення інвентаризації земель та громадського контролю за прийняттям рішень щодо регулювання земельних відносин, а також за використанням та охороною земель, удосконалення нормативно-правової та методичної бази розвитку ринкових земельних відносин, у тому числі щодо плати за землю, підвищення якості підготовки фахівців у сфері земельних відносин.



Мета Програми полягає у проведенні державної політики, спрямованої на збалансоване забезпечення потреб населення і галузей економіки у земельних ресурсах; раціональне використання та охорону земель, захисту їх від виснаження, деградації, забруднення; підвищення врожайів сільськогосподарських культур; збільшення обсягу виробництва високоякісної та екологічно чистої продукції і забезпечення продовольчої безпеки держави; збереження ландшафтного й біологічного різноманіття та створення екологічно безпечних умов проживання населення і провадження господарської діяльності.

Реалізація Програми як системи взаємопов'язаних організаційних, правових, науково-технічних, нормативно-методичних та фінансових заходів має забезпечити завершення в області земельної реформи, а також створення ефективного механізму регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами на засадах сталого розвитку.

Пріоритетними завданнями Програми є:

- виявлення земель, що не використовуються, використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням, виявлення деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель;
- забезпечення реалізації прав територіальних громад на право володіння, раціональне й ефективне використання, розпорядження земельними ділянками;
- визначення якісних характеристик, економічної цінності та вартості земель, збільшення надходжень до бюджету від плати за землю;
- створення умов для сфери охорони об'єктів культурної спадщини, забезпечення належного рівня збереження та використання об'єктів культурної спадщини, сприятливого режиму водних об'єктів навколо озер, водосховищ та інших водойм, позбавлення причин порушення вимог земельного законодавства в межах прибережних захисних смуг;
- організація ефективного сільськогосподарського виробництва і впорядкування сільськогосподарських угідь, раціональне використання та охорона земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращення природних ландшафтів;
- призупинення процесів деградації земель і падіння родючості ґрунтів;
- створення сучасних систем ґрунтозахисного землеробства;
- формування регіональних і місцевих банків даних про якісний стан ґрунтів та забезпечення необхідною інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування, зацікавлених підприємств, установ і організацій, громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів.

Програма спрямована на забезпечення пріоритету вимог екобезпеки в процесі використання земель, раціональне розміщення та оптимальне забезпечення земельними ресурсами виробничих сил, гармонійне поєднання господарської діяльності з охороною довкілля, захист ґрунтів від ерозії та створення на цій основі умов зростання обсягів виробництва сільськогосподарської продукції для забезпечення продовольчої безпеки області шляхом:

- запобігання деградаційним процесам ґрунтового покриву та мінімізації їх наслідків, зокрема на землях сільськогосподарського призначення шляхом упровадження ґрунтозахисних технологій та інших заходів щодо охорони родючості ґрунтів;
- здійснення консервації деградованих і малопродуктивних земель;
- резервування земель для природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного використання;
- пріоритетності екологічної безпеки та дотримання екологічних вимог охорони земель у процесі землевпорядкування територій;
- обмеження вилучення (викупу) особливо цінних земель, зокрема сільськогосподарського призначення, для несільськогосподарських потреб;
- пріоритетності здійснення запобіжних заходів щодо земель, які ще не зазнали деградації чи зазнали її незначною мірою.

Шляхи і засоби виконання Програми. Виходячи із засад соціально-економічної політики держави на найближчий період для подолання кризового стану у сфері використання та охорони земель, зокрема земель сільськогосподарського призначення, необхідно вжити превентивні

заходи. Ця проблема потребує комплексного розв'язання, що можливо лише на основі програмно-цільового методу, який забезпечує впровадження передових технологій, а також системного підходу до еколого-економічного обґрунтування та механізму реалізації, узгодження обсягів наявних земельних ресурсів з їх потребою для розвитку економіки.

Наміри та потреби використання земель України в цілому та в Київській області зокрема визначено в загальнодержавних та регіональних програмах економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, інших програмах, схемах розвитку галузей економіки, де передбачено необхідність значного зменшення площі ріллі та виробничих територій (особливо під відкритими розробками, кар'єрами, відповідними спорудами промисловості, транспорту та зв'язку) з передачею вивільнених земель для інших видів використання та збільшення площі земель природно-заповідного та іншого природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення, а також житлової і громадської забудови з підвищенням ефективності використання земель у межах населених пунктів.

З урахуванням стану ґрунтів земель сільськогосподарського призначення і неможливості у найближчому майбутньому самовідтворення їх властивостей, результатів моніторингу ґрунтів, передбачено вжиття заходів з підвищення рівня родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення, елементів біологізації землеробства, ресурсо- та енергозберігаючих технологій відтворення родючості ґрунтів і ведення землеробства.

Дуже важливою є оптимізація пропорції між виробничою і природоохоронною сферами на основі регіонального міжгалузевого балансу з природоохоронним блоком, який характеризує вплив галузей промисловості на різні компоненти природи.

Пріоритетним напрямом у здійсненні земельної політики буде розробка необхідної земле-впорядної та містобудівної документації, проведення інвентаризації земель, топографо-геодезичних робіт, оцінки земель, розробка схем землеустрою і техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень, розробка робочих проектів землеустрою щодо рекультиватії порушених земель, захисту земель від ерозії, підтоплення та інших небезпечних геологічних процесів.

Система заходів, які передбачені Програмою, являє собою комплекс взаємопов'язаних технічних, організаційних, технологічних, господарських, екологічних та інших заходів, що спрямовані на ефективне використання земель, їх охорону та підвищення родючості ґрунтів. Ці заходи мають фінансове, матеріально-технічне, наукове, інформаційне і кадрове забезпечення.

Проведення робіт з інвентаризації земель населених пунктів та земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Метою проведення інвентаризації земель є встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, створення інформаційної бази для ведення державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земельних ресурсів, ефективного й об'єктивного оподаткування.

Ураховуючи інтенсивний рух земельних ділянок останніми роками, зміну землевласників чи землекористувачів, форм власності, цільового призначення тощо, украй необхідним є завершення найближчим часом їх інвентаризації, оновлення даних інвентаризації попередніх років.

Обліковим об'єктом інвентаризації є земельна ділянка, що перебуває у власності або користуванні юридичних і фізичних осіб.

У наступні п'ять років в області передбачено провести інвентаризацію земель населених пунктів на площі 154,7 тис. га, земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів на площі 1503,0 тис. га та земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів на площі 459,5 тис. га.

Розмежування земель державної і комунальної власності. Розмежування земель державної і комунальної власності є однією із важливих складових земельної реформи в Україні. Чинний Закон України "Про розмежування земель державної та комунальної власності" прийнято Верховною Радою України ще у 2004 р. Однак і нині жодного гектара землі офіційно не передано із державної до комунальної власності.

Розмежування земель державної і комунальної власності здійснюється за проектами, які за замовленням відповідних сільських, селищних, міських рад, обласних державних адміністрацій розробляються державними та іншими землевпорядними організаціями.

Роботи з розмежування земель державної і комунальної власності забезпечать реалізацію права держави і територіальних громад на володіння, раціональне та ефективне використання, розпорядження земельними ділянками в інтересах громадян, закріплять межі земельних ділянок прав державної і комунальної власності, межі адміністративно-територіальних утворень.

У рамках Програми передбачається здійснити роботи з розмежування на площі 1531,6 тис. га.

Відповідно до Закону України “Про Державний земельний кадастр” до розмежування земель державної і комунальної власності формування земельних ділянок із земель запасу, не переданих у власність та користування, визначення їх угідь, а також віднесення таких земельних ділянок до певних категорій може здійснюватися на підставі матеріалів інвентаризації земель, проведеної за рішенням: у межах населених пунктів – сільських, селищних, міських рад, за їх межами розпорядженням – районних державних адміністрацій.

Установлення меж адміністративно-територіальних утворень. Розвиток земельних відносин у населених пунктах за період проведення земельної реформи висвітлив як низку позитивних тенденцій, так і питання, що потребують негайного вирішення, особливо з урахуванням того, що землі населених пунктів є найбільш інвестиційно-привабливими.

Проекти формування територій і встановлення меж адміністративно-територіальних утворень складаються з метою створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань громади. При цьому враховуються інтереси населення, що проживає на відповідній території.

У межах Київської області за проектами землеустрою необхідно встановити межі шести міст обласного значення, 11 міст районного значення, чотирьох селищ та 170 сіл.

Оновлення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. Відповідно до положень Закону України “Про оцінку земель” нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів, незалежно від їх цільового призначення здійснюється не рідше ніж один раз на п’ять–сім років. Програмою передбачено оновлення нормативної грошової оцінки у термін семи років. На виконання вимог цього Закону Програмою за період 2012–2016 рр. передбачається проведення робіт з оновлення нормативної грошової оцінки земель 229 населених пунктів.

Виготовлення правовстановлюючих документів на об’єкти природно-заповідного фонду та історико-культурного, оздоровчого, рекреаційного призначення. Для збереження соціальної, екологічної й економічної цінності земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення доцільно виготовити правовстановлюючі документи та встановити межі територій і земельних ділянок таких об’єктів:

- природно-заповідного фонду;
- оздоровчого призначення;
- рекреаційного призначення;
- історико-культурного призначення.

Ужиття цих заходів провадиться з метою дотримання особливого режиму охорони, відтворення та використання земель зазначених категорій, створення сприятливих умов для сфери охорони культурної спадщини, забезпечення належного рівня збереження і використання об’єктів культурної спадщини.

Програмою передбачено виготовлення правовстановлюючих документів на 166 об’єктів природно-заповідного фонду, з них: 17 – загальнодержавного, 149 – місцевого і 2268 об’єктів історико-культурного, оздоровчого, рекреаційного призначення.

Розроблення проектів землеустрою щодо встановлення водоохоронних зон та прибережних смуг уздовж річок, навколо озер, водосховищ та інших водойм. Одним із важливих заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, урегулювання земельних відносин, зонування територій, а також регламентованого ведення господарської діяльності є встановлення водоохоронних і прибережних захисних смуг уздовж річок, озер, водосховищ та інших водойм.

Для вжиття цих заходів створено відповідну законодавчу базу. Згідно зі ст. 78 Земельного кодексу України та ст. 87 Водного кодексу України для створення сприятливого режиму водних об’єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, зниження коливань стоку водних об’єктів у межах водоохоронних зон виділяються ділянки під прибережні захисні смуги. Прибережні захисні смуги є природоохоронною територією з режимом обмеженої господарсь-

кої діяльності, що регламентується ст. 89, 90 Водного кодексу України та постановою Кабінету Міністрів України від 13 травня 1996 р. № 502 “Про порядок користування землями водного фонду”. Установлення прибережних захисних смуг у межах населених пунктів має базуватися на деталізації та аналізі конкретних умов забудови згідно з п. 10 постанови Кабінету Міністрів України від 8 травня 1996 р. “Про порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них”.

Передбачається встановлення та закріплення на місцевості меж прибережних захисних смуг площею 36,17 тис. га та водоохоронних зон – 172,2 тис. га.

Виготовлення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок і технічних паспортів на земельні ділянки, що можуть бути продані, або права на які можуть бути продані на земельному аукціоні, а також продаж на земельному аукціоні земельних ділянок під об’єктами незавершеного будівництва і для реалізації інвестиційних проектів. Для виконання дохідної частини державного бюджету, у частині надходження коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, Головним управлінням Держкомзему в Київській області буде випущено каталог земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що можуть бути продані, або права на які можуть бути продані на земельному аукціоні, а також продаж на земельному аукціоні земельних ділянок під об’єктами незавершеного будівництва і для реалізації інвестиційних проектів.

Ефективний продаж землі якісно вплине на структуру надходжень коштів до місцевих бюджетів, що матиме позитивний вплив на фінансову ситуацію на місцях, на економічний розвиток і здійснення програм соціально-культурного розвитку регіонів.

Поряд з цим необхідно зазначити, що відсутність Порядку продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення на земельних торгах гальмує розвиток ринкових земельних відносин, зокрема подальший розвиток економіки держави.

Передбачається такий вид робіт, як виготовлення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок і виготовлення на них технічних паспортів, що можуть бути продані, або права на які можуть бути продані на земельному аукціоні, а також продаж на земельному аукціоні земельних ділянок під об’єктами незавершеного будівництва і для реалізації інвестиційних проектів. На виконання цих робіт Програмою передбачається виділення коштів у сумі 1822 тис. грн.

Складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. Реформування земельних відносин України, яке відбулося протягом 1991–2011 рр., значною мірою вплинуло на розміри і сталість землекористувань сільськогосподарських підприємств, у результаті чого порушено і знищено сівозміни, що стало причиною нераціонального та неефективного використання землі та її охорони. Недотримання заходів щодо охорони земель, збільшення антропогенного негативного впливу на сільськогосподарські землі, скорочення обсягів меліоративних, культуртехнічних робіт, порушення системи землеробства призвели до погіршення якості земель, тобто зниження родючості ґрунтів, їх виснаження, заболочення, активізації ерозійних та інших процесів, що створює екологічну загрозу державі. Нині відбувається становлення агроформувань нового типу, заснованих на різних формах власності на землю, зокрема на орендованих відносинах. Більшість з них здійснюють свою діяльність за відсутності проектів землеустрою, які б обґрунтовували організацію територій. Використання земельних ділянок і розміщення на них сільськогосподарських культур здійснюється переважно за кон’юнктурою ринку, за відсутності заходів, які б мали забезпечувати охорону земель та відтворення родючості ґрунтів.

Складання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін і впорядкування угідь, як програмний захід, на період до 1 січня 2015 р., поширюється на власників і користувачів, які використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва загальною площею більш як 100 га, відповідно до п. 18 Перехідних положень Земельного кодексу України.

Зазначений захід спрямований на організацію ефективного сільськогосподарського виробництва і впорядкування сільськогосподарських угідь, раціональне використання та охорону земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращення природних ландшафтів.

Програмою передбачено розробку проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь і заходи з охорони земель на площі 689,3 тис. га.

Розробка проектів щодо рекультивції порушених земель, малопродуктивних, деградованих та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь і вжиття заходів з їх рекультивції та консервації. Важливим напрямом охорони земель сільськогосподарського призначення є консервація деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених сільськогосподарських угідь.

Таких земель на території Київської області налічується в обсязі 9104,5 га, з них малопродуктивні – 8017,3 га, деградовані – 208,9 га та техногенно забруднені – 878,3 га. Проведення робіт з консервації земель на території області необхідно провести на площі 1999,8 га, з них 208,9 га деградованих, 912,6 га малопродуктивних та 878,3 га техногенно забруднених. Інші малопродуктивні землі площею 7104,7 га потребують проведення робіт з їх поліпшення.

Крім того, на території області обліковується 2919,6 га порушених та 714,1 га відпрацьованих земель.

Основний вид робіт з поліпшення стану та продуктивності порушених і відпрацьованих земель – це проведення рекультивції. Здійснення робіт з рекультивції земель відновлює ґрунтовий покрив, покращує структуру рельєфу та поліпшує екологічний стан порушених і відпрацьованих земель.

Демаркація державного кордону. Незавершеність процесу оформлення кордонів – спільна проблема України і сусідніх держав, що є перешкодою участі в інтеграційних проектах, пересімі з Європейським Союзом.

Ефективний контроль на українському кордоні відповідає спільним інтересам України і держав-сусідів, особливо в контексті боротьби з транснаціональною злочинністю, контрабандою та нелегальною міграцією.

На території Київської області державний кордон між Україною і Республікою Білорусь проходить по території Іванівського та Поліського районів і становить 165 км.

Здійснення робіт з демаркації державного кордону передбачає облаштування земельних ділянок під прикордонною смугою, що й передбачається Програмою.

Ведення державного земельного кадастру та моніторингу земель. Програмою передбачено комплекс заходів щодо ведення державного земельного кадастру та залучення для цього зацікавлених організацій і відомств. Відповідно до Закону України “Про державний земельний кадастр” потрібно забезпечити ведення автоматизованої системи земельного кадастру.

Вказану систему потрібно створити на основі сучасних комп’ютерних та інформаційних технологій, що дасть змогу перейти на якісно новий рівень управління в галузі використання та охорони земель.

Державний земельний кадастр ведеться з метою інформаційного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб під час:

- регулювання земельних відносин;
- управління земельними ресурсами;
- організації раціонального використання та охорони земель;
- здійснення землеустрою;
- проведення оцінювання землі;
- формування та ведення містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів;
- стягнення плати за землею.

Згідно із Земельним кодексом України державний земельний кадастр включає дані про: кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, державну реєстрацію земельних ділянок, облік кількості та якості земель. Тому для виконання земельно-кадастрових робіт потрібно залучити науководослідні, проектні, проектно-розвідувальні, картографічні підприємства, установи, організації, а також відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування для остаточного фіксування результатів реєстрації земельних ділянок та обліку земель.

Підвищення кваліфікації державних службовців. Відповідно до ст. 29 Закону України “Про державну службу” державні службовці не рідше одного разу на п’ять років підвищують свою кваліфікацію – постійно через навчання у відповідних навчальних закладах.

Підвищення кваліфікації державних службовців здійснюється для підвищення професіоналізму, кваліфікації, компетенції працівників органів земельних ресурсів, розвитку умінь та

знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі, зміцнення кадрового потенціалу територіальних органів земельних ресурсів.

Інформаційне забезпечення виконання Програми розвитку земельних відносин та забезпечення міжвідомчої координації в процесі контролю за раціональним використанням і охороною земель. Інформаційне забезпечення – це системна робота, метою якої є створення сприятливого середовища для ефективного розвитку земельних відносин в Україні та формування активної позиції суспільства щодо зазначеного питання. Основними завданнями інформаційної роботи є:

- системність і послідовність;
- відповідна робота повинна проводитися не епізодично, а постійно і цілеспрямовано, виходячи із важливості та актуальності проблем;
- відкритість та об'єктивність – уся діяльність щодо розвитку земельних відносин має бути гласною і доступною для громадян;
- спрямованість на кінцевого “споживача” та забезпечення зворотного зв'язку – робота органів земельних ресурсів має бути зосереджена не лише на пасивних формах інформаційної роботи, а й на проведенні роз'яснювальної роботи на місцях.

Для підвищення рівня поінформованості населення, роз'яснення способів правового врегулювання питань, що виникають у процесі здійснення громадянами своїх прав та обов'язків як землевласників, так і землекористувачів, органам земельних ресурсів слід продовжити відповідні заходи. Форми роботи можуть бути різні. Зокрема, найбільш вдало інформування варто проводити шляхом:

1) проведення активної інформаційної роботи безпосередньо на місцях, основна мета – наблизитися до людей, просто і дохідливо роз'яснювати суть розвитку земельних відносин та їх значення;

2) співпраці із засобами масової інформації – газетами, журналами, радіо та телебаченням. Нині, як показує практика, одними із найбільш привабливих джерел інформування для землевласників і землекористувачів залишаються місцеві мас-медіа;

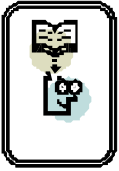
3) використання значного потенціалу мережі Інтернет – це може стати новим додатковим інформаційним середовищем. Уже підтвердилася позитивна практика створення спеціалізованих веб-сторінок, організація різного роду тематичних інтернет-форумів, проектів, де усі бажаючі можуть висловитися з приводу своїх міркувань щодо суті та змісту інституту приватної власності на землю, формування ринку землі в Україні тощо;

4) співпраці із громадськими організаціями.

Очікувані результати виконання Програми. Виконання передбачених Програмою заходів і завдань дасть змогу:

- забезпечити перерозподіл земельного фонду між галузями економіки виходячи з придатності земель для використання у складі різних за цільовим призначенням категорій земель;
- оптимізувати структуру земельних угідь;
- здійснити консервацію деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель;
- створити та упорядкувати водоохоронні зони і прибережні захисні смуги водних об'єктів;
- забезпечити збереження природних ландшафтів на землях промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення;
- розробити моделі сталого землекористування для окремих регіонів області;
- збільшити врожаї сільськогосподарських культур, забезпечити стабільний прибуток сільськогосподарських підприємств, зміцнити їх фінансово-економічний стан, підвищити добробут сільського населення;
- призупинити ґрунтово-деградаційні процеси, зокрема зниження вмісту гумусу, і досягти його бездефіцитного балансу;
- збагатити ґрунти поживними речовинами та нормалізувати їх баланс.

Виконання Програми шляхом здійснення комплексу організаційних, правових, еколого-економічних та інших заходів дасть змогу зупинити процеси деградації ґрунтового покриву, створити стійку систему нарощування біоресурсного потенціалу земель та підвищити економічну ефективність їх використання.



Ужиття заходів і вирішення завдань Програми дасть змогу забезпечити:

В економічній сфері – підвищення ефективності суспільного виробництва завдяки більш раціональному використанню природоресурсного потенціалу земель, природних, економічних та інших видів ресурсів, зокрема, буде розв'язана проблема підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва відповідно до змін в аграрному секторі області.

В екологічній сфері – підвищення ефективності суспільного виробництва завдяки більш раціональному використанню природоресурсного потенціалу земель, природних, економічних та інших видів ресурсів, зокрема, буде розв'язана проблема підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва відповідно до змін у аграрному секторі області.

У соціальній сфері – створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорона та раціональне використання історико-культурної спадщини.

9.4. Забезпечення ефективного менеджменту використання земельних ресурсів регіону

Підвищення ефективності регіональної політики у сфері земельних відносин пов'язується із застосуванням сучасних методів та механізмів управління земельними ресурсами з метою забезпечення сталого землекористування.

Економічний механізм взаємовідносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування потребує належного фінансування робіт щодо розроблення та затвердження в установленому порядку проектів розподілу територій кварталів; землепорядних робіт, необхідних для проведення розмежування земель державної і комунальної власності.

Для належного функціонування *організаційного механізму* взаємовідносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування необхідно:

- удосконалити діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, порядок їх взаємодії з прокуратурою, органами внутрішніх справ та запровадити практику систематичного проведення спільних комплексних перевірок додержання суб'єктами земельних відносин земельного законодавства;

- створити координаційні органи, що здійснюють на міжвідомчій основі контроль за використанням земель.

Для вдосконалення *соціального механізму* потрібно:

- здійснювати самоврядний контроль за використанням та охороною земель, передбачений ст. 189 Земельного кодексу України та ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”;

- проводити профілактичну роботу із запобігання порушення земельного законодавства, інформувати населення про діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель;

- оцінювати ступінь задоволеності населення якістю послуг, діяльністю установ, що надають послуги з питань землеволодіння та розпорядження землями.

У процесі розвитку демократичних форм правління важливо в державній політиці дотримуватися пріоритету самоврядних ініціатив. Органи місцевого самоврядування виконують багато функцій, пов'язаних із розв'язанням місцевих проблем територіальних громад, серед яких ефективно управління земельними відносинами посідає одне з основних місць. У цьому розумінні дослідження методологічних особливостей управління земельними відносинами в роботі органів місцевого самоврядування є, безперечно, актуальною проблемою науки державного управління на сучасному етапі.

Вивчення основних причин незадовільного управління земельними ресурсами свідчить, що підвищення ефективності цього процесу залежить насамперед від зміцнення матеріально-технічної бази державних органів з питань земельних ресурсів та чіткого розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами. Це потребує внесення відповідних коректив у закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”.



Потрібно враховувати те, що розподіл та перерозподіл землі в різних галузях економіки здійснювався переважно без належного еколого-економічного та соціального обґрунтування. Саме це зумовлює необхідність пошуку шляхів удосконалення земельних відносин в Україні, підґрунтям яких є форма власності на землю, створення багатокладної економіки тощо.

З методологічного погляду основними особливостями реформування земельних відносин на регіональному рівні можна визначити:

- 1) узгодженість приватних, громадських та державних інтересів;
- 2) відкритість дій з управління використанням земель та їх розподілом;
- 3) гарантування прав на земельну ділянку;
- 4) достовірність обмежень прав щодо використання земельних ділянок;
- 5) стабільність типів використання землі;
- 6) можливість визначення найдоцільнішого використання землі власником або користувачем земельної ділянки.

Сучасні земельні відносини мають ґрунтуватися на визнанні за суспільством в особі загальнодержавних або місцевих органів влади права контролювати землевласників щодо характеру використання належних їм земельних ділянок, можливих змін цього використання та гарантувати землевласникам права, установлені законами.



Управління земельними відносинами необхідно розглядати у двох суперечливих площинах: державній та індивідуальній.

Перша спрямована на досягнення цілей, визначених інтересами суспільства, друга безпосередньо стосується інтересів власника. Цей процес має базуватися на цілісній, збалансованій та науково обґрунтованій концепції розвитку земель від національного до місцевого рівня. Аналіз цілей та завдань управління землекористуванням свідчить, що в процесі розвитку будь-яких адміністративно-територіальних утворень визначальними є пріоритети сталого розвитку територій, що визначаються на державному рівні. Кожному рівню управління притаманні власні, об'єктивно зумовлені масштабами об'єкта, ступені конкретизації та деталізації цілей, завдань і шляхів їх реалізації. На державному та регіональному рівнях приймаються стратегічні й тактичні рішення. На місцевому рівні, що характеризується найбільшою кількістю суб'єктів управління і суб'єктів прав, реалізуються всі заплановані заходи щодо виділення та використання відповідних земель.



Отже, створення й запровадження в практику управління землекористуванням сучасних методів і механізмів сприятиме збереженню збалансованого середовища життєдіяльності суспільства, демократизації процесу управління та забезпеченню правової захищеності землевласників.

Забезпечення оптимального середовища проживання на регіональному рівні забезпечується, передусім, завдяки створенню збалансованої функціонально-планувальної структури. Це є складний багатоінтеграційний процес, що включає методично впорядковане, послідовне вирішення низки завдань із застосуванням певних методів.

Завдяки *правовим* методам формується сукупність обов'язкових юридичних принципів, норм і правил, що охороняються державою. *Планувальні* методи забезпечують прогнозування економічного, соціального та просторового розвитку територій і створюють базис для прийняття обґрунтованих рішень щодо використання та розвитку земель. *Економічні* методи спрямовані на стимулювання розвитку певних видів земельних відносин за рахунок впливу органів місцевого самоврядування на рух сукупного суспільного продукту та фінансового впливу. *Адміністративні* методи ґрунтуються на організаційних та узгоджувально-розпорядчих засадах впливу суб'єкта управління на їх об'єкт, шляхом здійснення повноважень різними органами місцевого самоврядування. Завдяки методам *судочинства* вирішуються суперечливі питання, не врегульовані іншими методами. Співвідношення застосування певних методів зумовлюєть-

ся особливостями та складністю рішень, які приймаються. Ефективність використання будь-яких методів та отримання бажаного результату можуть бути гарантованими лише за наявності необхідного і достатнього законодавчого, технологічного, фінансового, інформаційного та кадрового забезпечення.



Систематизація та аналіз сукупності існуючих у світі методів управління земельними відносинами дали можливість об'єднати їх у п'ять груп щодо управління земельними відносинами органами місцевого самоврядування: правові, планувальні, економічні, адміністративні та методи судочинства.

У процесі дослідження законодавство у сфері управління територіальним землекористуванням було структуровано за напрямками, що дало можливість оцінити його досконалість і складність, зокрема земельні та майнові відносини; містобудівну, інвестиційну, землевпорядну та кадастрово-реєстраційну діяльність; здійснення оцінювання земель, плати за землю та компенсаційних витрат; обмеження прав власності щодо володіння, забудови та іншого використання земель.

У результаті аналізу нормативно-правової бази необхідно виявляти невизначеність певних питань або невідповідність окремих положень сучасним соціально-економічним умовам. Відповідно до цього потрібно визначати першочергові напрями, які потребують коригування законодавчо-нормативної бази: методологія містобудівного управління, розподіл повноважень містобудівної, землевпорядної та кадастрової діяльності щодо питань управління та формування інформаційного забезпечення прийняття рішень, вилучення земель для суспільних потреб та вішкодування збитків, відповідальність за порушення земельного й містобудівного законодавства.

Вивчення основних функцій у класичній теорії управління та їх адаптація до управління землекористуванням дало змогу виділити три відносно відокремлених етапи державного управління, які забезпечують вплив суб'єкта управління на об'єкт: планування землекористування, реалізація запланованих заходів та моніторинг використання земель. Планування землекористування здійснюється шляхом розробки та ухвалення містобудівної і землевпорядної документації відповідно до визначених у державних програмах суспільних пріоритетів. Етап реалізації останніх передбачає справляння адміністративного та фінансового впливу суб'єкта управління на об'єкт. Особливістю цього етапу є те, що він здійснюється в умовах недостатнього досвіду, високого ступеня законодавчої та інформаційної невизначеності та обмеженості в часі. Моніторинг – заключний етап у циклічному багатоітераційному ланцюгу процесу управління – спрямований на систематичне спостереження за використанням та забудовою земель, відстеження і оцінку впливу змін у землекористуванні на навколишнє середовище.

Ефективність засобів управління земельними відносинами в діяльності органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на тому, що найдоцільніший тип використання землі визначається рішенням не чиновників, а численних власників та користувачів земельних ділянок. Це, у свою чергу, сприятиме зростанню вартості земель, покращенню добробуту громадян, економічному розвитку території, на якій вони проживають, і держави загалом. Органи влади населених пунктів мають проводити політику, спрямовану на підвищення цінності земель державної, комунальної та приватної власності шляхом розвитку інженерної інфраструктури, благоустрою, інженерної підготовки території, тощо.

Політика органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення земельних відносин має бути спрямована на максимальне залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у сферу торговельного, готельного, транспортного, офісного будівництва, зовнішнього благоустрою території, рекреаційної діяльності, реконструкції неефективних виробництв в офісні центри тощо, цільове надання земельних ділянок у довгострокове користування з правом подовження термінів землекористування на бажаний інвестору строк або викупу їх відповідно до закону.

Нові земельні відносини потребують запровадження сучасних методів управління землекористуванням.

В умовах функціонування різних форм власності на землю все більшого значення набувають правова захищеність, точність розмірів, об'єктивність оцінки природоохоронних властивостей землі, а звідси потенційної прибутковості конкретної земельної ділянки. У такий спосіб

створюється відповідна привабливість інвестування, а також можливість робити зміни для запровадження нових технологій або виробництва. Законне підтвердження права власності на землю або користування землею досягається шляхом запровадження єдиної державної земельно-реєстраційної системи за умови чіткого й постійного земельного законодавства.



Цілями вдосконалення земельних відносин на регіональному рівні мають стати: створення ефективної системи планування використання земель територіальної громади, їх територіального розвитку, усунення юридичних перешкод для вільного обігу землі серед громадян та юридичних осіб, гарантування прав власності на землю і землекористування, організація використання земель на платній основі, забезпечення їх охорони в інтересах територіальної громади, населення країни загалом.

Моніторинг земель має базуватися на єдиній чіткій системі обліку. На первинному ринку існує жорсткий контроль, який здійснюється в процесі вилучення земель із державної і комунальної власності та під час проведення всіх узгоджувально-дозвільних процедур. На вторинному ринку, у разі придбання забудованих земельних ділянок шляхом укладання цивільно-правових угод, важко відстежити зміни у функціональному використанні й потужності містобудівних об'єктів.

Особливість землі та нерухомого майна як об'єкта майнових правовідносин полягає в тому, що право власності на них має бути юридично визначеним і закріпленим. Одним із завдань державного управління землекористуванням є унеможливлення діяльності, результатом якої може бути погіршення стану середовища проживання. Аналіз складових прав власності, їх змістова сутність і законодавча відокремленість права власності на землю і нерухоме майно визначає тривимірну модель права власності в Україні. Обмеження прав володіння/користування землею встановлюється на законодавчому рівні й регулюється органами землеустрою. Обмеження прав використання має вертикальну складову (наземний і підземний простір), виникають, як правило, унаслідок рішень, визначених у містобудівній документації, і контролюються органами містобудування й архітектури.

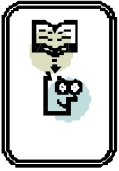


Ефективний менеджмент земельних відносин на регіональному рівні передбачає поєднання адміністративних та економічних методів, тобто поєднання методів прямого примусу та рекомендацій (адміністративні методи), ціноутворення й пільгового оподаткування, фінансування, покладення економічних санкцій, податків і компенсацій. Так само важливою функцією управління є контроль-моніторингова, що забезпечить своєчасність та ефективність прийняття управлінських рішень.

9.5. Інформаційне забезпечення управління земельними ресурсами на регіональному рівні

Регулювання земельних відносин здійснюється нині на основі законодавчих та підзаконних актів. І це лише один бік цього складного процесу. З часом стане необхідною кодифікація (зведення) законів про землю. Разом з тим дедалі більше дається взнаки розпорошеність повноважень, не завжди обґрунтованих щодо управління земельними ресурсами, ведення контролю за раціональним використанням й охороною земель. Відомчі підходи, так зване “перетягування каната” з питань реєстрації земель, оцінки землі, зокрема, грошової участі в організації та функціонуванні ринку землі, встановлення обмежень та обтяжень на використання земельних ділянок, організацію контролю за охороною земель призводять до дестабілізації ситуації навколо землі, порушують соціальний спокій і стабільність. Необхідно встановити чіткі повноваження з цих питань для центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Точкою відліку тут мають стати ст. 13 і 14 Конституції України.

Решта державницьких структур має здійснювати ефективний контроль за використанням та охороною земельних ресурсів України в частині наданих їм земельним законодавством повноважень.



На нашу думку, пріоритет у вирішенні всього комплексу земельних питань має належати центральному органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин. Державне агентство земельних ресурсів України повинно здійснювати постійний супровід реалізації норм земельного законодавства, вносити (у встановленому порядку) Кабінету Міністрів України науково обґрунтовані зміни та доповнення до Земельного кодексу України, забезпечуючи високий рівень розвитку земельного законодавства в країні, ефективне використання земельних ресурсів, постійно віддаючи перевагу екологічним проблемам над економічною доцільністю. Такий підхід забезпечить розв'язання сучасних проблем природокористування і створить передумови для стабілізації та поліпшення в майбутньому навколишнього середовища, а також оптимальні умови для існування всього живого на землі.

Що стосується питання функціонування реєстраційної системи, то на сьогодні це питання відповідно до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” [28] покладено на Міністерство юстиції України. Цим Законом визначено: правові, економічні, організаційні засади проведення державної реєстрації речових та інших прав, а також їх обтяжень. Під дію цього Закону підпадає й проведення державної реєстрації речових прав на земельні ділянки, оскільки нерухоме майно, як визначено у законі, це – земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення. Процедура проведення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, перелік документів, необхідних для її проведення, права та обов'язки суб'єктів у сфері державної реєстрації прав, а також процедура взяття на облік безхазяйного нерухомого майна визначена постановою Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 709 “Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно” [58].

Широко розгалужена система землевпорядних органів та організацій (наукових, проектних, вишукувальних) має забезпечити збереження високопродуктивних земель та покращення й утримання в стабільному стані сприятливого навколишнього середовища для прийдешніх поколінь.

Першочерговими заходами щодо реалізації цих стратегічних завдань передбачено:

- завершити формування електронної версії земельного кадастру та забезпечити відповідне фінансування за рахунок бюджетів різних рівнів;
 - завершити інвентаризацію земельних ділянок відповідно до даних земельного кадастру, а також земельних ділянок під існуючими об'єктами багатопверхової забудови, визначити частки в платі за землю суб'єктів підприємницької діяльності, які розміщені в цих об'єктах;
 - забезпечити документальне оформлення прав власності на користування землею, увівши просту і нетривалу за часом процедуру, у тому числі під час оренди нежитлових приміщень;
 - забезпечити доступність і гласність інформації про вільні земельні ділянки та їх надання для господарського освоєння переважно на конкурентній основі;
 - розробити і запровадити дієвий механізм вилучення земельних ділянок у землекористувачів, які тривалий час мають заборгованість з платежів за землю або не освоюють земельні ділянки в терміни, передбачені законодавством, для подальшого їх продажу шляхом конкурсу або аукціону;
 - удосконалити механізм справляння плати за землю із суб'єктів господарювання, які користуються нею на правах оренди відповідно до укладених договорів оренди;
 - поліпшити систему оперативного обміну інформацією між місцевими органами земельних ресурсів і державними податковими інспекціями щодо землекористування і плати за землю;
 - продовжити вдосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу й оренди з принципами ринкових відносин.
- Регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами в регіоні передбачає розробку та ведення земельного кадастру як складової державного земельного кадастру.



Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, що розташовані в межах кордонів України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами [35].

Призначення, зміст та порядок ведення державного земельного кадастру чітко визначені в Земельному кодексі України (гл. 34, ст. 193–204), прийнятому 25 жовтня 2001 р. [35], Законі України “Про державний земельний кадастр”, прийнятому 7 липня 2012 р. [27], та в затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 Порядку “Про затвердження Порядку ведення державного земельного кадастру” [60].



Призначенням державного земельного кадастру є забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою.

Відповідно до ст. 195 Земельного кодексу України основними завданнями ведення державного земельного кадастру визначено:

- забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки;
- застосування єдиної системи просторових координат та системи ідентифікації земельних ділянок;
- запровадження єдиної системи земельно-кадастрової інформації та забезпечення її достовірності [35].



Об’єктами Державного земельного кадастру є:

- землі в межах державного кордону України;
- землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць;
- обмеження у використанні земель;
- земельна ділянка.



Склад відомостей, що вносяться до Державного земельного кадастру. Відомості про державний кордон включають:

- графічне зображення державного кордону;
- повні назви суміжних іноземних держав згідно з Державним реєстром географічних назв;
- опис меж прикордонної смуги;
- інформацію про документи, на підставі яких установлено державний кордон (в цілому та/або окремих ділянок);
- дані щодо демаркації державного кордону.

Відомості про землі у межах державного кордону як відомості про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць (Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя, районів, міст, селищ, сіл, районів у містах) та за їх межами (у частині, що характеризують такі землі з урахуванням їх місцезнаходження) включають:

- 1) назву адміністративно-територіальної одиниці згідно з Державним реєстром географічних назв;
- 2) опис меж адміністративно-територіальної одиниці;
- 3) площу земель у межах території адміністративно-територіальної одиниці;
- 4) повні назви суміжних адміністративно-територіальних одиниць згідно з Державним реєстром географічних назв;
- 5) інформацію про документи, на підставі яких установлено (змінено) межі адміністративно-територіальних одиниць;

б) відомості про категорії земель у межах адміністративно-територіальної одиниці;
7) відомості про угіддя адміністративно-територіальної одиниці:
– назва, код (номер) угіддя (в цілому і за окремими контурами);
– контури угідь з координатами їх поворотних точок та довжиною;
– площа кожного угіддя (в цілому і за окремими контурами);
– інформація про документи, на підставі яких визначено угіддя (назва, дата та номер рішення про затвердження відповідної документації із землеустрою, найменування органу, що його прийняв), електронні копії таких документів;

– інформація про якісні характеристики угідь (в цілому і за окремими контурами), а саме: відмітки висот у Балтійській системі висот, горизонталі рельєфу, ареали крутизни схилів, об'єкти рельєфу (яри, кручі, скелі, урвища, зсуви тощо), висота перерізу рельєфу, кути крутизни схилів; належність до ареалів певних ґрунтів, їх агровиробничих груп (підгруп); вміст гумусу; результати агрохімічних обстежень; наявність негативних ознак (засоленість, заболоченість, еродованість, зсуви, обвали, карстоутворення, підтоплення, скелетність, забрудненість радіоактивними, хімічними чи біологічними речовинами, деградованість, малопродуктивність тощо), а також про документи, на підставі яких визначено якісні характеристики угідь;

8) відомості про економічну та нормативну грошову оцінку земель у межах території адміністративно-територіальної одиниці:

– розподіл земель за економіко-планувальними зонами та оцінними одиницями (районами), а саме: код оціночної економіко-планувальної зони, номер економіко-планувальної зони та оцінної одиниці (району); межі економіко-планувальних зон та оцінних одиниць (районів) з координатами їх поворотних точок; площа економіко-планувальних зон та оцінних одиниць (районів); значення зональних коефіцієнтів;

– значення середньої нормативної грошової оцінки земель у межах адміністративно-територіальної одиниці, економіко-планувальної зони;

– інформація про локальні фактори і зони їх дії (назви локальних факторів; межі зон дії локальних факторів (за видами) з координатами їх поворотних точок; значення коефіцієнта локального фактора в межах зони його дії);

– інформація про ареали агровиробничих груп ґрунтів;

– інформація про бонітування ґрунтів;

– інформація про документи, на підставі яких встановлено нормативну грошову оцінку земель у межах території адміністративно-територіальної одиниці;

9) відомості про бонітування ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці:

– розподіл ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці за балами бонітету, а саме: межі ґрунтів з однаковими балами бонітету з координатами їх поворотних точок, площа ґрунтів з однаковими балами бонітету, значення бала бонітету за кожним ареалом ґрунтів;

– середній бал бонітету ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці;

– інформація про документи, на підставі яких проведено бонітування ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці.

Відомості *про обмеження* у використанні земель включають:

1) назву та код (номер) обмеження (в цілому і за окремими контурами);

2) контури обмеження з координатами їх поворотних точок та довжиною;

3) площу обмеження (в цілому і за окремими контурами);

4) перелік заборонених видів діяльності та обов'язків щодо вчинення певних дій з посиланням на нормативно-правові акти, згідно з якими встановлено обмеження, строк дії обмеження;

5) опис режимоутворюючого об'єкта (за його наявності);

б) інформацію про документи, на підставі яких встановлено обмеження.

Відомості *про земельні ділянки* включають:

1) кадастровий номер;

2) місцезнаходження (адреса);

3) опис меж із зазначенням суміжних земельних ділянок, їх власників, користувачів суміжних земельних ділянок державної чи комунальної власності;

4) площу;

5) міри ліній по периметру;

- 6) координати поворотних точок меж;
- 7) дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі із зазначенням пунктів прив'язки;
- 8) дані про якісний стан земель та бонітування ґрунтів;
- 9) відомості про інші об'єкти Державного земельного кадастру, до яких територіально (повністю або частково) входить земельна ділянка;
- 10) цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель):
 - категорія земель;
 - цільове призначення згідно з документацією із землеустрою;
 - вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель;
- 11) склад угідь із зазначенням контурів будівель і споруд, їх найменування;
- 12) відомості про обмеження у використанні земельної ділянки;
- 13) відомості про частину земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди;
- 14) нормативну грошову оцінку;
- 15) інформацію про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку;
- 16) інформацію про власників, користувачів земельної ділянки відповідно до даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.



Для забезпечення створення і функціонування автономної державної системи ведення реєстрації землі, можливостей ефективної обробки інформації і управління нею у відповідній інформаційній системі, підтримки зв'язку із земельними та іншими галузевими кадастрами, інформаційними системами в Україні запроваджена єдина на всій території України система кадастрової ідентифікації об'єктів Державного земельного кадастру.

Ідентифікатором земель у межах державного кордону, земель у межах територій адміністративно-територіальних одиниць, обмежень у використанні земель у Державному земельному кадастрі є їх *обліковий номер*.

Ідентифікатором земельної ділянки у Державному земельному кадастрі є її *кадастровий номер*.

Обліковим номером об'єкта Державного земельного кадастру (крім земельної ділянки) є індивідуальна, що не повторюється на всій території України, послідовність цифр та знаків, яка присвоюється об'єкту Державного земельного кадастру (крім земельної ділянки) під час внесення відомостей про нього до Державного земельного кадастру і зберігається за ним протягом усього часу існування.

Обліковий номер об'єкта Державного земельного кадастру (крім земельної ділянки) складається з таких структурних елементів:

КГО : ВОК : ПНО,

де КГО – тризначне число, яке є кодом групи об'єктів Державного земельного кадастру (крім земельних ділянок); ВОК – шестизначне число, яке є позначенням виду об'єкта Державного земельного кадастру (крім земельної ділянки) певної групи; ПНО – восьмизначне число, яке є порядковим номером об'єкта Державного земельного кадастру (крім земельних ділянок) (максимальна кількість об'єктів Державного земельного кадастру (крім земельної ділянки) з однаковим кодом та позначенням виду становить 99999999).

Кадастровим номером земельної ділянки є індивідуальна, що не повторюється на всій території України, послідовність цифр та знаків, яка присвоюється земельній ділянці під час її державної реєстрації і зберігається за нею протягом усього часу існування.

Кадастровий номер присвоюється земельній ділянці незалежно від форми власності. У разі переходу права власності на земельну ділянку від однієї особи до іншої, виникнення інших, крім права власності, речових прав на земельну ділянку, зміни речових прав на земельну ділян-

ку, інших відомостей про неї кадастровий номер не змінюється. У разі поділу чи об'єднання земельній ділянці присвоюється новий кадастровий номер.

Кадастровий номер земельної ділянки складається з таких структурних елементів:

НКЗ : НКК : НЗД,

де НКЗ – номер кадастрової зони; НКК – номер кадастрового кварталу; НЗД – чотиризначний номер земельної ділянки в межах кадастрового кварталу (максимальна кількість земельних ділянок у межах кадастрового кварталу становить 9999).

Система нумерації кадастрових зон і кварталів є єдиною на всій території України.

Номер кадастрового кварталу складається з таких структурних елементів:

НКЗ : НКК,

де НКЗ – дванадцятизначний номер кадастрової зони (максимальна кількість кадастрових зон становить 999999999999), у якому останні дві цифри відокремлюються від перших десяти двокрапкою;

НКК – тризначний номер кадастрового кварталу в межах кадастрової зони (максимальна кількість кадастрових кварталів у межах кадастрової зони становить 999).

Для нумерації кадастрової зони за межами адміністративно-територіальних одиниць використовується значення 9000000000:00.

Як зазначалося вище, Державний земельний кадастр відображає відомості про кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічну оцінку земель, грошову оцінку земельних ділянок, державну реєстрацію земельних ділянок, облік кількості та якості земель.

Складові державного земельного кадастру мають різне застосування в системі управління земельними ресурсами, а між складовими державного земельного кадастру як цілісної системи існує певний зв'язок.

Кадастрове зонування полягає в установленні меж кадастрових зон і кварталів шляхом створення індексних кадастрових карт (планів) з урахуванням таких принципів:

- суцільність покриття території України;
- єдність методологічних підходів до здійснення кадастрового зонування в межах території України;
- унікальність номерів кадастрових зон і кварталів;
- незалежність кадастрового зонування від адміністративно-територіального поділу України.

Під час ведення Державного земельного кадастру створюються такі кадастрові карти (плани):

- 1) кадастрова карта Автономної Республіки Крим, області;
- 2) кадастрова карта району;
- 3) кадастровий план міста, селища, села;
- 4) кадастрова карта території України за межами адміністративно-територіальних одиниць.

Кадастрова карта території України складається з кадастрових карт (планів) адміністративно-територіальних одиниць та кадастрової карти території України за їх межами.

З метою кращої візуалізації та аналізу відомостей, що містяться в Державному земельному кадастрі, можуть створюватися такі тематичні карти (плани): адміністративно-територіального поділу України; адміністративно-територіального поділу окремих адміністративно-територіальних одиниць; категорій земель; цільового призначення земельних ділянок; обмежень у використанні земель; кількісних характеристик об'єктів Державного земельного кадастру; якісних характеристик об'єктів Державного земельного кадастру; рельєфу місцевості; економічної оцінки земель; нормативної грошової оцінки земель; розподілу земель за угіддями; розподілу земель між власниками, користувачами; інформацію, отриману в порядку інформаційної взаємодії з іншими кадастрами та інформаційними системами; комплексні карти (плани).

Кадастрові зйомки включають: геодезичне встановлення меж земельної ділянки; погодження меж земельної ділянки із суміжними власниками та землекористувачами; відновлення меж земельної ділянки на місцевості; встановлення меж частини земельної ділянки, які містять обтяження та обмеження щодо використання землі; виготовлення кадастрового плану [21].

Бонітування ґрунтів (від лат. *bonitas* – доброякісність) являє собою класифікацію земель за їх природними ознаками. Вона провадиться на основі даних про природні властивості ґрунтів (вміст гумусу, поживних речовин, фізико-хімічний склад тощо), які мають сталий характер та суттєво впливають на врожайність сільськогосподарських культур.

У результаті бонітування формуються оцінні групи, у яких ґрунти розташовуються в порядку зростання або убування їх природної родючості. Контрольним є показник середньої врожайності типових для конкретних ґрунтів сільськогосподарських культур. Бонітування ґрунтів сільськогосподарських угідь, сільськогосподарських підприємств та організацій проведено у 1993 р. Отримані показники використано в процесі грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. Значно ширше використання даних бонітування забезпечило б проведення внутрішньогосподарського бонітування ґрунтів, що дало б можливість оцінити кожному земельну ділянку за об'єктивними сталими природними властивостями. Бонітування ґрунтів проводиться за 100-бальною шкалою. Вищим балом оцінюються ґрунти з кращими властивостями, які мають найбільшу природну продуктивність.

Дані бонітування ґрунтів є основою проведення економічної оцінки сільськогосподарських угідь і враховуються у визначенні екологічної придатності ґрунтів для вирощування сільськогосподарських культур, а також втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва [35].

Економічна оцінка земель – це оцінка землі як природного ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та як просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та дохідність з одиниці площі.

Економічна оцінка земель різного призначення проводиться для порівняльного аналізу ефективності їх використання. Дані такої оцінки земель є основою грошової оцінки земельної ділянки різного цільового призначення.

Економічна оцінка сільськогосподарських угідь проводиться за їх продуктивністю, окупністю витрат і диференціальним доходом.

Економічна оцінка земель населених пунктів здійснюється в розмірі зон економічної оцінки їх територій з урахуванням місцеположення ділянок відносно центрів громадського обслуговування, магістральних, інженерно-транспортних мереж, а також архітектурно-ландшафтного та історико-культурного значення територій, їх функціонального призначення.

Економічна та грошова оцінка земель лісгосподарського призначення здійснюється на основі нормативів економічного ефекту від водоохоронних, кліматорегулюючих, захисних та інших корисних природних властивостей лісів, а також їх лісосировинного значення.

Економічна та грошова оцінка земель водного фонду проводиться за їх місцеположенням, якісним складом і кількістю води водного об'єкта, його екологічним значенням, а також соціально-економічними умовами використання. При оцінці земель водного фонду враховується також їх продуктивність.

Економічна та грошова оцінка інших земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення проводиться за їх місцеположенням, екологічним значенням, інженерним облаштуванням територій, соціально-економічними умовами використання.

Дані економічної оцінки земель широко використовуються в процесі регулювання земельних відносин під час визначення нормативної грошової оцінки та оподаткування [21; 45].

Залежно від призначення та порядку проведення грошова оцінка земельних ділянок може бути нормативною або експертною.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться за методиками, які затверджуються Кабінетом Міністрів України. Це методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 р. № 213) та методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1278).

Нормативна грошова оцінка земель і земельних ділянок є підставою для справляння земельного податку, розв'язання проблеми формування місцевих бюджетів, є інструментом регулювання земельних відносин під час купівлі-продажу, дарування, передачі у спадщину, у разі застави, оренди, під час створення цивілізованого ринку землі. Тому попит на вартісну інфор-

мацію про земельні ділянки постійно підвищується, передусім, з боку податкових адміністрацій (інспекцій), банків, особливо іпотечного, органів державного управління земельними ресурсами, інших юридичних і фізичних осіб.

Нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів здійснюється з метою регулювання відносин у процесі передачі землі у власність, спадщину, під заставу, у разі дарування, купівлі-продажу земельної ділянки та права оренди, під час визначення ставок земельного податку, ціноутворення, обліку сукупної вартості основних засобів виробництва, визначення розміру внеску до статутних фондів акціонерних товариств, об'єднань, кооперативів [33].

Нормативна грошова оцінка земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) здійснюється з метою економічного регулювання земельних відносин під час укладання цивільно-правових угод, передбачених законодавством України, та визначення розмірів земельного податку і проводиться для земель промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення; земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; земель лісового і водного фондів; земель запасу.



Нормативна грошова оцінка земельних ділянок використовується для визначення розміру земельного податку, державного мита під час обміну, спадкування та дарування земельних ділянок, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо.

Експертна грошова оцінка земельних ділянок та прав на них проводиться за Методикою експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України 11 жовтня 2002 р. № 1531 та Порядком проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок, затверджених наказом Держземагентства 9 січня 2003 р. № 2, і використовується під час здійснення цивільно-правових угод щодо земельних ділянок, тобто передбачає визначення ринкової (ймовірної) ціни продажу на ринку) або іншого виду вартості об'єкта оцінки (заставна, страхова, для бухгалтерського обліку, визначення інвестиційного вкладу тощо), за яку він може бути проданий (придбаний) або в інший спосіб відчужений на дату оцінки відповідно до умов угоди.

Облік кількості та якості земель ведеться за власниками земельних ділянок і за землекористувачами. Він відображає відомості, які характеризують кожен земельну ділянку за площею та складом угідь, розподіл земель за власниками та землекористувачами. Облік якості земель поширюється на всі їх категорії і відображає дані, які характеризують земельні угіддя за природними і набутими властивостями, що впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів [35].

Дані кадастрового обліку мають важливе господарське і правове значення. Так, зафіксовані площі сільськогосподарських угідь можуть бути змінені або переведені в інші види угідь лише в установленому законом порядку. У разі погіршення якості земель або неправильного їх використання дані державного обліку розглядаються як вихідні. Відомості обліку є основою різних державних заходів, пов'язаних з використанням та охороною земель, а також однією з підстав установлення умов цивільно-правових угод із землею та визначення нормативної, договірної або заставної ціни землі.



Процес управління земельними ресурсами може здійснюватися лише за умови повної інформації про об'єкт управління. В успішному розв'язанні цієї проблеми важливе місце належить веденню реєстрації земельних ділянок і прав власності на них як надзвичайно важливого інструменту управління.



Експертна грошова оцінка земельних ділянок проводиться у разі: відчуження та страхування земельних ділянок, що належать до державної або комунальної власності; застави земельної ділянки; визначення інвестиційного вкладу в реалізацію інвестиційного проекту на земельні поліпшення; визначення вартості земельних ділянок, що

належать до державної або комунальної власності, у разі, якщо вони вносяться до статутного фонду господарського товариства; визначення вартості земельних ділянок при реорганізації, банкрутстві або ліквідації господарського товариства (підприємства) з державною часткою чи часткою комунального майна, яке є власником земельної ділянки; виділення або визначення частки держави чи територіальної громади у складі земельних ділянок, що перебувають у спільній власності; відображення вартості земельних ділянок та права користування земельними ділянками у бухгалтерському обліку; визначення збитків власникам або землекористувачам у випадках, установлених законом або договором; рішення суду.

Слід зазначити, що реалізовані шляхом змін національного законодавства підходи щодо розвитку реєстраційно-кадастрових систем в цілому відповідають міжнародним тенденціям, але їх суттєвою відмінністю є ведення реєстраційних і кадастрових баз даних різними адміністраторами – Міністерством юстиції та Держземагентством. Це не найкращий результат багаторічних зусиль держави, які стосувалися виконання умов Угоди № 4709-UA про позику між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку. Його ризиками є подвоєння бюрократичних процедур та зростання трансакційних витрат щодо отримання підтвердженої адміністраторами інформації.

Відповідно до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” [28] національна реєстраційно-кадастрова система в частині реєстрації прав має забезпечити: ведення Державного реєстру прав і обтяжень, суб’єктів прав, об’єктів нерухомого майна, відповідність картографічних (графічних) даних записам про об’єкти земельної власності та суб’єктів прав на них. Для цього відповідно до ст. 12 картографічні (графічні) дані Державного реєстру прав включають індексні кадастрові карти і кадастрові плани земельних ділянок.

Закон України “Про Державний земельний кадастр” [27] визначає, що ця ж система в частині ведення кадастру має, зокрема, забезпечити відомості про земельні ділянки, які є об’єктами прав (просторовою базою розміщення таких об’єктів), починаючи від кадастрового номера до інформації про документацію, на підставі якої встановлено зазначені відомості. Такі відомості про земельну ділянку містять також інформацію про її власників (користувачів), зареєстровані речові права відповідно до даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Звичайно, що зазначений розподіл повноважень вимагає інформаційної взаємодії органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Тому згідно зі ст. 30 Закону “Про Державний земельний кадастр” орган, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки надає органу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно інформацію про: державну реєстрацію земельної ділянки (дату державної реєстрації, орган, що здійснив таку реєстрацію); кадастровий номер, площу, місце розташування земельної ділянки; кадастровий план зареєстрованої земельної ділянки в електронній (цифровій) формі, а також доступ до перегляду кадастрових карт (планів).

У свою чергу, орган державної реєстрації речових прав на нерухоме майно одночасно з державною реєстрацією речового права на земельну ділянку надає органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, інформацію про:

- а) суб’єкта права власності на земельну ділянку (фізичну чи юридичну особу, орган місцевого самоврядування чи державної влади);
- б) суб’єкта речового права на земельну ділянку (фізичну чи юридичну особу, орган місцевого самоврядування чи державної влади);
- в) державну реєстрацію права власності на земельну ділянку та прав інших осіб щодо неї;
- г) дату державної реєстрації, реєстраційний номер земельної ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно із зазначенням відомостей про її кадастровий номер та орган, що здійснив державну реєстрацію.

Разом із тим при забезпеченні якості баз даних, прозорості та простоти процедур проблема їх адаптації чи об’єднання залишається технічним питанням, залежним від досвіду реалізації тієї чи іншої моделі. Здійснений вказаними законодавчими актами розподіл повноважень

у сфері реєстрації та кадастру не є принциповою перепорою до їх розвитку – застереження викликає тільки середовище, представлене “війною відомств”. Саме вона призвела до трансформації вітчизняного законодавства у форму, що передбачає складну процедуру взаємодії двох органів виконавчої влади. Вона ж у подальшому мала б стати вирішальним чинником відособлення реєстраційно-кадастрової системи як незалежного органу, що підпорядковується Кабінету Міністрів України. Це тим більш вірогідно, що для ефективного функціонування системи оподаткування земельної власності необхідна наявність реєстру об’єктів оподаткування, формування якого також вимагатиме незалежності реєстраційно-кадастрової системи [34].

Створення та запровадження в Україні єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру України (АС ДЗКУ), реалізованої в середовищі сучасних інформаційних та ГІС-технологій, відкриє можливості для більш ефективного управління земельними ресурсами, створить всі передумови для вдосконалення системи оподаткування, забезпечить формування інформаційної інфраструктури ринку землі.



Метою запровадження АС ДЗКУ є створення на основі застосування сучасних інформаційних та ГІС-технологій єдиного інформаційного середовища для: ефективного управління земельними ресурсами, інформаційного забезпечення ринку землі, оподаткування, реєстрації прав власності, інформаційної взаємодії з іншими автоматизованими системами.

Створення, запровадження та функціонування АС ДЗКУ має базуватись, з одного боку, на принципах ведення Державного земельного кадастру, а з другого – на загальносистемних принципах побудови сучасних автоматизованих інформаційних систем. Створюючи системи, необхідно реалізувати такі принципи, які відображають специфіку системи, що полягає в її функціональному призначенні, а також в інтеграції семантичної та просторової інформації про об’єкти автоматизації. Крім того, слід урахувати принципи побудови корпоративних автоматизованих систем з розподіленими базами даних і мережевими, у тому числі Інтернет, технологіями забезпечення клієнт-серверної взаємодії віддалених користувачів системи з локальними (базовими), регіональними та централізованими базами даних державного земельного кадастру. АС ДЗКУ належить до класу відомчих автоматизованих інформаційних систем і її архітектура відображає організаційну структуру Держземагентства України. АС ДЗКУ має ієрархічну трирівневу територіально розподілену структуру, до складу якої входять АС ДЗК:

- базового рівня (на рівні м. Києва і Севастополя, міст обласного значення, адміністративних районів, крім районів у містах);
- регіонального рівня (на рівні Автономної Республіки Крим, областей);
- національного рівня (Держкомзему України).

На базовому рівні передбачається створення АС ДЗК м. Києва, АС ДЗК м. Севастополя, АС ДЗК адміністративних районів (усього 494 системи) і АС ДЗК міст обласного значення (усього 170 систем). На регіональному рівні передбачається створення АС ДЗК Автономної Республіки Крим та АС ДЗК областей (усього 25 систем). Створюється також одна АС ДЗК національного рівня, яка функціонує при Держземагентстві України. Сукупність усіх зазначених систем і являє собою АС ДЗК України. Структура і функції програмно-інформаційного забезпечення АС ДЗКУ базового, регіонального та національного рівнів наведені на рис. 9.1.

Залежно від функціонального призначення в структурі АС ДЗКУ виділяють три види підсистем: основні, допоміжні та сервісні. Основні підсистеми реалізують функції формування баз даних земельного кадастру, ведення індексних карт і кадастрових планів, ведення Поземельної книги. До функцій допоміжних підсистем відносять інформаційно-аналітичне обслуговування користувачів системи та формування даних статистичної звітності.

Основним призначенням сервісних підсистем є адміністрування кадастрових баз даних, забезпечення захисту баз даних та санкціонованого доступу до них, управління інформаційною взаємодією АС ДЗКУ з іншими відомчими автоматизованими інформаційними системами та виконання корпоративних і загальносистемних функцій АС ДЗКУ.

Дані державного земельного кадастру мають в обов’язковому порядку враховуватись під час прийняття управлінських рішень при плануванні використання й охорони земель, вилу-

ченні та наданні земельних ділянок, проведенні землеустрою, оцінці господарської діяльності, здійсненні державного контролю за використанням і охороною земель та інших заходів.



Рис. 9.1. Структура та функції програмно-інформаційного забезпечення АС ДЗКУ

Ці дані також слід урахувати під час визначення розміру відшкодування шкоди, заподіяної землям, припинення права на земельну ділянку в разі її нераціонального використання, виплати вартості витрат на поліпшення земель у разі припинення діяльності землекористувачів та орендарів. Державний земельний кадастр є необхідною умовою та гарантією забезпечення обґрунтованого управління земельними ресурсами як України в цілому, так і регіонів та окремих населених пунктів.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Що можна вважати поворотним моментом реформування земельних відносин?
2. Хто та яким чином зробив значний внесок у розвиток теоретико-методологічних та методичних аспектів управління земельними ресурсами в Україні?
3. Як Ви розумієте поняття “управління земельними ресурсами на регіональному рівні”?
4. Який зміст вкладається в поняття сталого землекористування?
5. У чому полягає сутність управління земельними відносинами в Україні?
6. Назвіть основні особливості земельних ресурсів, які не залежать від системи суспільних відносин і які не притаманні іншим засобам виробництва.
7. Наведіть основні принципи формування ефективного землекористування в контексті формування системи управління земельними ресурсами на регіональному рівні.
8. Що є об’єктом та предметом управління земельними ресурсами на регіональному рівні?
9. Які зміни відбулися у сфері регулювання земельних відносин?
10. Які основні пріоритети управління земельними ресурсами на регіональному рівні?

11. У чому полягають особливості застосування програмно-цільового підходу до управління земельними ресурсами регіону?
12. Які основні завдання мають вирішуватись у процесі впровадження довгострокової програми вдосконалення земельних відносин на обласному рівні?
13. Назвіть основні шляхи та засоби виконання обласної довгострокової програми вдосконалення земельних відносин.
14. Які основні механізми застосовуються для забезпечення виконання довгострокової програми вдосконалення земельних відносин в області?
15. У чому полягає сутність інформаційного забезпечення виконання довгострокової програми вдосконалення земельних відносин в області?
16. Які основні результати очікуються внаслідок виконання довгострокової програми вдосконалення земельних відносин в області?
17. Які напрями підвищення ефективності регіональної політики у сфері земельних відносин?
18. У чому сутність соціального механізму регулювання земельних відносин на рівні регіону?
19. Як співвідносяться державні та приватні інтереси в процесі реформування земельних відносин у регіоні?
20. Які існують проблеми в правовому забезпеченні регулювання земельних відносин на регіональному рівні?
21. Які чинники пов'язані із забезпеченням ефективності засобів управління на регіональному рівні?
22. Яким чином забезпечується ефективне управління земельними відносинами на регіональному рівні?
23. У чому полягає сутність державного земельного кадастру?
24. Які основні завдання має виконувати державний земельний кадастр?

Список використаних джерел

1. Альбоций Ю. М. Концептуальні підходи до сталого розвитку землекористування України / Ю. М. Альбоций, В. М. Кривов, С. О. Осипчук // Землевпоряд. вісн. – 2002. – № 4. – С. 16–22.
2. Андрейцев В. І. Економічне і земельне право України / В. І. Андрейцев. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 271 с.
3. Андріішин І. М. Методологічні основи оптимізації охорони природи і землекористування / І. М. Андріішин, А. Я. Сохнич. – Львів : Укр. технології, 1998. – 27 с.
4. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 273 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
6. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1981. – 432 с.
7. Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1975. – 408 с.
8. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977. – 382 с.
9. Беркович Д. М. Формирование науки управления производством / Д. М. Беркович. – М. : Наука, 1973. – 150 с.
10. Богачов С. В. Аналіз стану реформування земельних відносин та формування перспективних напрямів щодо вдосконалення управління міськими землями / С. В. Богачов, Т. Л. Поплавська, О. К. Чеботарьова // Упр. сучас. містом. – 2005. – № 1–2/1–6 (17–18). – С. 272–281.
11. Варламов А. А. Методологические положения управления земельными ресурсами / А. А. Варламов, Р. Т. Нагаев, С. А. Кальченко // Теоретические и методические положения управления земельными ресурсами и формирование системы государственного земельного кадастра : монография. – М. : ГУЗ, 2001. – С. 5–24.

12. *Варламов А. А.* Организационный механизм управления земельными ресурсами / А. А. Варламов // Итоги научных исследований сотрудников ГУЗА в 2001 г. : сб. науч. тр. – М. : ГУЗ, 2001. – С. 52–58.
13. *Варламов А. А.* Экология землевладения и землепользования / А. А. Варламов. – М. : Гос. ун-т по землеустройству, 1994. – 116 с.
14. *Волков С. Н.* Основы землевладения и землепользования / С. Н. Волков, В. Н. Хлыстун, В. Х. Улюкаев. – М. : Колос, 1992. – 179 с.
15. Геополітична характеристика Київської області. – Режим доступу : www.kyiv-obl.gov.ua
16. Государственное и муниципальное управление : справочник / отв. ред. Н. И. Глазунов. – М. : ГУЗ, 1993. – 122 с.
17. *Грейсон Дж. К. (мл.)*. Американский менеджмент на пороге XXI века / Дж. К. Грейсон (мл.), К. О'Делл. – М. : Экономика, 1994. – 521 с.
18. *Горлачук В.* Наукові основи управління земельними ресурсами / В. Горлачук, В. Г. В'юн, А. Я. Сохнич. – Львів : НВФ “Укр. технології”, 2002. – 76 с.
19. Господарський кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
20. *Гришук Н. В.* Іспанський реєстр власності: чим може скористуватися український законодавець? / Н. В. Гришук // Землевпоряд. вісн. – 2002. – № 4. – С. 41–46.
21. *Гуцуляк Ю. Г.* Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / Ю. Г. Гуцуляк. – Чернівці : Прут, 2002. – 124 с.
22. *Дехтяренко Ю. Ф.* Грошова оцінка земель в Україні : зб. ст. / Ю. Ф. Дехтяренко, Ю. М. Манцевич, Ю. М. Палеха. – К. : Профі, 2013. – 230 с.
23. *Дехтяренко Ю. Ф.* Формування ринку землі в Києві в умовах трансформаційних процесів: досвід, проблеми, перспективи / Ю. Ф. Дехтяренко // Столич. регіон. – 2004. – № 1. – С. 57–65.
24. *Дехтяренко Ю. Ф.* Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Ф. Дехтяренко, О. І. Драпівковський, І. Б. Іванова. – К. : Основи, 1997. – 139 с.
25. *Добряк Д.* Економічний оборот землі в Україні: теорія, методологія, практика / Д. Добряк, А. Тихонов, Л. Паламарчук. – К. : Урожай, 2004. – 133 с.
26. *Дорош О. С.* Управління земельним ресурсами на регіональному рівні / О. С. Дорош. – К. : ТОВ “ЦЗРУ”, 2004. – 142 с.
27. Про державний земельний кадастр : Закон України : прийнятий 7 лип. 2011 р. № 3613-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.
28. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України : прийнятий 1 лип. 2004 р. № 1952-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.
29. Про землеустрій : Закон України : прийнятий 22 трав. 2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
30. Про оренду землі : Закон України : прийнятий 6 жовт. 1998 р. № 161-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.
31. Про охорону земель : Закон України : прийнятий 19 черв. 2003 р. № 962-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
32. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України : прийнятий 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
33. Про оцінку земель : Закон України : прийнятий 11 груд. 2003 р. № 1378-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
34. *Заяць В. М.* Розвиток ринку сільськогосподарських земель : монографія / В. М. Заяць. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 390 с.
35. Земельний кодекс України. – К. : Парлам. вид-во, 2001. – 71 с.
36. *Канаш О.* Принципи класифікації земель як основа раціонального використання земельних ресурсів / О. Канаш // Вісн. аграр. науки. – 2002. – № 3. – С. 62–65.
37. *Князьков О.* Підвищення ефективності використання, відтворення і охорони земельних ресурсів регіону / О. Князьков. – К. : Аграрна наука, 1998. – 240 с.

38. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.
39. *Кривов В. М.* Основи землевпорядкування / В. М. Кривов, Р. В. Тихенко, І. П. Гетманчук. – К. : Урожай, 2008. – 324 с.
40. *Лавейкін М. І.* Реформування системи землекористування в Україні / М. І. Лавейкін. – К. : РВПС України НАН України, 2003. – 376 с.
41. *Мартин А. Г.* Регулювання ринку земель в Україні : монографія / А. Г. Мартин. – К. : Аграр Медіа Груп, 2011. – 254 с.
42. *Мартин А. Г.* Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А. Г. Мартин // Землевпоряд. вісн. – 2008. – № 2. – С. 30–36.
43. *Мауль Я. Я.* Экономика и экология землепользования / Я. Я. Мауль. – Алма-Ата : Канар, 1989. – 212 с.
44. *Месель-Веселяк В.* Організаційно-правове забезпечення реформування земельних відносин в аграрній сфері (підсумки і проблеми) / В. Месель-Веселяк, М. Федоров // Землевпоряд. вісн. – 2003. – № 3. – С. 24–31.
45. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні / Ю. Ф. Дехтяренко, М. Г. Лихогруд, Ю. М. Манцевич, Ю. М. Палеха. – К. : Профі, 2007. – 624 с.
46. *Моррисей Дж.* Целевое управление организацией / Дж. Моррисей. – М. : Совет. радио, 1979. – 145 с.
47. *Новаковський Л. Я.* Удосконалення земельних відносин у містах / Л. Я. Новаковський, В. О. Леонець. – К. : Урожай, 2006. – 144 с.
48. *Новаковський Л. Я.* Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні / Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк. – К. : Ін-т землеустрою УААН, 2000. – 96 с.
49. *Огінський А. М.* Національна система сільського господарства: вступ до загальної теорії і практики державного управління / А. М. Огінський. – К. : ІАЕ, 1999. – 365 с.
50. Основы социального управления : учеб. пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. ; под ред. В. Н. Иванова. – М. : Высш. шк., 2001. – 271 с.
51. *Палеха Ю. М.* Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів / Ю. М. Палеха. – К. : Профі, 2006. – 324 с.
52. *Першин П. М.* Нариси аграрних проблем будівництва соціалізму / П. М. Першин. – К. : Наук. думка, 1973. – 271 с.
53. *Петраковська О. С.* Формування ринку землі у містах / О. С. Петраковська // Містобудування та територіальне планування. – К. : [б. в.], 2004. – Вип.19. – С. 186–192.
54. *Питерс Т.* В поисках эффективного управления / Т. Питерс, Р. Уотермен. – М. : Прогресс, 1986. – 423 с.
55. *Платонов С. В.* Искусство управленческой деятельности / С. В. Платонов, В. И. Третяк, В. В. Черкасов. – К. : Либра, 1996. – 414 с.
56. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України / Б. Данилишин, С. Дорогунцов, В. Міщенко та ін. – К. : РВПС України, 1999. – 716 с.
57. Програма використання та охорони земель у Київській області. – Режим доступу : www.kyiv-obl.gov.ua
58. Про затвердження Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 черв. 2011 р. № 703. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
59. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради Української РСР від 12 груд. 1990 р. № 563-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
60. Про затвердження Порядку ведення державного земельного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2012 р. № 1051. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
61. Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель : Указ Президента України від 22 листоп. 2005 р. № 1643. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/dokuments/3543.html>

62. Регулювання земельних відносин у сучасному місті : монографія / за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 154 с.
63. *Руснак П. П.* Економіка природокористування : навч. посіб. / П. П. Руснак. – К. : Вища шк., 1992. – 318 с.
64. *Сохнич А. Я.* Оптимізація землекористування в умовах реформування земельних відносин / А. Я. Сохнич. – Львів : НВФ “Укр. технології”, 2000. – 13 с.
65. *Сохнич А. Я.* Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки / А. Я. Сохнич. – Львів : НВФ “Укр. технології”, 2002. – 252 с.
66. *Столыпін П. А.* Думские речи / П. А. Столыпін. – М. : Знание, 1990. – 64 с.
67. Теоретико-методологічні основи державного земельного кадастру в Україні / А. М. Третьак, О. Я. Панчук, В. М. Друга та ін. ; за заг. ред. А. М. Третьака. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2003. – 253 с.
68. *Ткачук С. А.* Управление земельными ресурсами / С. А. Ткачук // Вопросы общей теории : учеб. пособие. – Целиноград : ЦСХИ, 1986. – 92 с.
69. *Ткачук С. А.* Эффективное использование земельных ресурсов / С. А. Ткачук, П. С. Ткаченко, Я. Я. Мауль // Вопросы управления земельными ресурсами. – М. : Экономика, 1983. – 80 с.
70. *Тихонов А. Г.* Наукові аспекти управління землями агроформувань / А. Г. Тихонов, В. П. Феденко // Землевпоряд. вісн. – 2002. – № 2. – С. 47–49.
71. Відтворення та ефективне використання ресурсного потенціалу АПК. Теоретичні і практичні аспекти / В. Трегобчук, А. Юзефович, Д. Крисанов та ін. ; за ред. В. Трегобчука. – К. : Ін-т економіки НАН України, 2003. – 259 с.
72. *Трегобчук В. М.* Економічні механізми управління земельними ресурсами в ринкових умовах / В. М. Трегобчук // Власний статус і проблеми раціонального використання земель : матеріали міжнар. наук. конф. – К. : РВПС України НАН України, 2000. – Ч. 1. – С. 99–100.
73. *Трегобчук В. М.* Еколого-безпечна економіка: альтернативи немає / В. М. Трегобчук // Вісн. НАН України. – 1998. – № 3–4. – С. 14–17.
74. *Третьак А. М.* Державний земельний кадастр: проблеми і перспективи / А. М. Третьак // Землевпорядкування і кадастр. – 2002. – № 3. – С. 26–34.
75. *Третьак А. М.* Історія земельних відносин і землеустрою в Україні : навч. посіб. / А. М. Третьак. – К. : Аграр. наука, 2002. – 280 с.
76. *Третьак А. М.* Наукові основи землеустрою : навч. посіб. / А. М. Третьак. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2002. – 342 с.
77. *Третьак А. М.* Оптимізація землекористування в умовах реформування земельних відносин на регіональному рівні (на прикладі Карпатського регіону України) / А. М. Третьак, З. С. Халіцька. – Чернівці : [б. в.], 1996. – 104 с.
78. *Третьак А. М.* Особливості управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки / А. М. Третьак // Вісн. Львів. держ. аграр. ун-ту : Землевпорядкування і земельний кадастр. – Львів : [б. в.], 1998. – С. 5–11.
79. *Третьак А. М.* Состояние и проблемы реформирования земельных отношений в Украине / А. М. Третьак // Междунар. сельскохоз. журн. – 1999. – № 5. – С. 35–40.
80. *Третьак А. М.* Стан та проблеми управління земельними ресурсами в Україні / А. М. Третьак // Вісн. аграр. науки. – 2001. – № 8. – С. 3–9.
81. *Третьак А. М.* Теоретичні основи землеустрою / А. М. Третьак. – К. : ІЗУ УААН, 2002. – 152 с.
82. *Третьак А. М.* Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні / А. М. Третьак. – К., 1998. – 224 с.
83. *Третьак А. М.* Управління земельними ресурсами / А. М. Третьак, О. С. Дорош. – Вінниця : Нова кн., 2006. – 360 с.
84. *Третьак А. М.* Управління земельними ресурсами / А. М. Третьак, О. С. Дорош. – К. : ТОВ “Август Трейд”, 2008. – 462 с.
85. Управління землями з особливим режимом використання в контексті стратегії збалансованого розвитку природокористування / за заг. ред. В. В. Горлачука. – Миколаїв : Вид-во ПП “Шамрай”, 2003. – 148 с.

86. Управління розвитком міста : навч. посіб. / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2006. – 389 с.
87. Управління сучасним містом : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2008. – 632 с.
88. Федоров М. М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві / М. М. Федоров. – К. : ІАЕ, 1998. – 263 с.
89. Федоров М. М. Розвиток земельних відносин / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 1999. – № 1. – С. 100–102.
90. Хвесик М. А. Інституціональний механізм міського землекористування. Сучасний стан та перспективи удосконалення / М. А. Хвесик, В. А. Голян, Ю. А. Мосійчук. – К. : Вид-во НАУ, 2005. – 208 с.
91. Черевко Г. В. Державне регулювання економіки / Г. В. Черевко. – Львів : Світ, 2005. – 459 с.
92. Щекин Г. В. Теория социального управления / Г. В. Щекин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.
93. Юрченко А. Д. Використання досвіду Німеччини при формуванні ринку землі в Україні / А. Д. Юрченко // Ринок землі. – 2002. – № 3. – С. 52–58.
94. Янчевский В. О национальной управленческой концепции, качестве персонала и модели управления в начале XXI в. / В. О. Янчевский // Проблемы теории и практики упр. – 2000. – № 2. – С. 111–116.
95. Andrews B. Richard. Urban land Economics and Public Policy / Richard B. Andrews. – New York : Free Press, 1971. – 164 p.
96. Simon Keith. Rural Property Tax Systems in Central and Eastern Europe / Keith Simon. – Rome : FAO, 2002.
97. The Appraisal of Real Estate. – 13th ed. – Chicago : Appraisal Institute, 2008.
98. Youngman J. M. An International Survey of Taxes on Land and Building / J. M. Youngman, J. H. Malme // Kluwer Law and Taxation Publishers. – Boston : Dtventer, 1994.

ТЕМА 10. КОНТРОЛІНГ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНІВ

10.1. Контролінг як сучасна концепція регіонального управління

Сучасні вимоги до регіонального управління зумовлюють необхідність розроблення та впровадження принципово нових підходів у процесі виконання завдань щодо розвитку регіонів України. Управлінські відносини являють собою систему стійких вертикальних і горизонтальних зв'язків, які виникають унаслідок субординації, співвідлеглості та співпраці в процесі управлінської діяльності. Водночас безпосередньо процес регіонального управління виступає як діяльність, що пов'язана з реалізацією повноважень суб'єкта управління з розробки, прийняття та впровадження державно-управлінських рішень або послідовного здійснення управлінського циклу (тобто функції управління), яка впливає на суспільні процеси, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними цілями [4].

На сучасному етапі розвитку держави постала гостра необхідність пошуку нових підходів до регіонального управління, здатних забезпечити життєдіяльність регіонів. У цьому зв'язку система контролінгу заслуговує на вивчення й застосування в Україні.

Контролінг – нове явище в теорії і практиці регіонального управління, яке переводить систему управління регіоном на якісно новий рівень, інтегруючи, координуючи і спрямовуючи діяльність всіх суб'єктів управління на досягнення оперативних і стратегічних цілей.

Слово “контролінг” походить від англійського “*to control*” – контролювати, керувати, проте в англомовних джерелах термін “контролінг” практично не використовується: у Великобританії і США укоренився термін “управлінський облік” (*managerial accounting, management accounting*) [21].

Витоки контролінгу закладені в період формування державного управління в середні віки. Так, при дворі англійського короля вже у XV ст. існувала посада з назвою “*countollor*”. До обов'язків цієї відповідальної особи входило документування і контроль грошових і товарних потоків. Звичайно, це не зовсім відповідає сучасному розумінню контролінгу.

На підприємствах контролінг став упроваджуватися в США наприкінці XIX ст. В економічній літературі зафіксовано, що з 1880 р. посада контролера введена в компанії Atchison, а в 1892 р. – у компанії General Electric. У зв'язку з цим можна констатувати, що контролінг як управлінська система на підприємстві впроваджена наприкінці XIX ст. Однак перші паростки контролінгу залишалися непоміченими довгий час і отримали свій розвиток тільки з 20-х рр. XX ст. [7].

Сьогодні можна констатувати, що головною причиною формування контролінгу як системи є промислове зростання в США наприкінці XIX – початку XX ст., яке викликало ускладнення процесів обліку, планування, контролю та управління.

Ускладнення економічної системи управління призвело до того, що низку специфічних функцій (фінансовий контроль, аналіз тощо) було передано у відання спеціалізованих служб контролінгу. Аналіз економічної історії дає змогу зробити висновок про те, що вирішальне значення на розвиток системи контролінгу мала світова економічна криза. Саме в період великої депресії керівництво багатьох компаній дійшли висновку щодо необхідності формування системи планування, обліку та контролю.

У перший період розвитку контролінгу контролери виконували функції ведення обліку та ревізії вже здійснених господарських операцій. Надалі функції цієї служби ускладнювалися і розширювалися, змінюючи орієнтацію на сучасні аспекти управління компанією та її майбутній розвиток. У зв'язку з цим функції контролера все більше пов'язувалися з питаннями планування та контролю.

Особливу роль у розвитку системи контролінгу відіграв Інститут контролерів Америки (*Controllers Institute of America*), створений у 1931 р. Це професійна організація контролерів США, яка проводила і проводить велику роботу із систематизації завдань контролінгу [13].

У 50-х рр. XX ст. контролінг став поширюватися в багатьох країнах Європи. Особливий підхід формується до контролінгу в Німеччині. Там спочатку до контролінгу ставилися досить критично. Це було пов'язано з неправильним розумінням завдань і функцій контролінгу. Зго-

дом прийшло розуміння контролінгу, який був об'єктивно високо оцінений у багатьох країнах, а Німеччина стала центром формування і розвитку контролінгу.

Термін “контролінг” з Німеччини прийшов спочатку в Росію, а сьогодні – і в Україну. Особливе місце серед теоретиків контролінгу посідають Р.Манн, Е.Майер, Дж.Вербер, Х.-Дж.Фольмут, П.Хорват, П.Брамземанн, Р. та Д. Хан та ін.

У сучасній науковій літературі наводиться досить багато визначень контролінгу.

1. Контролінг – керівна концепція ефективного управління економічним об'єктом і забезпечення його довгострокового існування (Е.Майер) [13].

2. Контролінг – система управління (Р.Манн) [14].

3. Контролінг – функція на підтримку менеджменту (Р.Герсне) [17].

4. Контролінг – управління прибутком (П.Хорват) [17].

5. Контролінг – управління досягненням кінцевих цілей підприємства [11].

6. Контролінг – концепція ефективного управління підприємством з метою забезпечення його сталого і тривалого існування в постійно змінюваному середовищі (М.Пушкар) [20].

7. Контролінг – система спостереження та вивчення поведінки внутрішнього економічного механізму конкретного підприємства і розробка шляхів для досягнення мети, яку воно ставить перед собою (І.Цигилик) [27].

8. Контролінг – це принципово нова концепція інформації й управління, яку можна визначити як обліково-аналітичну систему, яка реалізує синтез елементів обліку, аналізу, контролю, планування, яка забезпечує як оперативне, так і стратегічне управління процесом досягнення цілей і результатів діяльності (Л.Сухарева) [22].



Контролінг – управлінська концепція процесу прийняття рішень, управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності.

Часто контролінг ототожнюється з поняттям “контроль”, проте поняття “контролінг” і “контроль” відмінні за своєю сутністю й різновекторні за своїм значенням. Адже контролінг являє собою специфічний інструмент управління, орієнтований в майбутнє, тоді як контроль має ретроспективний характер та спрямований у минуле, на виявлення помилок.

У визначенні контролінгу можна виділити три складові.

1. *Філософська.* Контролінг – це філософія та спосіб мислення керівників, орієнтовані на ефективне використання ресурсів і розвиток економічного об'єкта в довгостроковій перспективі.

2. *Функціональна.* Контролінг – це орієнтована на довгостроковий розвиток система інформаційно-аналітичної, методичної та інструментальної підтримки керівництва підприємства щодо досягнення цілей, що забезпечує реалізацію циклу управління по всіх функціональних сферах і процесах за допомогою вимірювання ресурсів і результатів діяльності.

3. *Організаційна.* Контролінг – структурний підрозділ підприємства, яке здійснює функції контролінгу, визначені положенням про службу та посадовими інструкціями [17].

Перебуваючи на перетині обліку, інформаційного забезпечення, контролю та координації, контролінг посідає особливе місце в управлінській діяльності: він об'єднує всі ці функції, інтегрує і координує їх, причому не підміняє їх собою, а переводить систему управління на якісно новий рівень.

Основне призначення контролінгу – попередження виникнення кризових ситуацій.

Необхідність появи в сучасній системі регіонального управління феномену контролінгу можна пояснити такими причинами:

1. Динамічність і нестабільність зовнішнього середовища висуває нові вимоги до системи управління регіоном, а саме:

– зміщення акценту з контролю минулого на аналіз майбутнього;

– збільшення швидкості реакції на зміни зовнішнього середовища, підвищення гнучкості системи регіонального управління;

– необхідність у безперервному відстеженні змін, що відбуваються у зовнішньому і внутрішньому середовищах;

– необхідність продуманої системи дій щодо розвитку регіону та запобігання кризовим ситуаціям.

2. Розгалужена система управління регіоном вимагає формування механізму координації всіх елементів усередині системи управління.

3. Інформаційний бум при нестачі суттєвої інформації вимагає побудови спеціальної системи інформаційного забезпечення системи регіонального управління.

Сформовані концепції контролінгу поділяються на три групи:

1. Контролінг розуміється як функція, інтегрована в систему бухгалтерського обліку.

2. Концепція контролінгу, заснована на орієнтації контролінгу щодо забезпечення служб менеджменту інформацією, необхідною для прийняття рішень.

3. Концепція контролінгу, орієнтована на управління з акцентом на координацію, планування і контроль.

Головними компонентами концепції контролінгу в управлінській діяльності є:

– філософія ефективності – орієнтація на ефективну роботу організації у відносно довгостроковій перспективі;

– підтримка циклічності функцій управління (планування → контроль → прийняття коригуючих рішень);

– створення інформаційної системи – ядро контролінгу (дає змогу створити єдиний інформаційний простір).

Велика кількість підходів говорить про те, що контролінг має низку шкіл, які розрізняються за багатьма параметрами концепцій (табл. 10.1).

Таблиця 10.1

Основні концепції контролінгу [4]

Орієнтація концепції	Сутність і основні завдання контролінгу в межах даної концепції
На систему обліку	Переорієнтація системи обліку з минулого в майбутнє, створення на базі облікових даних інформаційної системи підтримки управлінських рішень, пов'язаних із плануванням і контролем діяльності підприємства
На управлінську інформаційну систему	Створення загальної інформаційної системи управління (<i>management information system</i>). Розробка концепції єдиної інформаційної системи, її впровадження, координація функціонування інформаційної системи, оптимізація інформаційних потоків
На систему управління: з акцентом на планування, контроль і координацію	Планування і контроль діяльності структурних підрозділів системи управління. Координація діяльності елементів системи управління

Сьогодні контролінг – основний постачальник інформації для керівників, які реалізують цикл управління: визначення цілей → декомпозиція і формалізація цілей через систему показників → планування заходів і бюджетування → ужиття планових заходів → контроль показників і аналіз відхилень → прийняття управлінських рішень.

Якщо порядок застосування контролінгу для управління підприємствами розробляється вже кілька десятиріч, то для системи регіонального управління це достатньо новий інструментарій, який лише впроваджується в практику регіонального управління.

Уперше нові методи управління в державних органах було запроваджено у 1996 р. у Федеральному відомстві державного управління Німеччини (ФВДУН), яке здійснювало надання послуг для всіх федеральних міністерств Німеччини. Необхідність перебудови адміністративних відносин із застосуванням контролінгу була викликана скороченням доходної частини земельних бюджетів Німеччини у зв'язку з появою додаткових відрахувань у фонд трансфертів за Солідарним пактом. Саме тому виникла потреба модернізації інструментарію управління, які б забезпечували виконання все більшої кількості завдань в умовах обмеженості матеріальних та фінансових ресурсів і часу [17].

Основою контролінгу в системі регіонального управління є інтегрована система інформаційно-аналітичного забезпечення, орієнтована на вихід якісного продукту управління. Контролінг спирається на єдність інформаційної бази, фахової та персональної відповідальності, а також чітких домовленостей щодо форми очікуваних результатів. Упровадження цієї системи вимагає докорінно нових підходів і методів організації державного управління на всіх рівнях адміністративної ієрархії.

Адаптація контролінгу до потреб і умов управління на рівні регіону базується на ідеї передачі управлінських повноважень та відповідальності за прийняті рішення на нижчий рівень,

сприяє можливості децентралізованого управління з метою визначення адміністративних продуктів та контролю за їх якістю та ефективністю використання.

Основна мета контролінгу в системі регіонального управління – орієнтація управлінського процесу на досягнення поставлених оперативних та стратегічних цілей розвитку регіону держави.

Основні завдання контролінгу в системі регіонального управління можна згрупувати таким чином:

- інформаційне забезпечення процесів обліку, планування і прогнозування;
- регулювання та контроль за використанням існуючих ресурсів;
- виконання функції інтеграції, системної організації та координації;
- контроль (порівняння заданих і фактичних показників, аналіз відхилень, аналіз переваг та недоліків);
- управління (вжиття заходів з підготовки, коригування стратегій і завдань) [10; 20].

Концепція контролінгу в системі регіонального управління орієнтована на подолання “вузьких місць”.

“Вузьке місце” – найбільш слабка ланка об’єкта управління. “Вузьким місцем” регіону може бути, наприклад, соціальна сфера (низька якість надання послуг незахищеним верствам населення), низька якість надання адміністративних послуг населенню тощо. “Вузькі місця” на практиці є стримуючими факторами розвитку регіону. Завдання контролінгу полягає в пошуку та ліквідації “вузьких місць”.

Структурна схема, що ілюструє роль контролінгу в управлінській діяльності, подана на рис. 10.1.

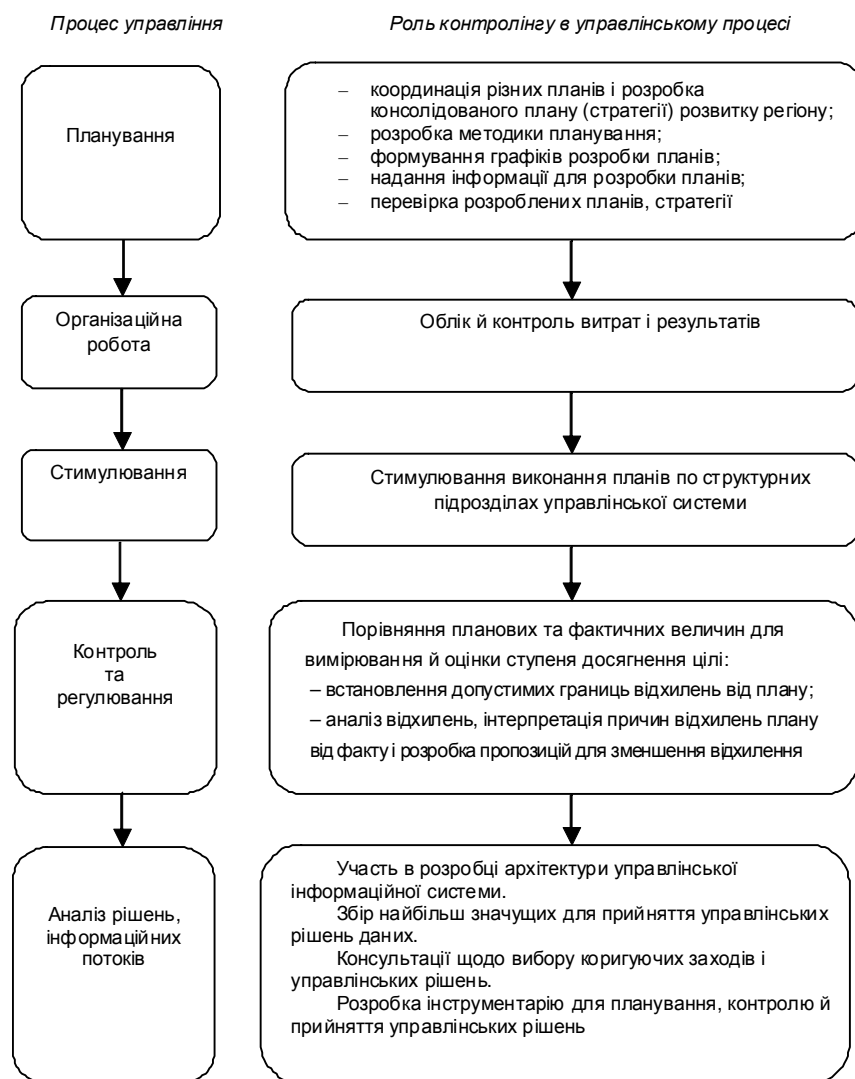


Рис. 10.1. Роль контролінгу в процесі управління [4]

Для того, щоб зрозуміти місце контролінгу в системі регіонального управління, треба пам'ятати, що зміст функціонування будь-якої регіональної управлінської системи складається з визначення політики розвитку регіону на тривалу перспективу, координації роботи структурних елементів цієї системи та вирішення поточних завдань.

Тому першочерговим завданням контролінгу є формування системи обліково-економічної інформації в регіоні і забезпечення оптимізації взаємозв'язків і залежностей інформаційних потоків між всіма основними функціями управління.

Таким чином, перебуваючи на перетині функцій менеджменту, контролінг синтезує, пов'язує разом всі ці функції, інтегрує і координує їх, не підміняючи собою жодну з них, а лише переводить систему регіонального управління на якісно новий рівень.

10.2. Завдання та функції контролінгу в системі регіонального управління

Виходячи з концепції контролінгу можна сформулювати такі його *завдання*:

- ліквідація вузьких місць, які визначаються на основі даних планування, обігу, аналізу, контролю і використання методів оперативного та стратегічного менеджменту;
- орієнтація на отримання результату, для чого створюється система планування, збирання інформації про використання ресурсів, аналізу та прийняття управлінських рішень;
- орієнтація системи регіонального управління на ефективну роботу в тривалому проміжку часу – формування “філософії ефективності”;
- організація руху інформаційних потоків в установі, їх оптимізація та прискорення з метою використання в управлінні.

Для досягнення поставлених завдань необхідні:

1. Організація руху інформаційних потоків в установі за такими напрямками:

- від керівників до підлеглих;
- від підлеглих до керівників;
- між окремими структурними підрозділами установи.

2. Оптимізація інформаційних потоків.

3. Підвищення оперативності руху інформаційних потоків.

4. Використання в управлінні інформації всіх рівнів [4; 17].

Визначаючи контролінг як управлінську концепцію в системі регіонального управління, слід зазначити, що залежно від поставленої мети та завдань, які мають бути вирішені, на контролінг покладено низку функцій.

До основних *функцій контролінгу* в системі регіонального управління належать:

- інформаційна;
- планова (планово-нормативна);
- облікова;
- сервісна;
- аналітична;
- контрольна;
- управлінська.

Інформаційна функція проявляється в формуванні інформації для управління через узагальнення і систематизацію інформаційних потоків, що забезпечує існування суб'єктів господарювання в довгостроковому проміжку часу. Вона полягає у формуванні, перевірці, узагальненні інформаційних потоків, підготовці їх даних для подальшого опрацювання.

Функція інформаційного обслуговування забезпечується за допомогою систем планування, нормування, обліку і контролю, орієнтованих на досягнення мети, кінцевого результату діяльності організації.

Інформація повинна містити задані (нормативні, планові) і фактичні дані, у тому числі про відхилення, що виявляються засобами обліку. Контролер знає інформаційну потребу органів управління і турбується про те, щоб належна інформація мала місце в належній концентрації, у належний момент часу, належному місці, належній формі. Із звітів має бути ясно, чи будуть досягнуті визначені цілі в окремих адміністративних підрозділах і де необхідно вжити заходів

з коригування ситуації. Звіти мають бути не самоціллю, а приводити до реагування та дій. Звітні дані мають аналізуватися службою контролінгу спільно з відповідними адміністративними підрозділами для забезпечення визнання (сприйняття) результатів аналізу та розробки заходів, які випливають з них.

Планова (або планово-нормативна) функція полягає в забезпеченні керівництва плановими показниками та прогнозними даними щодо поточної та перспективної діяльності системи регіонального управління.

Планова функція здійснюється через механізми стратегічного прогнозування, тактичного (поточного) та оперативного планування, результатами дії яких є такі документи, як бюджети, кошториси, плани, концепції, програми та стратегії розвитку, які базуються на чинних нормативних актах з урахуванням впливу чинників зовнішнього і внутрішнього характеру.

Служба контролінгу розпочинає процес планування в установі та готує керівництво окремих адміністративних підрозділів до виконання завдань планування, координуючи методичні підходи та супроводжуючи окремі фази процесу планування. Контролер веде переговори з розробки планів в окремих підрозділах. Він надає в розпорядження підрозділів установи вихідну інформацію, яку вони потребують, щоб розробити план, наприклад динаміку цін або розвиток кількості послуг (обсягів результатів). Контролер здійснює нагляд за перебігом процесів планування щодо їх відповідності термінам та предметності. Контролер турбується про узгодженість окремих планів і бюджетів між собою та зводить їх до загального плану доходів і видатків.

Під час планування засобами контролінгу здійснюється координація пошуків альтернатив. Зокрема, при оцінці альтернатив та підготовці рішень адміністративний контролер застосовує спеціальний інструментарій, наприклад: бенчмаркінг, аналіз ключових чинників успіху, сценарний аналіз, аналіз ланцюжка цінностей, визначення чистого грошового потоку, бюджетування, СVP-аналіз (витрати – обсяг – прибуток).

За допомогою *облікової функції* досягається відстеження реального стану справ у системі регіонального управління, що дає змогу справити своєчасний вплив на процес управління. Зазвичай складання бухгалтерських, фінансових, оперативних та інших звітів є завданнями окремих структурних підрозділів. Служба контролінгу відповідає за організацію системи звітності, координацію порядку подання й опрацювання таких звітів.

Сервісна функція полягає в підготовці опрацьованої інформації у вигляді готового продукту для її надання керівному складу для використання в управлінні (згідно з визначеним форматом і обсягом інформації, необхідної для прийняття керівництвом управлінських рішень – проекти документів, експертні висновки тощо) та іншим користувачам (відповіді на запити, рекомендації, роз'яснення окремих положень чинних нормативних документів тощо).

Аналітична функція забезпечує аналіз фактичних показників, виявлення відхилень отриманих результатів від планових, визначення впливу різних чинників на ефективність управлінської діяльності. Застосування аналітичної функції дає можливість запропонувати заходи щодо усунення негативних наслідків від прийняття неправильних управлінських рішень та напрями оптимізації процесу управління в подальшому.

Контрольна функція контролінгу передбачає організацію внутрішнього контролю ефективності роботи підрозділів, адміністративно-управлінського апарату, системи регіонального управління в цілому. У межах державного органу влади не передбачається наділяти підрозділ контролінгу правом прийняття рішень, вказівок і санкцій. На відміну від ревізії, контролінг орієнтований на управління поточними та можливими результатами діяльності органів державного управління й не пов'язаний безпосередньо з документальною перевіркою їх фінансово-господарської діяльності.

Управлінська функція контролінгу реалізується шляхом використання даних аналізу відхилень, величин покриття, загальних результатів діяльності для прийняття різних тактичних (оперативних) і стратегічних рішень з регулювання діяльності. Пошук таких рішень ведуть на всіх рівнях управління. Реалізація управлінської функції контролінгу забезпечується через: прийняття рішень, координацію діяльності, нормотворчу ініціативу. Прийняття рішень забезпечує можливість досягнення поставленої мети. Координація діяльності полягає в спрямуванні діяльності учасників управління всіх рівнів у певному напрямі [17].

Нормотворча складова дає змогу виступати з ініціативами щодо вдосконалення діючих та створення нових нормативних та законодавчих актів.

На основі наведеного переліку функцій і завдань контролінгу можна чітко визначити сферу його застосування.

Реалізація функцій контролінгу в системі регіонального управління залежить від: розуміння керівництвом важливості й корисності їх впровадження; конкретних завдань, що визначаються керівництвом до контролерів; кваліфікації працівників служби контролінгу; кваліфікації управлінського персоналу та якості інформації, яку вони формують у своїх структурних підрозділах.

10.3. Види контролінгу. Сутність стратегічного та оперативного контролінгу

Сучасна система регіонального управління розділяє завдання розвитку регіону на дві групи: оперативні (короткострокові) й стратегічні (довгострокові, перспективні). Контролінг дає змогу здійснювати управління за досягненнями як стратегічних, так і оперативних цілей розвитку регіону. Виходячи із зазначеного виділяють два види контролінгу: стратегічний та оперативний.



Стратегічний контролінг – важлива складова управління зовнішнім середовищем, стратегічними факторами успіху, альтернативними стратегіями, стратегічними цілями.

Стратегічний контролінг – підсистема стратегічного менеджменту, яка координує функції стратегічного аналізу, планування та коригування стратегії; контролює функціонування всієї системи в цілому, а також формує, розвиває і контролює підсистему стратегічного інформаційного забезпечення.

Метою стратегічного контролінгу є формування системи управління, яка забезпечить рух об'єкту управління до стратегічної мети свого розвитку; координація функцій стратегічного планування, контролю і стратегічного інформаційного забезпечення.

Завдання стратегічного планування полягає в забезпеченні тривалого успішного функціонування об'єкта управління.

Процес стратегічного планування можна розбити на кілька фаз.

1. Пошук та формулювання стратегічної мети, яка виводиться із загальних цілей розвитку регіону і конкретизується як потенціал успіху. Одночасно вводяться обмеження у вигляді фіксованих і незалежних змінних. Ці обмеження як екзогенного (зовнішнього), так і ендогенного (внутрішнього) характеру являють собою вихідні передумови процесу планування. Сформовані заплановані цілі й обмеження визначають процес пошуку альтернативних варіантів, а також оцінку їх реалізації.

2. Оформлення та оцінка стратегії припускає фіксацію вихідної ситуації, потенціалів (ресурсів) регіону, що представляють собою різницю між можливими і реально досягнутими значеннями. Аналіз вихідної ситуації в регіоні дає змогу виявити його сильні і слабкі місця. На цьому етапі розробки стратегії слід шукати і конкретизувати можливі альтернативні рішення, що дають змогу досягти поставлених цілей і усунути наявні недоліки. Необхідно розробляти якомога більшу кількість альтернативних стратегій на базі пропозицій, очікувань та прогнозів з використанням відповідного інструментарію.

3. Прийняття стратегічного рішення – остання фаза процесу планування, на якій відбувається розроблення конкретних заходів з реалізації стратегічної мети. Оскільки оцінка включає в себе виявлення пріоритетів, то скорочується кількість обраних альтернатив [16].

Завдання стратегічного контролю – супроводжувати і підтримувати стратегічний план щодо забезпечення його життєздатності. Супровід включає перевірку адекватності формулювання стратегії, її впровадження і реалізацію. Основне завдання стратегічного контролю полягає в підтримці досягнення стратегічної мети об'єкта управління.

Під час формування концепції стратегічного контролю необхідно враховувати і вирішувати такі завдання:

– формування контрольованих величин для вимірювання та оцінювання потенціалу успіху;

- установлення показників, що діють як база для порівняння;
- визначення фактичних (реальних) значень контрольованих величин;
- повторна перевірка існуючих величин по відношенню до запланованих шляхом порівняння плану і факту (тобто за статистикою за минулий період) і порівняння плану з фактичними контрольованими величинами, що характеризують реальний потенціал успіху;
- фіксація відхилень і аналіз причин відхилень;
- виявлення необхідних коригуючих заходів для управління відхиленнями від стратегічного курсу.

Процес стратегічного контролю складається з трьох фаз.

1. Формування контрольованих величин, під якими слід розуміти об'єкти контролю. Об'єктами контролю (контрольованими величинами) можуть бути цілі, стратегії, потенціали успіху, фактори успіху, сильні і слабкі сторони регіону, можливості і ризики тощо.

2. Проведення контрольної оцінки. Ця фаза може розглядатися як власне контроль у вузькому сенсі. Тут визначаються і оцінюються ефективність поточного процесу і створеної структури, а також правильність поставленої мети. Зокрема, можуть проводитися порівняння, аналіз і оцінка відхилень, а також обґрунтування причин, що викликали виявлені відхилення.

3. Прийняття рішення за результатами стратегічного контролю. За даними аналізу відхилень між контрольованими величинами генеруються і реалізуються коригувальні заходи. Крім того, стимулюється проведення самих коригувань [1; 4].

Реалізація стратегічного контролю пов'язана з великою кількістю перепон. Це, насамперед, проблеми вимірювання, організаційної структури і відносин між учасниками управлінського процесу. Проблеми вимірювання пов'язані з невизначеним часовим горизонтом та високим ступенем абстрактності стратегічного планування, що ускладнює дії з контрольованими величинами.

Система стратегічного інформаційного забезпечення націлена на виявлення майбутніх тенденцій як поза регіоном (зовнішнє середовище), так і всередині нього (внутрішнє середовище).

Зовнішні індикатори мають інформувати про економічні, соціальні, політичні і технологічні тенденції.

Внутрішні індикатори, що представляють собою на практиці окремі показники та їх системи, покликані інформувати систему регіонального управління про існуючий стан регіону, а також прогнозувати кризові ситуації в регіоні.

До основних функцій стратегічного контролінгу належать:

- 1) контроль процесу реалізації стратегії;
- 2) створення і розвиток системи інформаційного забезпечення стратегічного управління;
- 3) моніторинг системи стратегічних індикаторів – показників, у тому числі окремо по зовнішньому і внутрішньому середовищі;
- 4) первинний поелементний та інтегральний стратегічний аналіз;
- 5) первинна фіксація критичних стратегічних позицій організації;
- 6) участь у постановці стратегічних цілей;
- 7) участь у повторному стратегічному аналізі та стратегічній рефлексії;
- 8) координація всіх етапів стратегічного управління [1; 2; 6].

Перераховані вище функції стратегічного контролінгу можуть розподілятися в структурі системи регіонального управління по-різному. Найчастіше стратегічний контролінг являє собою підсистему загальної системи контролінгу.

Стратегічний контролінг використовує такі практичні інструменти:

- функціонально-вартісний аналіз;
- стратегічне управління витратами;
- сценарний аналіз;
- матричні аналітичні інструменти;
- алгоритм розробки за “слабкими” і “сильними” сторонами;
- фінансова оцінка стратегічних планів.

Методи стратегічного контролінгу:

1. *Вартісний аналіз*. Вартісний аналіз – це метод стратегічного контролінгу, який полягає в дослідженні функціональних характеристик виробленого продукту (в державному / регіональному управлінні під продуктом розуміють різні види послуг, надані органами державної

влади, що передбачені чинним законодавством України), на предмет еквівалентності їх вартості й корисності. Отже, у центрі уваги вартісного аналізу перебувають функціональні й вартісні параметри продукту. Саме тому цей вид аналізу позначають також як функціонально-вартісний. У процесі аналізу здійснюється класифікація функцій продукту в розрізі функціональних класів: головні, додаткові та непотрібні. На основі цього розробляються пропозиції щодо мінімізації витрат на виконання кожної функції, а також щодо ануляції другорядних функцій, які вимагають значних витрат [2; 17].

Виділяють два основних завдання вартісного аналізу:

– зменшення вартості окремих компонентів продукту без зменшення об'ємів їх виробництва і реалізації;

– покращення функціональних параметрів продукту при мінімальних витратах.

Виходячи із згаданих вище завдань вартісний аналіз зосереджує свою увагу на мінімізації витрат при перегляді функціональних параметрів у разі:

– зменшення вимог до якості продукту (якщо споживачі нехтують підвищеним рівнем якості продукту);

– підвищення вимог до якості продукту.

Функціонально-вартісний аналіз значною мірою спрямований на те, щоб виявити зайві з погляду їх вартості й корисності для споживачів параметри продукту. У процесі цього аналізу досліджуються всі без винятку характеристики продукту, статті калькуляції на предмет виявлення резервів зниження витрат. За оцінками західних експертів, у разі успішного вартісного аналізу можна виявити резерви зниження витрат у розмірі до 20% собівартості продукту.

Аналіз може проводитися не тільки щодо продукту, а також у розрізі окремих структурних підрозділів (центрів витрат). На практиці вартісний аналіз, як правило, комбінується з іншими методами контролінгу, зокрема бенчмаркінгом, ABC-аналізом, SWOT-аналізом, причому результати аналізу сильних і слабких місць є основою для вибору об'єктів вартісного аналізу.

2. Портфельний аналіз. Портфельний аналіз – ефективний інструмент стратегічного контролінгу. Традиційно цей інструмент використовується для вибору стратегії дій. Використовуються різні матричні моделі портфоліо-аналізу (матричні моделі аналізу портфеля стратегій). Найбільш відомі з них: матриця стратегій Ансофа для зростаючих ринків, модель п'яти сил конкуренції, що розроблена М.Портером, матриця Бостонської консалтингової групи, матриця Хоуфера тощо.

На основі результатів портфельного аналізу ухвалюються рішення щодо додаткових інвестицій в окремі виробничі програми, реінвестицій або дезінвестицій, а також визначається стратегія управління ризиками в розрізі кожної зі стратегічних бізнес-одиниць.

3. Аналіз сильних і слабких місць. Одним з методів стратегічного контролінгу є так званий аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і ризиків. В економічній літературі цей вид аналізу відображається також як SWOT-аналіз. На основі результатів аналізу ендogenous середовища розробляються рекомендації щодо: усунення наявних слабких місць; ефективного використання існуючого потенціалу (сильних сторін).

SWOT-аналіз може бути детальним і проводитися в розрізі окремих функціональних блоків діяльності, центрів витрат тощо. Оскільки сильні і слабкі місця, як правило, є відносними величинами, у процесі аналізу їх слід порівнювати з аналогіями в інших регіонах. Під час аналізу сильних і слабких місць визначаються критичні сфери, які під дією специфічних чинників впливають на результати діяльності регіональної економічної системи [1; 9].

Результати аналізу відображають наочно у вигляді діаграм, матриць, схем, графіків.

Іншим видом контролінгу є *оперативний*. *Оперативний контролінг* спрямований на створення системи управління досягненням поточних цілей розвитку регіону.



Оперативний контролінг – важлива складова управління, покликана створювати відповідні інструменти (засоби) для реалізації цільового та ситуаційного управління регіоном.

Мета оперативного контролінгу – координація процесів оперативного планування, обліку, аналізу та контролю, спрямування цих функцій до потреб управління.

Завдання оперативного контролінгу:

- поточне й оперативне планування;
 - визначення вузьких і пошук слабких місць у тактичному управлінні;
 - порівняння планових і фактичних показників контрольних результатів задля виявлення причин та наслідків відхилень;
 - аналіз впливу відхилень на виконання поточних планів;
 - мотивація і створення систем інформації для прийняття поточних управлінських рішень.
- До основних *методів оперативного контролінгу* відносять:
- GAP-аналіз – аналіз відхилень;
 - CVP-аналіз – аналіз співвідношення “витрати – обсяг – прибуток (результат)”;
 - нормативно-плановий – планування потреби в ресурсах;
 - фінансовий аналіз показників діяльності;
 - статичні й динамічні методи інвестиційних розрахунків;
 - бюджетування;
 - функціонально-вартісний аналіз [4].

Оперативний контролінг передбачає застосування методів оперативного планування, яке охоплює один звітний рік. В оперативних планах (кошторисах витрат) визначається, яку діяльність вище керівництво має здійснити в наступному році, де основні показники представляються найбільш детально. Результати оперативного планування докладно відображаються в окремих планах та бюджетах, що складаються для кожної структурної складової системи управління.

Систему оперативного контролінгу використовують для підтримки оперативних рішень з недопущення кризового стану.

На практиці існує тісний взаємозв’язок між оперативним і стратегічним контролінгом. При стратегічній постановці питання домінує завжди питання оперативного виконання чи навпаки – оперативні проблеми можуть бути не враховані при зневазі стратегічною постановкою питання.

Оперативний контролінг є інструментом стратегічного контролінгу. Він координує процеси оперативного планування, контролю, обліку і звітності.

Різниця між стратегічним і оперативним контролінгом полягає в тому, що стратегічний орієнтований на тенденції майбутнього, а оперативний – на нинішній час. Зважаючи на різні цілі, що поставлені перед стратегічним та оперативним контролінгом, стає можливим розмежування завдань, які повинен вирішувати кожен з них.

Використовуючи аналітичні дані оперативного контролінгу, керівництво набуває можливості створити “потенціал успіху” в майбутньому, що стає можливим лише за умови застосування стратегічного і тактичного планування.

10.4. Структура та змістова характеристика елементів системи контролінгу

Для більш повного визначення кожної складової і встановлення взаємозв’язку між ними проведемо коротку їх характеристику [4].

Постановка цілей – це визначення якісних і кількісних завдань суб’єкта управління, а також вибір критеріїв, що дають змогу проводити оцінку ступеня досягнення поставлених цілей (рис. 10.2).



Планування – процес формування мети діяльності суб’єкта управління, визначення пріоритетів, засобів і методів її досягнення, на основі виявлення комплексу завдань і робіт, а також упровадження ефективних методів, способів, ресурсів, необхідних для планування.

Процес планування в системі регіонального управління починається за низхідною: державна політика, закони, постанови, положення та інші адміністративні приписи задають цілі та планувальні посилки. На цій основі децентралізовані адміністративні одиниці складають плани за висхідною щодо закупівлі, доходів, інвестицій, кадрів та видатків. Контролер не тільки координує перебіг процесу планування в структурних підрозділах, а й безпосередньо здійснює

його, узагальнюючи показники окремих планів. Він оцінює можливі альтернативи та забезпечує складання таких планів, які потім затверджуються й набувають статусу документів, обов'язкових до виконання.



Рис. 10.2. Структура системи контролінгу

При плануванні цілей проблема полягає в тому, що необхідно враховувати безліч найрізноманітніших, іноді протилежних інтересів. Тому контролінг спочатку визначає зміст цільових завдань за кожною зі структур, аналізує та якомога повніше відображає їх. Перед тим як на різних рівнях будуть розроблені стратегії та плани заходів, що забезпечують досягнення цілей, має бути чітко визначена цільова установка керівництва.

Конкретне формування цілей у місцевих органах державної виконавчої влади є складним завданням, оскільки відсутні однотипні цілі. Безліч груп висуває

найрізноманітніші, часом протилежні вимоги до суб'єкта управління. При формуванні цілей та плануванні завдань контролер бере на себе важливу роль "ведучого", оскільки він вказує керівництву та політикам на наслідки тих чи інших управлінських дій [4; 17].

У системі регіонального управління особливості планування характерні насамперед для цільової структури. Цілі органів регіонального управління виникають упродовж складного, багатоступінчатого процесу. Визначення довгострокових цілей є важливим для суб'єкта управління, оскільки особи, які приймають управлінські рішення, зазвичай орієнтуються на короткострокові цілі.

Процес планування починається з викладення стратегічної вихідної позиції керівництва. З цією метою розглядається процес розвитку суб'єкта управління впродовж останніх п'яти років та очікуваний (прогнозований) процес розвитку впродовж наступних п'яти років. Під час проведення цього аналізу розрізняють внутрішні й зовнішні фактори (передумови).

Внутрішні фактори перебувають у межах даного органу управління. Наприклад, до них належать: організаційна структура, заміщення посад, укомплектованість штатними одиницями, структура керівництва, кваліфікаційний профіль співробітників, час роботи установи тощо.

Зовнішні фактори складаються із соціального, економічного середовища та законодавчого забезпечення. Так до них належать: законодавство, структура населення, галузева структура економіки, обсяги податкових надходжень, розвиток кон'юнктури.

Під час стратегічного планування постійно перевіряються та ставляться під сумнів актуальність цілей, поле діяльності та заходи виконання завдань. Стратегічний контролінг переводить стратегічні проекти в категорію оперативних планових розробок і надає допомогу керівникам визначити етапні цілі їх реалізації. Контролер визначає контрольні величини та створює систему, яка постачає необхідну контрольну інформацію, щоб мати можливість перевірити, чи враховані стратегічні цілі та чи будуть вони досягнуті.

Практична реалізація стратегічного планування визначається такими послідовними діями та процедурами:

1. Організаційно-підготовчі процедури:

- виявити потребу в стратегічному плануванні та цілі стратегічного планування;
- розмежувати сфери відділів, а також завдань, щоб розробляти часткові стратегії для окремих сфер завдань, а також адміністративних підрозділів;
- створити планувальну групу;
- організувати тури планування;

- організувати аналітичні засідання;
- підготувати детальний порядок денний;
- виявити взаємозв'язки між частковими стратегіями щодо сфер / підрозділів.

2. Розробити та оцінити можливі альтернативи:

- виявити процеси стратегічного розвитку в окремих структурних підрозділах та визначити головні проблеми;
- застосувати креативні технології для розробки пропозицій щодо розв'язання проблем;
- застосувати інструментарій стратегічного контролінгу під час планування;
- узгодити пропоновані рішення з цілями, перевірити наслідки;
- визначити процедури для координації планування часткових стратегій.

3. Документувати результати стратегічного планування:

- формулювати загальну стратегію та часткові стратегії;
- документувати результати планування [9].

Отже, контролінг бере участь у розробці методики планування, координує діяльність підрозділів і служб суб'єкта управління в процесі планування, а також установлює, наскільки плани відповідають поставленим цілям, реальність їх виконання.

Законодавство України ставить за обов'язок кожному підприємству вести бухгалтерський (фінансовий) облік. Проте для прийняття управлінських рішень існує об'єктивна необхідність організації в межах контролінгу спеціального управлінського обліку, який може бути або об'єднаним з фінансовим обліком, або виділеним окремим блоком.



Управлінський облік – відображення всього процесу діяльності суб'єкта управління з реалізації плану.

Управлінський облік принципово відрізняється від бухгалтерського обліку і орієнтований на забезпечення інформаційних потреб керівництва суб'єкта управління та його структурних підрозділів, на підтримку прийняття управлінських рішень [8; 12].

Система інформаційних потоків – найважливіший елемент системи контролінгу. Сам процес управління розглядається як процес перетворення інформації. Як зазначалось у попередньому підрозділі, одним із завдань контролінгу є інформаційна підтримка управління, виконати це завдання можна лише за умови чіткого і злагодженого функціонування системи інформаційних потоків у діяльності суб'єкта управління.

Оскільки *інформація* – це сукупність відомостей, що зменшують ступінь невизначеності, то виходячи із зазначеного інформація має відповідати таким вимогам:

- достовірність;
- повнота;
- релевантність;
- корисність, тобто ефект від використання інформації повинен перевищувати витрати на її отримання;
- зрозумілість;
- своєчасність;
- регулярність.

Володіючи інформацією, керівник може проводити моніторинг всієї діяльності суб'єкта управління: відстеження процесів, що відбуваються в діяльності суб'єкта управління в режимі реального часу; складання оперативних звітів про результати діяльності суб'єкта управління за короткі проміжки часу (день, тиждень, місяць); порівняння запланованих показників з практично досягнутими результатами. На підставі порівняння роблять висновки про сильні і слабкі сторони суб'єкта управління, а також про сприятливі і несприятливі тенденції розвитку зовнішніх умов. Отримані зміни цільових параметрів, а також прогноз зміни сильних і слабких сторін суб'єкта управління дають можливість коригувати план дій щодо досягнення цілей.



Бюджетування – процес розробки бюджетів діяльності суб'єкта управління та їх окремих структурних підрозділів для вдосконалення порядку оперативного управління видатками.

Оперативний контролінг опирається на систему бюджетів, що дає змогу керівникові наперед оцінити ефективність управлінських рішень, розподілити ресурси між підрозділами, намітити шляхи розвитку суб'єкта управління й уникнути кризової ситуації.

Бюджет – це план діяльності суб'єкта управління або його підрозділу в кількісному та вартісному вигляді. В економічно розвинених країнах бюджети державних установ частково відповідають прийнятим в Україні кошторисам видатків. Вони охоплюють усі сфери фінансово-господарської діяльності установи, її структурних підрозділів. На їх основі здійснюється управління фінансовими потоками [2].

Складання бюджетів переслідує такі цілі:

- *концептуальні*:

- розробка концепції управління через планування фінансово-господарської діяльності суб'єкта управління на певний період;

- оптимізація видатків і доходів установи;

- координація (узгодження діяльності різних структурних підрозділів суб'єкта управління);

- *комунікативні* – доведення планів до відомості керівників різних рівнів;

- *мотиваційні* – зацікавленість підрозділів у досягненні цілей установи;

- *контрольні* – оцінка ефективності роботи керівників на місцях шляхом порівняння фактичних видатків з нормативними;

- *фінансові* – виявлення потреб у фінансових ресурсах і оптимізація фінансових потоків.

Звичайно бюджети складають на рік, на квартал, на місяць.

Існують такі етапи розробки бюджетів:

- повідомлення основних напрямів бюджетування особам, відповідальним за розробку бюджетів (крім відділу контролінгу, у розробці бюджетів мають брати участь керівники відповідних підрозділів, а також інші фінансові та економічні служби);

- розробка першого варіанта бюджетів;

- аналіз першого варіанта бюджетів, внесення коректив;

- затвердження бюджетів керівництвом установи;

- подальший аналіз і коригування бюджетів відповідно до умов, що змінилися.

Бюджети в широкому значенні поділяються на два основних види: поточні (операційні) бюджети і фінансовий план.

Поточний (операційний) бюджет відображає поточну діяльність та містить:

- бюджет поточних видатків загального фонду;

- бюджет поточних видатків спеціального фонду;

- бюджет перехідних запасів;

- бюджет потреб у матеріалах;

- бюджет витрат на оплату праці;

- бюджет загальногосподарських витрат;

- бюджет доходів загального фонду;

- бюджет доходів спеціального фонду.

Фінансовий план являє собою прогноз фінансової звітності та містить:

- план асигнувань (грошових потоків);

- прогнозний баланс;

- план капіталовкладень;

- план капітальних видатків із загального фонду;

- план капітальних видатків із спеціального фонду [13].

Існують різні підходи до розробки бюджетів. Так, *гнучкий бюджет* показує розміри витрат і результати при різному обсязі діяльності відповідного центру відповідальності. Залежно від обсягу діяльності змінні й змішані витрати змінюються, а постійні залишаються незмінними. Тому в гнучкому бюджеті вказується ставка змінних витрат на одиницю продукції (управлінської послуги) й приріст змішаних витрат на одиницю приросту обсягу продукції (управлінської послуги).

Проте гнучкий бюджет щонайкраще підходить для виробничих підприємств та для центрів повністю регульованих витрат, а також для центрів виручки, оскільки він показує, яким чином керівник, міняючи обсяг випуску або реалізації, може впливати на витрати або прибуток.

Фіксований бюджет не змінюється залежно від змін рівня ділової активності, тому його використовують для планування частково регульованих витрат, які не залежать безпосередньо від обсягу випуску й для яких взаємозв'язок “вхід – вихід” має не настільки чіткий характер. Фіксовані бюджети використовують насамперед для центрів частково регульованих витрат, а також для інших видів центрів відповідальності. Саме такі бюджети доцільно використовувати в місцевих органах державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування [1; 4].

Виділяють такі різновиди фіксованих бюджетів.

1. Бюджети “від досягнутого” складають на підставі статистики минулих періодів з урахуванням можливої зміни умов діяльності установи (тому їх іноді називають “прирістними”). Наприклад, загальногосподарські витрати звичайно планують “від досягнутого” (такі бюджети зустрічаються найбільше часто).

2. Бюджети з аналізом додаткових варіантів. Наприклад, такий бюджет може містити варіанти, за якими сума витрат скорочується або збільшується на 5, 10, 20%. Цей підхід є проміжним між бюджетом “від досягнутого” і бюджетом “з нуля”.

3. Бюджети “з нуля” розробляють виходячи із припущення про те, що для даного центра відповідальності (структурного підрозділу органу влади, на який покладено виконання конкретних завдань) бюджет складається вперше. Це позбавляє від вантажу минулих помилок.

Найбільш складним різновидом фіксованих бюджетів є бюджетування “з нуля”:

– визначення цілей для всіх видів діяльності, за які відповідає менеджер кожного центру відповідальності (цілі можуть бути не тільки фінансовими (наприклад підвищення якості управління, досягнення високих технічних характеристик робочого місця, зниження плінності кадрів);

– установлення критеріїв досягнення цілей;

– дослідження альтернативних варіантів ведення кожного з видів діяльності;

– оцінка ефекту від кожного з варіантів за встановленими критеріями;

– оцінка видатків для кожного з варіантів;

– оцінка можливих рівнів асигнувань (показує можливий рівень видатків установи, що відповідає його фінансовим надходженням (звичайно вказується кілька можливих рівнів: максимальний, мінімальний і найбільш вірогідний);

– визначення факторів, що обмежують обсяг діяльності центру відповідальності (такими факторами, крім розміру асигнувань, можуть бути трудомісткість роботи, дефіцитні ресурси та ін.);

– формування оптимального набору видів діяльності для кожного можливого рівня асигнувань (оптимальний набір формується шляхом зіставлення ефекту і витрат з використанням математичного апарату – лінійного програмування, теорії масового обслуговування тощо).

Бюджетування “з нуля” доцільно проводити для частково регульованих витрат. Розглянувши бюджетування “з нуля”, можна зробити висновки про переваги й недоліки цього методу.

Переваги:

– орієнтація на досягнення стратегічної мети суб'єкта управління;

– цілі чітко визначені, альтернативні способи їхнього досягнення описані;

– підвищення мотивації внаслідок участі керівників середньої ланки в підготовці бюджету;

– можливість вибору пріоритетного напрямку діяльності;

– більше інформації про вхід і вихід (кошторис стає більше раціональним);

– підвищення ефективності розподілу ресурсів.

Недоліки:

– труднощі виміру ефективності (особливо у разі нематеріальних вигод);

– складність і трудомісткість розробки;

– високий рівень витратності розробки;

– складність визначення переліку продуктів управління та показників їх виміру.

Як і будь-яке явище, бюджетування має свої позитивні і негативні сторони.

Переваги бюджетування:

– впливає на мотивацію й настрій колективу;

– дає змогу координувати роботу суб'єкта управління в цілому;

– аналіз бюджетів дає змогу вчасно вносити коригуючі зміни;

– дає змогу вчитися на досвіді складання бюджетів минулих періодів;

– дає можливість удосконалити процес розподілу ресурсів;

- сприяє процесам комунікації;
- допомагає менеджерам низової ланки зрозуміти свою роль в організації;
- дає змогу співробітникам зрозуміти “напрямок руху” підприємства;
- слугує інструментом порівняння досягнутого і бажаного результатів.

Недоліки бюджетування:

- різне сприйняття бюджетів у різних людей (наприклад бюджети незавжди здатні допомогти у вирішенні повсякденних, поточних проблем, не завжди відображають причини подій і відхилень, не завжди враховують зміни умов; крім того, не всі керівники володіють достатньою підготовкою для аналізу фінансової інформації);
- складність і дорожнеча системи бюджетування;
- якщо бюджети не доведені до відома кожного співробітника, то вони майже не мають ніякого впливу на мотивацію й результати роботи, а кошти сприймаються винятково для оцінки діяльності працівників та відстеження їхніх помилок;
- бюджети вимагають від співробітників високої продуктивності праці; у свою чергу, співробітники протидіють цьому, намагаючись мінімізувати своє навантаження, що призводить до конфліктів, викликає стан пригніченості, страху, а отже, знижує ефективність роботи;
- суперечності між досяжністю цілей і їхнім стимулюючим ефектом: якщо досягти поставлених цілей занадто легко, то бюджет не має стимулюючого ефекту для підвищення продуктивності; якщо досягти цілей занадто складно, то стимулюючий ефект зникає, оскільки ніхто не вірить у можливість досягнення цілей [4; 17].

Крім того, у процесі бюджетування суб'єкти управління можуть стикатися з:

- політичними інтригами, які можуть вплинути на розподіл ресурсів;
- конфліктами між керівниками підрозділів і відділом контролінгу;
- завищеними потребами у ресурсах;
- поширенням помилкової інформації про бюджети неформальними каналами.

Основні етапи постановки бюджетування:

- визначення видів бюджетів, необхідних для цілей планування;
- розподіл бюджетів по центрах відповідальності або інших підрозділах;
- призначення відповідальних за складання бюджетів;
- визначення, з якої первинної документації (акти, журнали, зведення, звіти тощо) необхідно брати дані для складання бюджетів;
- складання таблиць, у яких зазначені найменування планових (звітних) форм і склад використовуваних у них показників;
- визначення регламенту формування бюджетів;
- визначення форм контролю за складанням бюджетів;
- порівняння фактичних показників із запланованими й аналіз відхилень.

При цьому необхідно здійснити:

- визначення взаємозв'язку показників у всіх формах звітності;
- аналіз взаємодії підрозділів (центрів відповідальності) при плануванні;
- організацію документообігу в процесі планування;
- оцінку планових форм і процедур з погляду повноти охоплення всіх аспектів діяльності підприємства, термінів і періодичності складання бюджетів.

У процесі постановки системи бюджетування виникають різні проблеми, рішення яких забирає багато часу, а саме:

- відсутність системи управлінського обліку, а отже, й інформаційної бази бюджетування;
- кошторисно орієнтований підхід до класифікації видатків і визначення кроку бюджетування;
- прив'язка кроку бюджетування до податкового звітного періоду;
- надмірні надії на спеціалізоване програмне забезпечення;
- саботаж постановки системи бюджетування з боку керівників структурних підрозділів, не зацікавлених у створенні дієвої системи контролю за їхньою діяльністю;
- конфлікти між структурними підрозділами в ході бюджетного процесу.

Контролінгова діяльність у сфері бюджетування має бути спрямована на те, щоб формальні повноваження щодо бюджетування перекласти із законодавчої влади на суб'єкт управ-

ління. При цьому в центрі уваги перебуває функція фахових підрозділів щодо розпорядження коштами під власну відповідальність [2; 4].

Бюджетування означає поступове перетворення довгострокових цілей та завдань на задані, пов'язані з періодами та місцями виникнення видатків, величини фінансових коштів. Бюджетування є суттєвим елементом децентралізованої відповідальності за ресурси.

Основною думкою бюджетування є забезпечення певного структурного підрозділу всіма необхідними коштами. Відповідно до такого бюджету на основі узгоджених нормативів чи стандартів продуктивності має бути вироблений перелік продуктів управління (рішень, робіт, послуг), які надаються чи продукуються цим структурним підрозділом. Так, для підвищення кваліфікації працівників необхідно профінансувати їх відрядження на навчання. Це враховується під час складання бюджету на наступний період. Бюджетування дає можливість проведення порівняння показників затверджених бюджетів з фактичними і таким чином забезпечує базу для подальшого контролю результативності виконання поставлених завдань шляхом виявлення відхилень та їх причин.

Для оцінювання ефективності роботи підрозділів суб'єкта управління і правильності складання бюджетів проводять *аналіз відхилень* фактичних результатів від запланованих. До найважливіших завдань оперативного контролінгу належать: контроль над виконанням бюджету установи, установа відхилень, аналіз причин, що викликали відхилення, вироблення коригувальних заходів.

У результаті бюджетування встановлюються планові значення контрольованих величин, якими можуть виступати кількісні параметри діяльності суб'єкта управління, виражені в натуральних і вартісних показниках, а також якість, терміни тощо.

Обсяг контрольованих величин з метою виявлення відхилень і аналізу їх причин встановлюється економічною доцільністю, яка визначається через співвідношення вигоди, одержаної від усунення причин відхилення і витрат на їх виявлення. Можливий частковий контроль найбільш значущих величин, виявлених на підставі ABC-аналізу.

Фактичні значення контрольованих величин виявляються на підставі даних статистичного, фінансового та управлінського обліку в установі.

Обов'язкові умови зіставлення планових і фактичних величин – їх змістова однорідність, яка має бути забезпечена на стадії планування. Крім того, усі структурні підрозділи установи мають працювати в єдиній інформаційній базі даних, що визнається всіма учасниками процесу контролю та аналізу, щоб уникнути конфліктів, викликаних неоднозначним розумінням термінів.

Відхилення планових і фактичних величин можуть виникати за всіма параметрами, визначеними у бюджеті:

- вартісні параметри – витрати, надходження, виплати, заборгованість;
- параметри організаційної структури – місця виникнення витрат, закупівельні, проектні підрозділи тощо;
- тимчасові параметри – дні, тижні, місяці, квартали, роки.

У завдання контролера не входить тотальний аналіз усіх можливих відхилень. Навіть якщо абсолютна або відносна величина відхилення будь-якого параметра дуже значна, то це зовсім не привід негайно займатися його аналізом, оцінкою і коригуванням. Необхідно з'ясувати, чи є це відхилення випадковим, чи регулярним. Для випадкових відхилень проводити аналіз не потрібно.

Відхилення, що виникли, мають зважуватися за певними критеріями.

Оцінка за допустимими межами. Проводиться в тих ситуаціях, коли відхилення показника виходить за допустимі встановлені межі. Використовують лінійні межі, які визначаються або у відсотках, або в абсолютних величинах.

Оцінка відхилень за впливом на прибуток. Величина відсоткового відхилення окремого параметра, насамперед, свідчить про якість планування та бюджетної дисципліни, але практично нічого “не говорить” про ступінь впливу на прибуток. Цей підхід передбачає реінжиніринг параметрів, які впливають на прибуток, як у позитивному, так і в негативному напрямках. Ця оцінка притаманна більшою мірою виробничим підприємствам.

У процесі проведення аналізу відхилень слід розрізняти прогнозовані і непрогнозовані причини. Прогнозовані причини відхилень пов'язані зі змінами в зовнішньому середовищі. Установа в змозі певною мірою впливати на прогнозовані причини. Відхилення найчастіше

виникають або через помилки під час планування, або через помилки, пов'язані з реалізацією плану. Помилки під час планування можуть бути викликані такими причинами:

- недостатністю інформації;
- недостовірним прогнозом розвитку;
- невідповідними методами планування.

При виявленні причин відхилень не завжди доцільно розглядати всі фактори, що впливають на виникнення цих відхилень. Цілком достатньо обмежитися методами статистичного аналізу: регресійним, кореляційним, факторним або кластерним.

У практиці аналізу причин відхилень розрізняють:

- аналіз, орієнтований на минуле;
- аналіз, орієнтований на майбутнє (на перспективу) [9].

Аналіз відхилень з орієнтацією на перспективу можливий у випадку, якщо в установі здійснюється постійний прогноз розвитку контрольованих величин. Порівнюючи планові та прогнозні величини, можна оцінити ймовірні відхилення в перспективі, а також установити причини можливих відхилень.

На підставі всієї накопиченої інформації система контролінгу здійснює контроль.



Контроль – сукупність дій, спрямованих на спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ у ньому; ужиття заходів щодо запобігання відхилень; установлення причин, що зумовили відхилення; ужиття заходів для притягнення до відповідальності винуватих осіб.

Контролінг не тотожний контролю: *контроль* займається фіксуванням і оцінкою вже dokonаних фактів у процесі діяльності суб'єкта управління, а *контролінг* спрямований на перспективу, виконуючи певні контрольні функції.

Усі попередні елементи системи контролінгу – від планування до моніторингу реалізації планів – необхідні насамперед для забезпечення можливості аналізу планів, результатів і відхилень.

Аналізувати можна як минулі періоди діяльності суб'єкта управління, так і сьогодення, і майбутнє. Аналіз минулого спрямований на виявлення факторів, що сприяють або перешкоджають досягненню мети. Аналіз сьогодення допомагає визначити стан суб'єкта управління на даний час. Аналіз майбутнього оцінює: чи зможе суб'єкт управління домогтися поставлених цілей, які можливості перед ним у майбутньому, які ризики справлятимуть вплив на діяльність. Ці види аналізу проводяться в межах системи контролінгу.

На основі аналітичних даних, отриманих під час проведення аналізу, розробляються рекомендації для прийняття управлінських рішень. З урахуванням ситуації, що склалася, а також майбутніх можливостей і ризиків, контролінг визначає, які альтернативні дії є у суб'єкта управління в даний час, і оцінює ці альтернативи з точки зору можливості досягнення цілей. Використовуючи отримані рекомендації, керівник може осмислено і цілеспрямовано приймати рішення.

Під час проведення контролю контролінг виконує певні контрольні функції, при цьому контроль зазнає істотних змін.

Попередній контроль:

- контроль цілей (чи правильно поставлені цілі, чи коректно побудоване дерево цілей суб'єкта управління, чи не суперечать різні цілі одна одній, наскільки адекватно кількісні критерії відображають якісні цілі суб'єкта управління);
- контроль прогнозів (наскільки вони реалістичні, обґрунтовані, інформативні, як вони допомагають підприємству вирішувати поставлені завдання);
- контроль розриву між цільовим і прогнозованим значеннями (наскільки прогноз розвитку подій не відповідає цілям);
- контроль обмежень (які зовнішні або внутрішні умови заважають суб'єкту управління досягти поставлених цілей, які тенденції існують у розвитку цих умов);
- контроль планів (наскільки різні плани оптимальні з точки зору досягнення його цілей, чи не суперечать різні плани один одному);

– бюджетний контроль (контроль над витратами підрозділів суб'єкта управління шляхом розробки бюджетів).

Поточний контроль:

– контроль та моніторинг зовнішнього середовища підприємства з метою виявлення “слабких місць”;

– моніторинг внутрішнього середовища з метою раннього виявлення проблем.

Заключний контроль:

– контроль виконання планів (розрахунок відхилень фактичних значень від планових, аналіз причин цих відхилень) [17].

Таким чином, у системі контролінгу акценти зміщуються з простого фіксування минулих фактів у бік перспективного, випереджального контролю, а також оперативного відстеження поточних подій; у фокусі контролю виявляється не минуле, а сьогоднішнє і майбутнє.

10.5. Алгоритм упровадження контролінгу в систему регіонального управління

З метою забезпечення ефективної роботи системи регіонального управління рекомендується почати впровадження контролінгу зі створення діючої системи внутрішнього контролю.

Функціонування цієї системи спрямоване на вироблення інформації визначеної ємності, що дає змогу керівництву приймати оптимальні управлінські рішення.

Вітчизняними і зарубіжними практиками запропоновано чотири етапи впровадження контролінгу в систему регіонального управління (рис. 10.3):

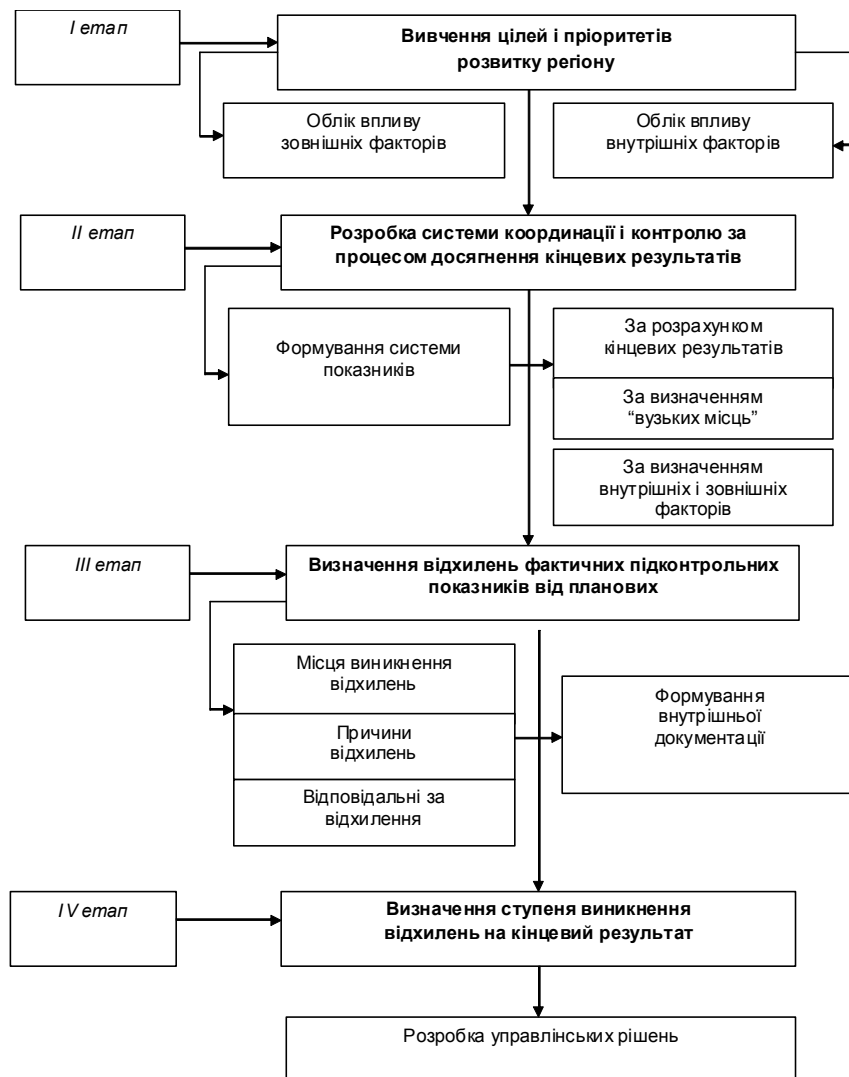


Рис. 10.3. Алгоритм упровадження системи контролінгу [4]

I етап. Вивчення цілей і пріоритетів розвитку регіону. Він полягає у вивченні цілей і пріоритетних напрямів розвитку регіону для того, щоб завдання контролінгу органічно підпорядкувати завданням зростання соціально-економічних показників діяльності регіональної економічної системи, з урахуванням можливості й ступеня впливу внутрішніх і зовнішніх факторів. Серед внутрішніх факторів можна відзначити такі як наявність і стан фінансових засобів, рівень технічної оснащеності, характер використаних трудових ресурсів тощо. Фактори зовнішнього середовища вимагають глибокого аналізу стану національного ринку праці, ресурсів, стану соціально-економічної та екологічної ситуації в державі тощо. Проведення аналізу всіх цих факторів прямо пов'язано із завданнями контролінгу.

Вивчення цілей і пріоритетів розвитку регіону являє собою найбільш загальний підхід, разом з тим він висвітлює мету крізь призму аналізу факторів внутрішнього і зовнішнього середовища (найбільш важливих для дослідження) і забезпечує постановку завдань контролінгу на етапі виконання поставлених завдань.

II етап. Розробка системи координації і контролю за процесом досягнення кінцевих результатів. Метою цього етапу є формування системи підконтрольних показників, здатних щонайкраще реагувати на будь-які зміни в процесі розвитку регіону. Кожен показник системи може бути використаний з метою аналізу, він повинен легко коригуватися, забезпечуючи тим самим гнучкість і маневреність усієї системи в досягненні кінцевих результатів діяльності.

Під час формування контрольних показників необхідно врахувати той факт, що більш істотний контроль і вплив на визначені показники можуть зробити посадові особи по центрах відповідальності. У зв'язку з цим є доцільним розгляд кінцевого показника за складовими елементами, що будуть підконтрольними стосовно посадових осіб нижчих рівнів. Таким чином, у систему підконтрольних показників будуть включені всі компоненти кінцевого показника, навіть незначні зміни яких будуть помітні й зрозумілі керівництву, а значить, будуть легко керовані. Відповідно до цього визначимо показник, що має бути покладений в основу формування переліку підконтрольних величин.

III етап. Визначення відхилень фактичних підконтрольних показників від планових. Цей етап визначає обсяг робіт, пов'язаних з виявленням відхилень фактичних підконтрольних показників від планових. Мета етапу – формування внутрішньої документації (звітності), що визначає місця виникнення відхилень, причини їхньої появи.

Вивчення особливостей функціонування системи регіонального управління дало змогу встановити наступну послідовність формування внутрішньої звітності структурних складових цієї системи:

- визначення факту відхилень від плану підконтрольних показників за центрами відповідальності;
- визначення місця виникнення відхилень за центрами відповідальності;
- з'ясування причин сформованої ситуації;
- визначення можливого позитивного чи негативного ефекту від відхилень на кінцевий результат роботи центру відповідальності;
- складання внутрішніх звітів по центрах відповідальності.

IV етап. Визначення ступеня виникнення відхилень на кінцевий результат. Цей етап упровадження контролінгу характеризується особливостями функціонування системи внутрішнього документообігу в системі регіонального управління, що припускають поступальне просування звітів структурних підрозділів (центрів відповідальності) в єдиний контролінговий центр. Основна мета цього центру – визначення ступеня впливу фактичних відхилень на заплановану величину кінцевого показника. На підставі існуючої інформаційної бази можливе здійснення як наступного, так попереднього і поточного контролю за виникненням відхилень. Це дає змогу виробити і подати керівництву інформацію про можливі позитивні і негативні тенденції розвитку об'єкта управління. Подібна інформація є основою для оперативного впливу на сформовану ситуацію і водночас попередженням для майбутніх подій [5].

Структура і місце служби контролінгу в системі регіонального управління. Для впровадження контролінгу необхідно створити службу, яка поряд із фінансовим, планово-економічним управліннями обласної державної адміністрації має ввійти до складу фінансово-економічних служб суб'єкта управління. Оскільки основна функція контролінгу – аналіз і управління витра-

тами і прибутком, ця служба має отримувати всю необхідну інформацію і перетворювати її в рекомендації для прийняття управлінських рішень керівництвом.

Служба контролінгу повинна мати можливість:

- отримувати необхідну фінансово-економічну інформацію;
- організовувати за допомогою інших економічних управлінь (служб) збір додаткової інформації, необхідної їй для аналізу і висновків;
- упровадити нові процедури збору аналітичної інформації на постійній основі;
- швидко доводити інформацію до відома вищого керівництва.

Існує кілька варіантів створення служби контролінгу та її місця в організаційній структурі обласної державної адміністрації.

Аналіз сучасних організаційних структур дає змогу говорити про переважну їх орієнтацію на дивізійну структуру організації. Основними типами цих структур є місцеві, регіональні та центральні управлінські структури. За такої конфігурації організації центр управління діяльністю служб контролінгу сконцентрований у головному виконавчому органі. Розділені на дивізійні сфери діяльності органів регіонального управління мають свої контролінгові служби (відділи).

При побудові структури управління службою контролінгу як базові можливі такі варіанти (альтернативи).

Варіант 1. Передбачає, що контролер за напрямом, наприклад контролер у тендерному комітеті, дисциплінарно підлеглий лінійному керівникові відповідного напряму – голові тендерного комітету, а функціонально – вищому контролеру. Насамперед тут чітко визначена сфера відповідальності контролера напряму, а також забезпечується його стійке і незалежне становище стосовно інших керівників підрозділів цього ієрархічного рівня управління. Основним недоліком розглянутої структури є те, що коли керівник напряму побажає “відфільтрувати” інформацію, що йде вгору, то він це легко може зробити, оскільки контролер підлеглий йому дисциплінарно.

Варіант 2. Контролер за напрямом перебуває в іншій залежності: дисциплінарно підпорядковується контролеру вищого рівня управління, а функціонально – керівникові напряму відповідного рівня. Така структура управління більшою мірою, ніж інші, підкреслює самостійність служби контролінгу. Контролер за напрямом відповідальний за результати діяльності підрозділу, що займається певним напрямом. Проте за такої структури управління неминуче виникають проблеми між лінійним керівником напряму і контролером, роботу якого оцінює вищий контролер. Для того, щоб розв’язати ці проблеми, треба виходити на вищий рівень управління.

Перевага цієї структури полягає насамперед у тому, що знижується тиск керівників напрямів на контролерів у процесі виконання їхніх посадових обов’язків. Крім того, ця структура наділена й іншими перевагами:

- надає змогу оперативніше обмінюватися інформацією між контролерами, відповідальними за напрями;
- покращує координацію підрозділів у процесі розробки планів і підвищує ефективність реалізації заходів щодо усунення відхилень фактичних результатів.

Варіант 3. Передбачає наявність штабної структури управління службою контролінгу, контролер перебуває при керівництві відповідного рівня управління та виконує свої функції і завдання за його дорученням. Контролер не ухвалює самостійних рішень, а тільки радить у разі надходження запиту від керівників підрозділів або за вказівкою керівника напряму. По суті, контролер у цій схемі виступає як внутрішній консультант. Природно, його поради і рекомендації можуть сприйматися, якщо їх підтримує лінійний керівник [1–4].

Відповідно до варіанта 3 контролер позбавлений можливості самостійно розробляти й упроваджувати нові інструменти контролінгу в підрозділах, проте не можна говорити про те, що ця схема управління гірша розглянутих раніше.

Як свідчить практика, ефективність контролінгу в рамках варіанта 3 (штабна структура управління) може бути такою ж, як і у варіанті 1 (лінійна структура управління). Ухвалюючи рішення про те, на якій структурі управління службою контролінгу спинитися, керівникові слід пам’ятати, що ефективність роботи служби контролінгу залежить не тільки від конфігурації організаційної структури. Наприклад, штабна структура управління може дати добрий результат, якщо:

- контролер і лінійний керівник напряму розуміють необхідність співпраці;

– контролер зумів завоювати авторитет серед керівників підрозділів.

У варіанті 2 контролер має більшу самостійність порівняно з іншими розглянутими альтернативами. Наприклад, контролер 1-го рівня ієрархії управління може впливати на лінійного керівника 2-го рівня, щоб реалізувати свої ідеї та плани. Проте це зовсім не означає, що його наміри будуть реалізовані з великою ефективністю. Іноді силова дія може викликати опір, і результат не буде досягнутий.

У цілому ж організація контролінгової служби має формуватися таким чином, щоб забезпечити оперативний рух інформаційних потоків від найнижчих ланок (відділів) до головного контролінгового відділу. У цьому разі виділення контролінгу як економічної служби й елемента управління буде закономірним і виправданим явищем.

10.6. Основні вимоги до контролера та його функції

Контролер надає супроводжувальну підтримку менеджменту в процесі здійснення управління, орієнтованого на досягнення поставлених цілей. Контролер піклується про те, щоб кожен міг контролювати себе самостійно в аспекті дотримання доведених керівництвом цілей.

Контролер виступає як *внутрішній консультант менеджерів*, він діє як модератор на шляху досягнення основної мети суб'єкта управління. Це означає, що він:

- забезпечує прозорість результатів діяльності, фінансів, процесів та стратегій, завдяки чому сприяє підвищенню ефективності діяльності;
- координує окремі цілі та плани в межах єдиної системи та розробляє орієнтовану на майбутнє звітність;
- організовує процес контролінгу таким чином, щоб кожен із “носіїв” управлінських рішень міг діяти цілеорієнтовано;

– гарантує оперативне постачання необхідної інформації;

– розвиває та підтримує систему контролінгу.

Нижче перелічені *вимоги* до контролера.

Професійні знання:

- основи економіки й організації діяльності бюджетних установ;
- порядок фінансування бюджетних установ;
- фінансовий облік (бухгалтерія);
- управлінський облік;
- розрахунок видатків та доходів;
- уміння читати й аналізувати баланс та іншу фінансову звітність;
- методи аудиту та контролю;
- планування, розрахунок і аналіз інвестицій;
- знання методів і інструментів планування;
- знання методики аналізу відхилень;
- знання ЕОМ, що дає змогу поставити завдання програмісту;
- знання методів і техніки контролінгу;
- аналіз шансів і ризиків виконання управлінських рішень;
- аналіз слабких і сильних сторін суб'єкта управління;
- аналіз існуючої та перспективної структури продукту управління і послуг;
- методи прогнозування;
- методи розв'язання проблем;
- техніко-економічний аналіз.

Методичні здібності:

- уміння пояснювати і доводити;
- здатність аналітично мислити;
- здатність освоювати нове і вчитися;
- комунікабельність, знання основ комунікабельності в організаціях;
- аналітична допитливість;
- уміння користуватися технічними засобами комунікації і презентації;
- здібність до системного мислення.

Вимоги до стратегічного контролера:

- толерантність, тобто терпимість до інших думок;
- бачити і ставити проблеми в умовах невизначеності;
- думати про чинники, що впливають на успіх в перспективі;
- абстрагуватися від рутинної діяльності;
- виявляти перспективну інновацію і сприяти її просуванню [4; 11; 17].

Контролер як “продавець планів”. Контролер не займається питаннями ухвалення рішень у сфері планування, оскільки не несе відповідальності за реалізацію планів. Проте за службою контролінгу закріплюються ініціативна, координуюча й організаційна функції, що і визначає завдання працівників цієї служби. У процесі формування стратегічних планів контролер виступає здебільшого як організатор, який повинен уміти:

- налаштовувати учасників стратегічного планування на творчий підхід;
- узагальнювати думки;
- формулювати гіпотези та моделі поведінки, вироблені учасниками;
- застосовувати на практиці методи і прийоми вироблення й ухвалення колективних рішень.

Якщо ж говорити про оперативне планування, то воно вимагає від контролера вміння координувати й організовувати дії осіб, відповідальних за розробку та реалізацію оперативних планів. Як правило, йдеться про керівників середньої ланки управління.

На фазі оперативного планування контролер вирішує три види завдань.

1. Розробка технології планування:

- установлення сфер планування, тобто підрозділів, де воно має проводитися;
- визначення змісту планів і термінів їх подання;
- розробка планових директив і форм складання планів.

2. Визначення основних початкових даних, методів і порядку розрахунків. Наприклад,

контролер повинен надати розробникам планів таку інформацію:

- законодавчо-нормативні обмеження;
- вид та форма очікуваного продукту/послуги;
- допустиме зростання витрат на матеріали і заробітну плату;
- додаткові умови реалізації окремих планів.

3. Реалізація планування, включаючи:

- установлення послідовності етапів планування і поточну координацію планування в тимчасовому і змістовому аспектах;
- консультації, що становлять план роботи для підрозділів;
- узгодження і консолідацію окремих планів відповідно до можливостей фінансування, стратегії, окремих оперативних планів;
- розробку альтернативних планів;
- складання загального оперативного плану на базі окремих погоджених планів.

Завдання контролера як координатора полягає в тому, щоб забезпечити ефективний обмін інформацією всередині установи.

Для цього необхідно дати відповідь на такі запитання:

1. Що слід повідомляти? (зміст інформації, точність тощо);
2. Як необхідно повідомляти? (усно, письмово, метод обробки та передачі інформації, інформаційні канали);
3. Хто має повідомляти? (хто збирає, обробляє, зберігає, відправляє, знищує інформацію);
4. Коли треба повідомляти? (у встановлені терміни, за вільним графіком, за запитом);
5. Навіщо повідомляється та чи інша інформація? (це головне питання, що стосується цілей інформаційного обміну).

Сьогодні практично неможливо успішно розв’язувати проблеми управління регіоном з орієнтацією на майбутнє, якщо базуватися тільки на окремих даних, зібраних безсистемно. Основне завдання керівництва суб’єкта управління полягає в створенні потенціалу успіху в майбутньому, що досягається насамперед завдяки застосуванню системи стратегічного планування. Щоб розроблювана стратегія була правильною, необхідно мати систему “раннього виявлення” майбутніх тенденцій як зовнішнього, тобто в навколишньому світі, так і внутрішнього характеру. Зовнішні індикатори мають інформувати про економічні, соціальні, політичні та тех-

нологічні тенденції. Внутрішні індикатори, що являють собою на практиці окремі показники та їх системи, покликані інформувати керівництво про поточний стан справ, а також прогнозувати кризові ситуації в окремих сферах діяльності органу управління або в самій установі.

До завдань контролера належить методична і консультантська допомога зі створення системи “раннього виявлення” тенденцій і чинників, здатних принести у разі їх розвитку як вигоду, так і завдати втрат.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Розкрийте суть і мету контролінгу в системі регіонального управління.
2. У чому полягають завдання та функції контролінгу?
3. Розкрийте зміст поняття стратегічного та оперативного контролінгу.
4. Назвіть методи стратегічного контролінгу.
5. Чим відрізняється стратегічний контролінг від оперативного?
6. Яку роль відіграє контролінг у процесі прийняття управлінських рішень?
7. Які методи застосування інструментарію контролінгу в управлінській діяльності Ви знаєте?
8. У чому полягає відмінність управлінського і фінансового обліку в діяльності місцевих органів державної виконавчої влади?
9. Охарактеризуйте основні завдання та функції управлінського обліку.
10. У чому полягає сутність та цілі бюджетування?
11. Які підходи до розробки бюджетів Ви знаєте?
12. Визначте основні характеристики і принципи внутрішнього контролю.
13. Охарактеризуйте позитивні і негативні фактори впливу на процес упровадження контролінгу в систему регіонального управління.
14. Висвітліть алгоритм упровадження контролінгу в систему регіонального управління.
15. Визначте місце і роль служби контролінгу в організаційній структурі органу державної влади.

Список використаних джерел

1. *Дайте А.* Практика контроллинга : пер. с нем. / А. Дайте ; под ред. и с предисл. М. Л. Лукашевича, Е. Н. Тихоненковой. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 336 с.
2. *Данилочкина Н.* Контроллинг : учеб. пособие / Н. Данилочкина, Н. Чернер. – 2-е изд., доп. – М. : Доброе слово, 2007. – 294 с.
3. *Дедов О. А.* Методология контроллинга и практика управления крупным промышленным предприятием : учеб. пособие / О. А. Дедов. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2008. – 248 с.
4. *Гладченко Т. М.* Контролінг : конспект лекцій / Т. М. Гладченко. – Донецьк : ДонДУУ, 2006. – 113 с.
5. *Голов С. Ф.* Управлінський облік / С. Ф. Голов. – К. : Лібра, 2004. – 704 с.
6. *Загородній А. Г.* Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – Львів : Львівська політехніка, 2005. – 714 с.
7. *Контроллинг в бизнесе. Методологические и практические основы построения контроллинга в организациях / А. М. Карминский, Н. И. Оленев, А. Г. Примак, С. Г. Фалько.* – М. : Финансы и статистика, 2002. – 298 с.
8. *Кіндрацька Л.* Управлінський облік та контролінг у системі управління банку / Л. Кіндрацька // Вісн. НБУ. – 2001. – № 8. – С. 20–24.
9. *Кайлюк Є. М.* Контролінг : навч. посіб. / Є. М. Кайлюк. – Х. : ХНАМГ, 2004. – 223 с.
10. *Контроллинг : учебник / С. Г. Фалько, А. М. Карминский, А. А. Жевага, Н. Ю. Иванова.* – М. : Финансы и статистика, 2006. – 336 с.
11. *Ананькина Е.* Контроллинг как инструмент управления предприятием : монография / Е. Ананькина, С. Данилочкин, Н. Данилочкина ; под ред. Н. Данилочкиной. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 279 с.

12. Концепция контроллинга: Управленческий учет. Система отчетности. Бюджетирование : пер. с нем. / Horvath&Partners. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 269 с.
13. *Майер Э.* Контроллинг как система мышления и управления : пер. с нем. / Э. Майер ; под ред. С. А. Николаевой. – М. : Финансы и статистика, 1993. – 96 с.
14. *Манн Р.* Контроллинг для начинающих / Р. Манн ; под ред. В. Ивашкевича ; пер. с нем. Ю. Жукова. – 2-е изд., перероб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 304 с.
15. *Малышева Л. А.* Управление организационными изменениями на основе контроллинга / Л. А. Малышева. – Екатеринбург : Институт экономики Уро РАН, 2004. – 360 с.
16. *Оліфіров О. В.* Контролінг інформаційної системи підприємства : монографія / О. В. Оліфіров. – Донецьк : ДонДУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2003. – 325 с.
17. *Пісьмаченко Л. М.* Контролінг в органах державної влади й органах місцевого самоврядування : навч. посіб. / Л. М. Пісьмаченко. – К. : НАДУ, 2008. – 81 с.
18. *Поліщук Н. В.* Логістичний контролінг в системі управління підприємством : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.06.01 / Поліщук Н. В. – Львів, 2005. – 21 с.
19. *Попченко Е. Л.* Бизнес-контроллинг / Е. Л. Попченко, Н. Б. Ермаков. – М. : Альфа-Пресс, 2006. – 288 с.
20. *Пушкар М. С.* Контролінг – інформаційна підсистема стратегічного менеджменту : монографія / М. С. Пушкар, Р. М. Пушкар. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 370.
21. Словарь русско-английских терминов по контроллингу. – Калуга : Манускрипт, 2005. – 92 с.
22. *Сухарева Л. А.* Контроллинг – основа управления бизнесом / Л. А. Сухарева. – К. : Эльга, Ника-Центр, 2002. – 208 с.
23. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одинцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. – К. : Видавн. дім “Професіонал”, 2008. – 288 с.
24. *Фалько С. Г.* Контроллинг для руководителей и специалистов / С. Г. Фалько. – М. : Финансы и статистика, 2008. – 272 с.
25. *Фольмут Х. Й.* Инструменты контроллинга от А до Я : монография : пер. с нем. / Х. Й. Фольмут ; под ред. М. Л. Лукашевича, Е. Н. Тихоненковой. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 288 с.
26. *Хан Д.* Планирование и контроль. Стоимостно-ориентированные концепции контроллинга / Д. Хан ; пер. с нем. под ред. Л. Г. Головача и др. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 928 с.
27. *Цигилик І. І.* Контролінг : навч. посіб. у схемах і табл. / І. І. Цигилик. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 76 с.
28. *Шульга Н. П.* Інтегрована система контролінгу в управлінні банком : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.06.01 / Шульга Н. П. – К., 2006. – 31 с.

ТЕМА 11. СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

11.1. Сучасні підходи до аналізу та оцінювання економічного розвитку регіонів

Ефективні стратегії економічного розвитку держав і регіонів у сучасних умовах суттєво залежать від якісного аналізу та оцінювання розвитку регіонів, причому не лише в економічній площині, оскільки регіональна економіка є як чинником розвитку інших сфер, так і його результатом. Так, економічний розвиток регіонів має досліджуватися з позицій системного підходу, що дає змогу виявити всю сукупність важливих факторів впливу на регіони та врахувати їх, приймаючи відповідні управлінські рішення.

Загалом *аналіз* (від грец. – розкладання, розчленування) щодо регіонального розвитку може стосуватися дослідження структури, окремих елементів, взаємозв'язків, суб'єктів і чинників регіонального розвитку, тобто охоплювати будь-які елементи та аспекти функціонування регіонів.



Аналіз економічного розвитку регіонів – комплекс заходів, спрямований на дослідження з певною метою стану, результатів, ефектів, будь-яких чинників, що стосуються економічних змін у регіонах для використання цієї інформації при прийнятті управлінських рішень.

Аналіз регіонального розвитку може бути:

- ретроспективним, поточним і прогностичним;
- зовнішнім і внутрішнім;
- кількісним і якісним;
- емоційним (реакція людей на об'єкт дослідження) і раціональним;
- разовим, періодичним, систематичним;
- комплексним та вибіркоким.

Цілі аналізу регіонального розвитку можуть стосуватися як потенціалу регіонів загалом, так і вирішення менш масштабних завдань (наприклад залучення інвестицій у певну галузь, приваблення туристів, реклама певної продукції чи послуг за межами регіону та ін.).

Суб'єкти аналізу регіонального розвитку – будь-які інституції (державні та недержавні), бізнес-структури, окремі громадяни, тобто всі, хто виявляє інтерес до регіону та його майбутнього.

Для здійснення аналізу необхідні такі основні види інформаційних джерел, що стосуються об'єкта оцінювання:

- нормативно-правові документи;
- статистична інформація;
- описова інформація (матеріали ЗМІ, наукові праці, результати громадських обговорень і т. ін.).

Системний аналіз регіонального розвитку передбачає дослідження таких проблем розвитку регіонів, які є складними для розуміння, зокрема шляхом комплексного вивчення структури господарства регіону, внутрішніх зв'язків між об'єктами і суб'єктами регіонального розвитку, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.



Системний аналіз економічного розвитку регіонів – комплексне вивчення структури господарства регіонів, його складових, взаємозв'язків між внутрішніми і зовнішніми чинниками їх економічного розвитку, що здійснюється для пошуку, планування та реалізації заходів щодо економічного розвитку регіонів в умовах невизначеності.

Основними особливостями системного аналізу відносно інших методів дослідження є те, що він:

– урахує будь-яку складність об'єктів дослідження та їх зв'язків із зовнішнім середовищем;
– може бути реалізований за відсутності певних даних щодо досліджуваних об'єктів та їх середовища оточення;

– забезпечує якісне уточнення цілей і завдань регіональної політики, обґрунтування ефективних механізмів для їх реалізації;

– синтезує всю можливу множину загальнонаукових, експериментальних, статистичних, графічних, математичних, описових та інших методів, що й забезпечує системність дослідження.

У загальному вигляді системний аналіз включає такі складові: аналіз проблеми і визначення об'єкта дослідження – системи найважливіших елементів і характеристик внутрішнього і зовнішнього середовища; аналіз структури об'єкта дослідження; формулювання цілей і критеріїв ефективності системи; виявлення та оцінка ресурсів розвитку системи; прогнозування розвитку системи; уточнення і систематизація цілей системи, їх оцінка; відбір цілей системи за певними критеріями; побудова комплексної програми забезпечення розвитку системи, вибір інструментарію впливу на систему. При цьому головними критеріями оптимального вибору інструментів та побудови механізмів регіонального управління є ефективність, результативність і максимальне задоволення потреб населення регіону.

Важливим у процесі аналізу регіонального розвитку є *оцінювання* (від фр. *evaluation* – визначення ціни, вартості, кількості, якості, цінності), яке має відносний, порівняльний характер.

Оцінювання регіонального розвитку здійснюється для визначення:

– ефективності (співвідношення між виробленим продуктом та ресурсами, витраченими на його виробництво);

– результативності (ступінь досягнення цілей діяльності);

– відповідності стану обраних факторів регіонального розвитку певним критеріям.



Оцінювання розвитку регіонів – встановлення на основі порівняння: 1) змін стану сфер і галузей регіонів за результатами діяльності суб'єктів регіонального розвитку; 2) стану регіонів відносно інших територій; 3) відповідності складових і факторів регіонального розвитку певним стандартам, моделям регіонального розвитку тощо на основі певної системи принципів, методів та критеріїв з метою своєчасного прийняття рішень і вжиття заходів щодо забезпечення позитивних або недопущення негативних змін у регіонах.

Сьогодні налічується велика кількість підходів до аналізу та оцінювання розвитку регіонів. Найбільш поширені в практиці такі підходи:

– *диференційований*: з'ясування рівня розвитку окремих регіонів, галузей, секторів, об'єктів і чинників;

– *кваліметричний* (від лат. *qualitas* – характер, явище та грец. *μετρον* – вимірювати): оцінювання якісних складових регіонального розвитку за допомогою кількісних показників;

– *комплексний*: охоплення всіх істотних складових і чинників розвитку регіонів;

– *індексний*: обчислення узагальнюючого показника – індексу розвитку регіону, на підставі якого формуються рейтинги регіонів;

– *інтегральний*: урахування сумісності та взаємодоповнюваності окремих показників регіонів в отриманні загального кінцевого результату, а також розрахунок коефіцієнтів за показниками питомої ваги і значущості окремих показників у загальному результаті;

– *динамічний*: упорядкування показників регіонального розвитку за темпами зростання;

– *параметричний*: встановлення і кількісне вираження властивостей, функціональних залежностей між параметрами елементів системи регіонального управління і регіонального розвитку;

– *порівняльний*: порівняння показників стану регіонів за окремими сферами, а також показників розвитку регіонів у часі;

– *рейтинговий*: визначення місця регіону за рівнем розвитку серед інших регіонів.

Рейтинговий підхід реалізується на державному і міжнародному рівнях. Водночас на державному, регіональному та локальному рівнях аналіз та оцінювання регіонального розвитку здійснюються за змішаним підходом, тобто можуть бути використані як рейтинговий, так і інші підходи.

В Україні на державному рівні комплексну оцінку соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя запроваджено з 2004 р. Її результатом є рейтинги розвитку регіонів за основними показниками соціально-економічного розвитку, що формуються Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

У 2003 р. Державним комітетом статистики України було затверджено Методику розрахунку інтегральних регіональних індексів економічного розвитку [21]. Побудова інтегральної регіональної оцінки рівня соціально-економічного розвитку спиралася на спеціально сформовану систему показників регіональної статистики, що відображає основні складові і чинники соціальної та економічної ситуації в кожному конкретному регіоні, забезпечує можливості міжрегіональних зіставлень як за узагальнюючими, так і за деталізованими характеристиками.

До 2011 р. оцінювання регіонального розвитку здійснювалося відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя” [13], яка була скасована у зв’язку із введенням нового порядку оцінювання. Так, постановою Кабінету Міністрів України “Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій” [14] затверджено такий порядок оцінювання, в якому *розвиток регіонів розглядається як результат діяльності місцевих державних адміністрацій*. Згідно з вищезазначеним документом Міністерство економічного розвитку і торгівлі України здійснює аналіз діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, керуючись новими методичними рекомендаціями. Оцінка здійснюється за 81 показником за 10 напрямками, на які справляють вплив місцеві органи виконавчої влади, зокрема такими як:

- економічний розвиток;
- інвестиційна, наукова та інноваційна діяльність;
- державні фінанси;
- підтримка бізнесу;
- споживчий ринок;
- населення та ринок праці;
- житлово-комунальне господарство;
- освіта та охорона здоров’я;
- рівень злочинності;
- екологія.

З метою розв’язання проблем міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, районів, міст та запобігання поглибленню диференціації у 2009 р. Постановою Кабінету Міністрів України *запроваджено оцінку між- та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів у розрізі: міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення; районів, районів у містах Києві та Севастополі* [15].

Починаючи з 2008 р. *оцінюється рівень конкурентоспроможності українських регіонів за методологією Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ)*. У 2008 р. проводилося дослідження конкурентоспроможності 12 областей України, в 2009 р. рейтинг охоплював 13 областей, АРК та м. Київ, у 2010 р., крім АРК та м. Києва, дослідженням було охоплено вже 19 областей, а з 2011 р. оцінюється конкурентоспроможність усіх регіонів держави [27]. Рейтинг регіонів визначається на основі статистичної інформації та даних опитувань експертів за 12 складовими:

- державні і суспільні установи;
- інфраструктура;
- макроекономічна стабільність;
- охорона здоров’я і початкова освіта;
- вища освіта і професійна підготовка;
- ефективність ринку товарів і послуг;
- ринок праці;
- розвиненість фінансового ринку;
- оснащеність новими технологіями;

- розмір ринку;
- рівень розвитку бізнесу;
- інноваційний потенціал.

Зі 110 індикаторів, які утворюють індекс конкурентоспроможності регіону, приблизно третина – це статистичні дані, решта – дані, отримані за результатами опитування керівників. Подібні рейтинги включають у середньому від 100 до 300 показників залежно від цілей та обраної методики оцінювання стану регіонів. Також різним може бути співвідношення кількісних і якісних показників.

Оцінювання конкурентоспроможності регіонів стало необхідним у зв'язку із розвитком процесів регіоналізації та активізацією регіонів як специфічних суб'єктів економіко-соціальних і політичних відносин. Спочатку оцінювалась конкурентоспроможність держав. Значний внесок у дослідження конкурентоспроможності держав та регіонів зробили такі міжнародні організації, як Всесвітній економічний форум (ВЕФ), Міжнародний інститут розвитку менеджменту (MIPM), Інститут стратегій та конкуренції у США. Із 70-х рр. ХХ ст. вони складають рейтинги конкурентоспроможності держав, у яких оцінюють усі найсуттєвіші складові соціально-економічної системи: макроекономічну ситуацію, підприємницьке середовище, якість освіти та охорони здоров'я, стан інфраструктури, розвиток фінансового ринку та ін. Рейтинги встановлюються на основі статистичної інформації та даних опитувань експертів, а методологія визначення конкурентоспроможності з кожним роком удосконалюється.

Поряд з очевидними перевагами рейтингового підходу небезпека складання рейтингів криється, по-перше, у виділенні “сильних” і “слабких” регіонів, що визначається за чітко окресленими соціальними та економічними показниками, по-друге, в ігноруванні вихідних ситуацій для досягнення сучасного стану і стратегічного розвитку і, по-третє, у відмінностях культур та інших чинників, які є основою розвитку, але які взагалі неможливо об'єктивно оцінити, хоча вони впливають на стан регіонів і мають бути враховані під час розробки відповідної політики. Таким чином, для більш глибокого оцінювання розвитку і конкурентоспроможності регіонів слід використовувати й інші підходи та методи.

Серед найбільш популярних у світі та в Україні методів аналізу стану територій є *SWOT-аналіз*, що включає аналіз сильних (*Strengths*) сторін, слабких (*Weaknesses*) сторін, сприятливих можливостей для майбутнього розвитку (*Opportunities*) та потенційних небезпек, імовірних у майбутньому (*Threats*).

Іноді замість SWOT-аналізу використовують *метод ABC-аналізу*. Ця назва є аббревіатурою, що складається з перших букв слів: *Advantage* (перевага), *Barrier* (перешкода), *Controversial* (спірне). Усі відомі чинники місцевого розвитку групуються за цими трьома критеріями. Все, що не можна зарахувати до жодної з груп, відкидається як надлишкова інформація. Для того, щоб А-В-С-аналіз був точніший, усім факторам присвоюється рейтинг важливості, як правило, в інтервалі від 1 до 5 [25, с. 30].

Основні зовнішні та внутрішні чинники розвитку регіонів та будь-яких територій виділяються за методикою *PEST-аналізу*, де Р – політичні чинники, Е – економічні, S – соціальні, Т – технологічні. Метод *PESTLE* крім зазначених чотирьох чинників включає – правові (від *legislative*) та екологічні чинники.

Для встановлення взаємозв'язків між факторами розвитку регіонів з метою планування регіонального розвитку досить ефективним може бути відомий на сьогодні *факторний аналіз*, який передбачає виявлення причинно-наслідкових зв'язків щодо розвитку регіонів. Найголовнішою відмінністю факторного аналізу від інших методів вимірювання зв'язку є те, що за його допомогою можна визначити не тільки безпосередні зв'язки, а й глибинні (латентні) та перейти від великої кількості показників до двох-п'яти латентних. Спираючись на спостереження за численними показниками, точніше, за їх кореляціями, факторний аналіз дає можливість виявити найістотніші причини, а також системи та структури, покладені в основу різноманітних явищ. Завдяки цьому факторний аналіз значно менше порівняно з іншими методами потребує попередніх гіпотез: достатньо загальної гіпотези щодо наявності певного порядку в об'єкті, що досліджується, – систематичного характеру регіональних відмінностей рівнів економічного розвитку. Застосування методу факторного аналізу ґрунтується на припущенні, що показники є лише індикаторами певних існуючих властивостей явища, які безпосередньо не вимірюються [21].

Популярним у світі методом щодо оцінювання стану регіонів, зокрема у контексті розробки ефективних конкурентних стратегій розвитку, або стратегій, що будуються на певних реальних зразках, є *регіональний бенчмаркінг* – системне й безперервне порівняння стану розвитку певних сфер, продуктивності галузей, якості регіонального управління тощо з відповідними сферами інших регіонів, у яких вони є конкурентами.

Бенчмаркінг є ефективним методом оцінки того, наскільки регіон адаптується до мінливих зовнішніх умов та використовує його можливості. Основними складовими бенчмаркінгу є такі:

- визначення регіонів-конкурентів або регіонів-лідерів (зразків) у певних сферах;
- визначення і вибір показників (індикаторів);
- аналіз та оцінювання;
- розробка політики розвитку сфер і галузей регіону [38].

Особливо складним завданням регіонального бенчмаркінгу є визначення показників, за якими буде проводитися порівняння, адже вони можуть стосуватися як усіх регіонів взагалі, так і певних регіонів, тобто йдеться про специфічні показники. Тому потрібне детальне емпіричне дослідження найбільш значимих індикаторів, які будуть об'єктивно оцінювати подібні сфери досліджуваних регіонів, тобто необхідно, щоб ці показники забезпечили об'єктивність порівняння.

Одним із перспективних підходів у бенчмаркінгу є визначення регіонів, які раніше були схожими за розвитком (проблемами, економічною структурою, природними умовами тощо) зі станом досліджуваного регіону, але які досягли успіхів у розвитку, наприклад шляхом створення нових видів діяльності, підтримки інновацій, стимулювання підприємництва. Таким чином, формується банк даних кращих практик стимулювання регіонального розвитку, який дає змогу визначити необхідні управлінські технології для іншого подібного регіону. Окремо може порівнюватися певна продукція регіону, щоб визначити можливості для її вдосконалення з погляду подальшого розвитку і динаміки. Це дає змогу органам влади і суб'єктам господарювання регіону сформулювати спільні цілі та узгодити діяльність на засадах взаємного доповнення і ефективності.

Сьогодні набув особливої популярності *кластерний аналіз*, який дає змогу на основі певної множини показників, що характеризують об'єкти економічного розвитку регіонів, об'єднати їх у групи – кластери (від англ. – гроно, куш, концентрація, скупчення) так, щоб об'єкти, що належать до однієї групи, були більш однорідними порівняно з об'єктами інших груп.

Існує велика кількість алгоритмів кластерного аналізу. Загалом його завдання можна об'єднати в такі групи:

- розробка підходів і здійснення типології або класифікації об'єктів кластерного аналізу;
- дослідження групування об'єктів;
- розробка гіпотез на основі результатів дослідження даних;
- перевірка гіпотез про дійсне існування теоретично введених дослідником кластерів та уточнення результатів.

З огляду на роль кластерних структур у забезпеченні розвитку і конкурентоспроможності регіону, зазначений підхід є прогресивним. Проте активні процеси самоорганізації більш притаманні розвиненим державам, тож в Україні цей підхід слід застосовувати лише в комплексі з іншими підходами.

Соціологічний та експертний аналіз проводять шляхом організації зустрічей, групових обговорень, опитувань певних груп населення та експертів (висококваліфікованих фахівців у досліджуваній сфері) щодо оцінювання якихось чинників регіонального розвитку. Іноді цей метод називають методом якісного аналізу, тобто таким, який базується на аналізі даних, що є складними для кількісного вимірювання.

За допомогою соціологічного та експертного аналізу можна визначити:

- оцінювання населенням і підприємствами існуючого стану регіону (може бути іншим, ніж в органів влади; необхідне при формуванні стратегій розвитку регіону);
- очікування громадян щодо майбутнього стану регіону (важливо для планування заходів з розвитку регіону);
- суспільну думку щодо якості діяльності публічних органів влади (важливий чинник підвищення її ефективності та довіри);

- рівень готовності регіональних суб'єктів взяти на себе певні зобов'язання щодо розвитку регіону, участі в мережах;
- нові механізми реалізації регіональної політики та ін.

Досить перспективним є оцінювання економічного та соціального потенціалу регіонів. На сьогодні оцінювання будь-якого потенціалу регіонів аналізується недостатньо у теоретичній площині, крім того, воно майже не застосовується в регіональному управлінні на практиці. При цьому під економічним потенціалом території слід розуміти сукупну здатність наявних економічних ресурсів забезпечити виробництво максимально можливого обсягу користностей певних показників, які відповідають вимогам суспільства на даному етапі його розвитку. Під економічною оцінкою економічного потенціалу розуміється визначення його величини у вартісному виразі.

Оцінка економічного потенціалу дає змогу визначити:

- у вартісному виразі сумарну величину потенціалу, зосередженого на певній території;
- питому вагу кожного елемента та структуру потенціалу регіону;
- ступінь використання потенціалу.

Знаючи ці величини, можна реально визначати частку вільної енергії для подальшого розвитку і сприяти створенню довгострокової та гнучкої управлінської системи [24].

На сьогодні найменш розробленим в теоретико-методологічному плані, але практично необхідним є обґрунтування способів оцінювання інноваційного та інституційного потенціалів регіонів.

Ураховуючи, що будь-яке оцінювання не може абсолютно точно відобразити стан регіону, з метою отримання більш обґрунтованих результатів доцільно застосовувати комплекс методів, що адекватні цілям регіональної політики та спроможностям суб'єктів оцінювання. Таким чином, у кожному випадку формується окрема методика оцінювання.



Методика аналізу (оцінювання) розвитку регіонів – сукупність і послідовність методів та прийомів, що використовуються для досягнення поставленої мети аналізу (оцінювання) розвитку регіонів.

Визначальною для вибору методів аналізу (оцінювання) розвитку регіонів, що стануть основою відповідної методики, є чітко визначена мета. Загальний механізм її реалізації складається з таких етапів:

1. *Підготовчий*, на якому визначаються:
 - об'єкт дослідження та його структура;
 - цілі й завдання;
 - виконавці;
 - підходи, методи і критерії оцінювання;
 - час, необхідний для виконання завдань;
 - порядок організації виконання завдань;
 - форма і зміст матеріалів результатів оцінювання.
2. *Основний*, який охоплює збирання та узагальнення даних.
3. *Завершальний*, який передбачає аналіз, інтерпретацію, оформлення і подання результатів.



Отже, існує велика кількість методів аналізу та оцінювання розвитку регіонів, які можуть бути використані в процесі розробки регіональної політики. З розвитком наукової думки і практики деякі методи менше використовуються, натомість з'являються нові, більш адекватні сучасним умовам. Результативність їх використання залежить від організаційних, кадрових, матеріальних і технічних можливостей суб'єктів оцінювання. Водночас ключовими умовами якісного аналізу є професійність і своєчасність його здійснення, що є основою успіху в забезпеченні сталого регіонального розвитку.

11.2. Державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів

Завдяки глобалізації та інформаційно-комунікаційним технологіям ресурси стають дедалі більш мобільними, а це означає, що для будь-якого регіону поряд з потенційними загрозами розширюються можливості щодо економічного розвитку. Ці фактори значно підвищують вимоги до сучасної регіональної політики. Відповідно, має бути сформований адекватний комплекс державних механізмів, які є дієвими чинниками економічного розвитку регіонів, тобто механізмів стимулювання.

Слово “*стимулювання*” походить від лат. *stimulus* – загострена палиця, якою поганяли тварин, і означає спонукування, заохочення, тобто все, що спонукає до певної діяльності. Відповідно механізми управління переважно розглядаються як способи приведення об’єктів управління до певного бажаного стану. Всі механізми поділяються на три типи:

- 1) *механізми-знаряддя (інструменти)*;
- 2) *механізми-системи* (подання систем як механізмів);
- 3) *механізми-процеси* (послідовність певних перетворень) [28, с. 20].



Державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів – засоби, важелі, стимули, за допомогою яких справляється вплив держави на умови функціонування суб’єктів економічного розвитку регіонів з метою спонукування їх до певних дій і отримання певних економічних результатів.

У світовій практиці для стимулювання економічного розвитку регіонів застосовуються в основному такі державні механізми:

інституційні:

- агенції регіонального розвитку та підтримки інновацій;
- державні і регіональні координаційно-дорадчі структури з питань економічного розвитку регіонів;

концептуально-правові:

- програми і проекти стимулювання інноваційної, інвестиційної та іншої діяльності щодо економічного розвитку регіонів;
- програми розвитку депресивних територій;
- проекти, програми міжрегіональної, міжмуніципальної і транскордонної взаємодії;
- стратегії розвитку регіонів;
- угоди між центром і регіонами, уповноваженими структурами та бізнесом;

фінансові:

- спеціалізовані фінансові установи (інвестиційні, гарантійні, венчурні фонди, фонди розвитку та ін.);
- гранти, дотації, пільги, позики суб’єктам господарювання;
- спеціальні податкові режими;

матеріальні:

- соціальна, виробнича, житлово-комунальна, транспортна та інша інфраструктура;
- телекомунікації;

організаційно-економічні:

- бізнес-інкубатори;
- вільні економічні зони;
- дослідницькі центри;
- сврорегіони;
- індустриальні парки;
- кластери;
- наукові парки;
- території пріоритетного розвитку;
- технопарки;
- центри трансферу технологій;

організаційно-інформаційні:

- громадські обговорення проблем економічного розвитку;
- інформування з метою розвитку економіки;
- комунікації і співпраця між суб'єктами господарювання, громадськими об'єднаннями, органами публічної влади і т.ін.;

- координація суб'єктів економічного розвитку регіонів;

- інформаційні мережі;

- регіональний (територіальний) маркетинг;

освітні:

- спеціальні освітні програми підтримки розвитку бізнесу;

- підготовка фахівців у сфері управління економічним розвитком регіонів та ін.

Ефективність зазначених механізмів залежить від їх достатньої кількості, якісної комбінації та інтенсивності застосування в процесі досягнення цілей регіонального розвитку, а також від узгодженості з факторами реалізації, які в кожній державі та в кожному регіоні будуть особливими.

В Україні законодавчо визначено певну кількість механізмів державного стимулювання економічного розвитку регіонів. Спинимось на найбільш суттєвих механізмах та їх характеристиках.

Одним із перших цільових механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів у державі стало *міжрегіональне співробітництво*. У червні 1993 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову “Про регіональне економічне співробітництво Дніпропетровської, Донецької, Запорізької та Луганської областей” [29, с. 109]. На сучасному етапі знову посилюється увага до міжрегіональної співпраці, видано відповідне розпорядженням Кабінету Міністрів України [19]. Документом передбачено низку заходів щодо економічного розвитку регіонів, серед яких:

- організація та проведення економічних національних і міжнародних форумів, бізнес-зустрічей, презентацій, виставково-ярмаркових заходів, круглих столів тощо;

- підтримка прикордонної торгівлі;

- укладення нових міждержавних угод стосовно спрощеного режиму митно-тарифного регулювання для товарів, які постачаються в рамках виробничої кооперації;

- створення в регіонах індустріальних парків;

- обмін досвідом між регіонами з питань ефективного залучення інвестицій і супроводження інвестиційних проектів;

- створення міжрегіональної бази даних про обсяги попиту та пропозицію товарів (робіт, послуг), які виробляються (виконуються, надаються) підприємствами відповідного регіону та ін.

Підвищення результативності міжрегіонального співробітництва суттєво залежить, з одного боку, від його державного стимулювання, зокрема від застосування спеціальних організаційних та фінансових механізмів, а з другого – від позитивного досвіду цієї співпраці, який зумовлюється насамперед усвідомленням нових можливостей від поєднання регіональних потенціалів.

Із середини 1990-х рр. у державі розпочалося створення *спеціальних економічних зон (СЕЗ) і територій пріоритетного розвитку (ТПР)*. У 1992 р. для цього було прийнято Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”. До 2000 р. було прийнято майже 20 законів по окремих особливих територіально-господарських утвореннях та понад 30 нормативних актів.



Протягом 1995–2000 рр. в Україні було утворено 11 СЕЗ та запроваджено спеціальний режим інвестиційної діяльності на 9 ТПР в АРК, Волинській, Донецькій, Закарпатській, Житомирській, Луганській, Чернігівській, Харківській та Сумській областях, що охоплював понад 90 адміністративних районів та міст на 10% території країни.

У 2005 р. було припинено надання пільг підприємствам СЕЗ і ТПР. Із прийняттям Податкового кодексу в Україні їх пільги взагалі було скасовано. Але нині в середовищі науковців та практиків знову розгортається дискусія про доцільність відновлення СЕЗ і ТПР, забезпечення сприятливих умов для їх функціонування.

Вже досить тривалий час в Україні розвиваються *єврорегіони*, що передбачають транс-кордонне регіональне співробітництво між територіальними громадами та/або органами державної влади прикордонних регіонів кількох держав зі спільним кордоном. Поява єврорегіонів припадає на першу половину 1990-х рр. У цей період було створено два єврорегіони: “Карпати” і “Буг”, які мали на меті взаємовигідне співробітництво між західними областями України та сусідніми регіонами Польщі, Словаччини, Угорщини і Румунії.



На 2013 р. в Україні створено 10 єврорегіонів, до участі в яких залучені Автономна Республіка Крим, м. Севастополь та 15 областей України: Вінницька, Волинська, Донецька, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Львівська, Луганська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Чернівецька, Чернігівська, Херсонська, Харківська.

У межах єврорегіонів особлива увага приділяється розвитку інфраструктури прикордонних територій, співпраці у сфері охорони довкілля, забезпеченню санітарного і екологічного благополуччя, захисту від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, правоохоронної діяльності, торгівлі, культури і т.ін. Хоча суттєва частина заходів має неекономічний характер, проте вони також впливають на економічний розвиток регіонів, зумовлюють його.

Загалом роль *транскордонного співробітництва* в регіональному економічному розвитку визначається його здатністю до мобілізації та ефективного використання наявного економічного потенціалу прикордонних регіонів і територій, об’єднання ресурсів для спільного розв’язання проблем та використання спільних можливостей. Сьогодні значна увага з боку органів публічної влади приділяється створенню транскордонних кластерів як структур, що спроможні стимулювати розвиток підприємницької активності шляхом консолідації зусиль місцевої влади, бізнесових і наукових кіл, громадськості, а також інших суб’єктів навколо спільних цілей.

Кластери – це групи незалежних компаній та асоційованих інституцій, які:

- географічно зосереджені в одному чи в сусідніх регіонах (територіях), у тому числі зарубіжних;
- конкурують і водночас співпрацюють у спільних напрямках;
- спеціалізуються в конкретній сфері діяльності та пов’язані спільними технологіями (рис. 11.1).

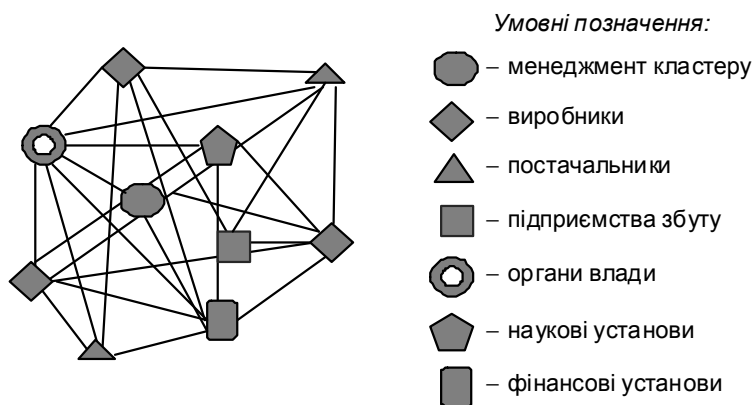


Рис. 11.1. Типова модель кластера

Спільними для учасників кластерів можуть бути такі цілі, як зниження трансакційних витрат і використання нових можливостей розвитку за рахунок налагодженої взаємодії, трансферу технологій, реклами і маркетингу, підвищення кваліфікації працівників та ін.



За різними підрахунками, нині в регіонах України налічується близько 100 кластерів, переважна більшість з яких перебуває на стадії становлення. Відповідно до Державної цільової економічної програми “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” протягом 2012–2013 рр. в державі має бути утворено 17 інноваційно-технологічних кластерів [12].

Ураховуючи, що кластери є ключовим механізмом підвищення конкурентоспроможності регіонів та їх інноваційного розвитку, нове покоління регіональних програм ЄС на 2007–2013 рр. базується на регіональних інноваційних кластерах, причому не тільки щодо урбанізованих, а й щодо сільських та менш розвинених територій. В Україні на сьогодні ще не сформовано належних концептуально-правових засад для стимулювання створення і розвитку кластерів. Йдеться про вжиття на рівні держави і регіонів ефективних комплексів заходів, які б забезпечували інтеграцію суб'єктів економічного розвитку територій.

Завдання створення кластерів знайшли відображення в нових стратегіях розвитку регіонів:

– Стратегії економічного і соціального розвитку АРК на 2011–2020 рр. – кластери у санаторно-курортній і туристичній галузях, сільському господарстві, харчовій промисловості, машинобудуванні та енергетиці;

– Комплексній стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2015 р. – кластери у галузях промислового виробництва, будівництва і сільського господарства;

– Стратегії розвитку Сумської області “Нова Сумщина – 2015” – кластери у галузях будівництва і сільського господарства;

– Стратегії сталого розвитку Харківської області до 2020 р. – кластери у сферах альтернативної енергетики, високих технологій, науки і освіти, транскордонний транспортно-торгівельно-логістичний кластер.

Таким чином, важливість кластерних утворень у регіонах вже взята до уваги. Наразі необхідно віднайти ефективні важелі їх стимулювання в умовах вітчизняної економіки.



Важливо усвідомити, що створення кластерів не може бути забезпечено адміністративним шляхом. Провідну роль відіграють розвиток ділових відносин та рівень довіри між потенційними учасниками кластерів, що зумовлюють їх об'єднання на засадах самоорганізації. Водночас завданням держави є постійне формування умов, які спонукають до створення та ефективної діяльності кластерних структур.

У сучасних умовах кластерна політика має бути обов'язковою складовою політики розвитку регіонів. Об'єктами управлінського впливу – базою створення кластерів можуть бути підприємства, успішні на ринку товарів і послуг. Водночас важливо розуміти зв'язок механізмів цього типу з такими інноваційними структурами, як *технопарки, наукові парки, бізнес-інкубатори, технологічні платформи, фонди підтримки інновацій і т.ін.* Ефективне використання хоча б якогось з цих механізмів зумовлює появу інших. Водночас більш прогресивним підходом буде впровадження механізмів за принципом “від простішого до складнішого”. Докладніше ці механізми розглянуті в підрозд. 11.3.

Не випадково сьогодні в Україні за участю держави починають створюватися територіально-виробничі комплекси у формі *індустріальних парків*, які мають менший рівень інноватизації, ніж представлені механізми, або можуть зовсім його не мати. Правові основи їх створення почали закладатися з 2006 р. Зокрема, цього року розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Концепцію створення індустріальних (промислових) парків, а в 2011 р. – Концепцію Державної цільової програми розвитку індустріального (промислового) парку “Свема” у м. Шостці Сумської області на 2012–2015 роки. У березні 2012 р. Верховною Радою України прийнято Закон України “Про індустріальні парки” [2].

Зазвичай для стимулювання розвитку індустріальних парків держава застосовує низку інструментів підтримки. Передусім це інженерна підготовка ділянки, забезпечення постачання газу, електричної та теплової енергії, води, функціонування системи водовідведення, проведення та налагодження транспортних комунікацій (автомобільні дороги, доступ до портів, аеропортів, залізничних колій), розбудова інфраструктури (адміністративні будівлі, складські приміщення тощо), надання певних пільг, податкових стимулів, митна підтримка тощо.

Одним із важливих стимулюючих механізмів регіонального розвитку, що використовується в сучасній практиці багатьох країн світу, є *укладення контрактів (угод) щодо регіонального розвитку* між регіональною і центральною владою. Ці документи передбачають певні бюджетні зобов'язання або спільне фінансування стратегій регіонального розвитку, цілі яких відповідають загальнодержавним. Прикладами є державно-регіональні проекти у Франції, інституційні

угоди та рамкові програми-угоди в Італії, регіональні контракти в Польщі. Контракти є одними з найбільш поширених механізмів стимулювання регіонального розвитку на засадах багаторівневого управління. Вони вважаються більш гнучкими, ніж гранти, оскільки відкривають можливість для переговорів на більш тривалий час. Водночас проблеми з контрактами, які були виявлені в інших країнах, пов'язані з високими трансакційними витратами, ухилянням влади центрального уряду від виконання зобов'язань, недосконалими процедурами оцінки виконання контрактів для дотримання зобов'язань усіма сторонами. Іноді використання контрактів набуває значного поширення, що ускладнює управління ними. Це стосується, наприклад, Франції, де державою укладаються угоди ще й з містами [39, с. 28].

У Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” [10] визначено такий механізм стимулювання регіонального розвитку, як угоди щодо регіонального розвитку між урядом та органами місцевого самоврядування регіонального рівня – Верховною Радою АРК і обласними радами, згідно з якими державою і регіонами співфінансуються стратегії розвитку регіонів на основі державно-регіонального партнерства.

Хоча механізм укладання угод щодо регіонального розвитку є вже не зовсім новим механізмом стимулювання розвитку регіонів в Україні (впроваджується з 2007 р.), проте досі відбувається його інституціоналізація. Незадовільними є як їх фінансування, так і організація виконання угод. Крім того, такі угоди ще не укладені з усіма регіонами держави.



На 2013 р. в Україні угоди щодо регіонального розвитку укладено щодо шести областей: Донецької (2007 р.), Львівської (2008 р.), Волинської (2010 р.), Вінницької (2010 р.), Івано-Франківської (2010 р.) та Херсонської (2010 р.).

Другим механізмом, що визначений Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”, є державна підтримка депресивних територій. *Програми подолання стану депресивності територій* мають передбачати комплекс заходів центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо стимулювання розвитку визначених територій. Разом з тим до 2013 р. жодній території в Україні не було надано статусу депресивної, тому відповідні програми не розроблялися.

Фінансове забезпечення реалізації зазначених механізмів передбачається здійснювати через *Державний фонд регіонального розвитку*, створений у 2012 р. Кошти фонду можуть також спрямовуватися на реалізацію: державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині заходів регіонального розвитку, державних програм розвитку транскордонного співробітництва, програм та заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів та ін.

Регіональні та місцеві фонди підтримки підприємництва, створені Українським фондом підтримки підприємництва спільно з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в регіонах України, є цілісною державною системою фондів підтримки підприємства, яка побудована на єдиних принципах і запроваджує у своїй діяльності уніфіковані механізми в процесі акумулювання фінансових ресурсів з різних джерел, фінансового забезпечення реалізації заходів регіональних програм підтримки підприємства, контролю за цільовим використанням коштів та забезпечення повернення коштів, наданих суб'єктам бізнесу, як правило, на поворотній основі. На 2013 р. такі фонди діють у всіх регіонах України, проте вони ще не мають суттєвих ресурсів для відчутної підтримки розвитку бізнесу, оскільки обласні бюджети вкрай обмежені. Крім фінансової підтримки, ці установи надають навчальні, консультаційні та інші послуги підприємцям, по суті, виконують певні функції агенцій регіонального розвитку.

Агенції регіонального розвитку традиційно створюються органами публічної влади на засадах партнерства з приватним та громадським секторами. Співзасновниками агенцій регіонального розвитку можуть бути регіональні торговельно-промислові палати, асоціації підприємців, асоціації органів місцевого самоврядування, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські організації регіону.

Згідно з Концепцією державної регіональної політики, що затверджена Указом Президента України в 2001 р. [11], протягом 2001–2003 рр. передбачалося створення мережі агенцій

регіонального розвитку. Водночас безпосередньо державою в Україні ці інституції досі не створювалися.



В Україні створено низку агенцій регіонального розвитку. Їх всеукраїнська асоціація нараховує понад 40 учасників. Нині вони створюються переважно у формі місцевих громадських організацій відповідно до Закону України “Про громадські об’єднання”.

На державному рівні повноваженнями щодо економічного розвитку регіонів наділене *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України* (Мінекономрозвитку), на регіональному і місцевому рівнях – місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Відповідні функції виконують їх структурні підрозділи – *управління економіки*. Водночас згідно зі світовим досвідом органи влади неспроможні самостійно стимулювати місцевий і регіональний розвиток. Доповнюючу, а часом і провідну роль відіграють агенції регіонального розвитку.

У лютому 2010 р. з метою впровадження системних економічних реформ, забезпечення сталого економічного розвитку України створено *Комітет з економічних реформ*, який є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Аналогічні структури створені і в регіонах. Напрямами роботи Комітету та його регіональних утворень є:

- законодавче та інституційне забезпечення реформ;
- міжнародна інтеграція і співпраця;
- регіональний економічний розвиток;
- сталий економічний розвиток, бізнес-клімат та інвестиції;
- технологічна модернізація економіки і розвиток інфраструктури;
- реформа соціальної сфери і підвищення якості життя.

При Кабінеті Міністрів України з вересня 2012 р. функціонує *Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку*. Метою її діяльності є забезпечення узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час прийняття та виконання рішень стосовно державної регіональної політики, соціально-економічного розвитку регіонів, окремих територій. До складу Комісії входять за посадами міністри і заступники міністрів, голови обласних державних адміністрацій, керівники наукових установ та координаційних структур.

У 2011 р. в кожному регіоні України створено державну бюджетну установу – *регіональний центр з інвестицій та розвитку*, що входить до сфери управління Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект). Діяльність регіональних центрів зосереджується на чотирьох основних напрямках, а саме:

- надання послуг інвестору за принципом “єдиного вікна”;
- участь у реалізації складових національних та пріоритетних інвестиційних проектів регіону;
- вжиття заходів щодо інформаційно-ресурсного забезпечення інвестиційного розвитку регіону;
- маркетинг територій.

Важливими для стимулювання економічного розвитку регіонів є також освітні та інформаційні механізми. Так, *підготовка фахівців безпосередньо для регіонального управління* за спеціальностями “Регіональне управління” і “Місьцеве самоврядування”, а також за іншими спеціальностями здійснюється Національною академією державного управління при Президентові України (далі – Національна академія) та її регіональними інститутами. Крім того, фахівці для місцевих і регіональних органів публічної влади готуються 28 вищими навчальними закладами держави за спеціальністю “Державна служба”. Перепідготовку здійснюють Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії і регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

З 2001 р. в Україні реалізується *загальнодержавна програма перепідготовки кадрів для сфери підприємництва*. Відбір учасників Програми здійснюється регіональними робочими групами Міжвідомчого центру з організації перепідготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва на конкурсній основі [31].



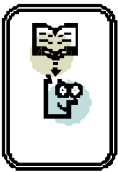
Протягом 2002–2012 рр. за рахунок коштів державного бюджету України здійснили перепідготовку 5,5 тис. представників бізнесу. За організаційної підтримки Міжвідомчого центру з організації перепідготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва, що створений на базі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, стажування у провідних фірмах країн ЄС пройшли 1,5 тис. керівників підприємств. Щорічно з державного бюджету на реалізацію Програми виділяється близько 4 млн грн, а з федерального бюджету Німеччини – 1 млн євро.

Інтернет-сайти сьогодні є найбільш поширеним інструментом інформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Проте загалом якість їх використання залишається ще недостатньою. Зокрема, це стосується постійного, своєчасного і адекватного стратегічним цілям висвітлення подій, доступу до документів та звітів про діяльність влади, налагодження і моніторингу зворотного зв'язку, організації онлайн-звернень громадян, надання адміністративних послуг, залучення громадськості до розробки рішень щодо розвитку територій та ін.



Інвестиційні сайти станом на 2013 р. створені в Запорізькій, Київській, Миколаївській, Сумській, Черкаській, Чернігівській і Херсонській областях.

З метою прийняття обґрунтованих рішень щодо забезпечення розвитку регіонів їх органи публічної влади повинні формувати власні *інформаційні системи*, які б охоплювали всі адміністративно-територіальні одиниці, сприяли формуванню та розвитку корпоративного бачення стратегічного розвитку і позиціонування регіону в зовнішньому економічному та інформаційному просторі.



Отже, в Україні існує певна кількість державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів, проте для кожного механізму характерна низка проблем реалізації – фінансових, організаційних, кадрових і т.ін. Також їх комплекс ще є недостатнім з огляду на наявність низки невирішених завдань у розвитку регіонів та існуючих світових тенденцій економічного розвитку.

Загалом комплекс державних механізмів розвитку регіонів змінюється, насамперед, залежно від стану і темпів розвитку держави, наповнення державного і місцевих бюджетів, а також виходячи з інституціональної спроможності органів публічної влади.

11.3. Стимулювання інноваційного розвитку регіонів

Створення інноваційної моделі вітчизняної економіки є актуальним завданням як на державному, так і на регіональному рівні, оскільки тільки завдяки інноваціям можна прискорити підвищення рівня і якості життя людей, забезпечити економне використання ресурсів та високі прибутки бізнесу. Для цього необхідно розробити таку систему державного стимулювання інноваційної діяльності, згідно з якою на регіональному і місцевому рівнях має вживатися переважна більшість заходів. Зарубіжний досвід засвідчив вищу ефективність такого підходу, ніж централізована підтримка інновацій, адже він забезпечує своєчасне реагування на процеси інноваційного розвитку та урахування специфічних потреб суб'єктів інновацій.



У світі стимулювання інноваційного розвитку регіонів здійснюється з другої половини 1990-х рр., але при цьому воно відразу набуло поширення. В Україні політика інноваційного розвитку регіонів почала формуватися з початку 2000-х рр., проте за більш ніж 10 років вона не набула системного характеру.

Згідно зі ст. 6 Закону України “Про інноваційну діяльність” [3] державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом:

– визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального і місцевого рівнів;

- формування і реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм;
- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності;
- захисту прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності;
- фінансової підтримки виконання інноваційних проектів;
- стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що кредитують виконання інноваційних проектів;
- установа пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримки розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Відповідно до вищезазначеного Закону Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні і районні ради застосовують такі механізми підтримки інноваційної діяльності:

- затверджують регіональні інноваційні програми, що кредитуються з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів;
- визначають кошти бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів для фінансової підтримки регіональних інноваційних програм і доручають Раді міністрів Автономної Республіки Крим, делегують повноваження обласним і районним державним адміністраціям фінансування регіональних інноваційних програм через державні інноваційні фінансово-кредитні установи (їх регіональні відділення) у межах виділених у цих бюджетах коштів;
- контролюють фінансування регіональних інноваційних програм за кошти бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів.



В Україні станом на 2013 р. формування і реалізацію політики в інноваційній сфері здійснюють:

- 1) на вищому рівні державного управління – Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України;
- 2) на центральному рівні:
 - Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України;
 - Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
 - Міністерство освіти і науки України;
 - галузеві міністерства та відомства України;
- 3) на регіональному рівні: обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; обласні, Київська і Севастопольська міські ради;
- 4) на місцевому рівні: районні ради, районні державні адміністрації, міські, селищні та сільські ради.

Ключову роль у створенні умов для інноваційного розвитку держави, формуванні національної інноваційної системи та регіональних інноваційних систем відіграє центральна влада, яка встановлює стратегічні цілі інноваційної політики, надає ресурсну підтримку суб'єктам інноваційного розвитку, зокрема через бюджетне фінансування, податкове стимулювання, кредитування тощо.

У більшості розвинених і деяких країнах, що розвиваються, виділення державних коштів на розвиток інновацій у регіонах є одним з основних елементів реалізації регіональної політики. При цьому вважається, що співфінансування проведення наукових досліджень і впровадження їх результатів у практику створює додаткові можливості для розвитку регіонів.



Для прискорення процесів інноваційного розвитку у багатьох регіонах зарубіжних держав створюються у найбільш прийнятній формі для суб'єктів інноваційної діяльності та органів влади регіону регіональні центри (агенції) інноваційного розвитку.

Регіональні центри (агенції) інноваційного розвитку здійснюють підтримку інноваційної діяльності в регіонах шляхом:

- проведення семінарів для дослідників з питань управління знаннями;
- надання допомоги в отриманні патентів та ліцензій;

- організації трансферу технологій;
- проведення різноманітних конкурсів серед інноваторів;
- фінансування участі інноваційних суб'єктів у міжнародних виставках, ярмарках тощо;
- організації інноваційних форумів та інших комунікативних заходів;
- надання грантової допомоги для виконання наукових тем студентам;
- координації діяльності університетів та наукових установ;
- підтримки діяльності інноваційних кластерів та ін.

В Україні органи публічної влади ще не приділяють достатньої уваги таким формам підтримки інновацій. Створені у формі громадських організацій, агенції регіонального розвитку утримуються за рахунок грантових коштів і не мають належної державної підтримки, тому підтримують проекти, які визначені як пріоритетні грантовими організаціями, а не програмами регіонального розвитку.

Утворені в 2007 р. регіональні центри інноваційного розвитку в 2010 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України [20] були перейменовані на регіональні центри з інвестицій та розвитку, а фактично ліквідовані.

Отже, суттєвою проблемою стосовно формування ефективної політики інноваційного розвитку регіонів в Україні є неналежне інституційне забезпечення, що пов'язано з відсутністю спеціальних структур, відповідальних за інноваційний розвиток регіонів як на державному, так і на регіональному рівні.

В Україні на регіональному рівні підтримка інноваційної діяльності здійснюється у межах регіональних інноваційних програм, які розробляються відповідно до таких основних документів: законів України “Про інноваційну діяльність” [3], “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [1], “Про наукову і науково-технічну діяльність” [5], “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” [7], Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм [22].



Станом на 2013 р. програми інноваційного розвитку затверджені не в усіх регіонах, зокрема, вони є в Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Рівненській, Черкаській, Чернігівській областях та у м. Київ. Однак, ці програми ще не справляють відчутного впливу на інноваційну діяльність, зокрема через непослідовність і неконкретність заходів та недостатнє фінансування.

Головною метою діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері інноваційного розвитку регіонів та відповідних регіональних програм повинно стати формування сильних регіональних інноваційних систем як найбільш ефективної форми функціонування учасників інноваційного процесу.



Регіональна інноваційна система (РІС) – сукупність підприємств, установ, організацій будь-яких форм власності, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих фізичних осіб, що задіяні в інноваційній сфері регіону та пов'язані між собою партнерськими взаємовідносинами у процесі виробництва наукових знань та інноваційної продукції.

Саме у зв'язку з розвиненістю взаємодії в інноваційних процесах РІС характеризують мультиплікативні ефекти, що зумовлені сукупністю причинно-наслідкових зв'язків, та проявляються ось у чому:

- суттєвому підвищенні продуктивності праці та доданої вартості;
- структурному оновленні економіки та зростанні питомої ваги високотехнологічних, наукомістких галузей у структурі виробництва та експорту;
- інтенсивному продукуванні та використанні нових знань;
- підвищенні рівня конкурентоспроможності економіки регіонів;
- підвищенні якості продукції, і, як наслідок, розширенні ринків її збуту.

На практиці вперше РІС починають формуватися в зарубіжних країнах, коли традиційні моделі регіонального розвитку вже не забезпечували достатній рівень конкурентоспроможності

регіонів. У процесі загострення конкурентної боротьби країн і регіонів за різноманітні ресурси та ринки виникає потреба в стимулюванні інновацій на регіональному рівні з урахуванням специфіки місцевого виробництва, ресурсів та науково-освітнього потенціалу регіонів. Державна політика в інноваційній сфері стає більш наближеною до суб'єктів інноваційної діяльності, відповідні повноваження передаються на регіональний і місцевий рівні.

Про рівень розвитку РІС свідчить рівень розвитку інноваційної інфраструктури регіону та налагодження взаємовідносин між суб'єктами РІС [33].



Інноваційна інфраструктура – сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо) [12].

Найбільш поширеними інноваційними структурами у світі є такі:

- виробничо-технологічні: підприємства, що виробляють інноваційну продукцію, інноваційні бізнес-інкубатори, технопарки, наукові парки, кластери;
- фінансові: банки, венчурні і страхові фонди, кредитно-гарантійні організації, інноваційно-інвестиційні фонди та ін.;
- інформаційно-аналітичні: інформаційні та аналітичні компанії, центри науково-технічної і економічної інформації, установи статистики, консультаційні центри, центри підтримки розвитку інноваційного підприємництва;
- трансферу технологій: центри трансферу технологій, міжвузівські центри маркетингу науково-інтелектуальної продукції;
- центри патентування і сертифікації.

Особливою для інноваційного розвитку регіонів є роль вищих навчальних закладів, які стають осередками виробництва наукових знань та їх передачі підприємствам через створені при університетах інноваційні бізнес-інкубатори, центри трансферу технологій, маркетингу, консультаційні центри та ін.



Всього на 2013 р. у регіонах України функціонувало 8 технопарків (з 16 зареєстрованих), 7 наукових парків, 76 бізнес-інкубаторів, 17 регіональних центрів науково-технічної і економічної інформації (ЦНТЕІ) [32].

За кількістю об'єктів інноваційної інфраструктури найвищий інноваційний потенціал мають м. Київ, Харківська, Дніпропетровська, Львівська і Донецька області.

Усі вітчизняні технопарки створені на базі потужних наукових центрів, які мають багаторічний досвід успішної діяльності. Водночас відсутність стартової державної фінансової підтримки унеможливила створення традиційних (у західному розумінні) технопарків, де всі учасники сконцентровані в єдиному будинку або на загальній території. Тому була започаткована модель так званого “технопарку без стін” на основі договору про спільну діяльність, що не вимагає значних первинних капіталовкладень. При цьому використовувалися непрямі методи державної підтримки технопарків – різні форми податкових та митних стимулів [35, с. 8].



Технологічний парк (технопарк) – юридична особа або група юридичних осіб, що діють відповідно до договору про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів учасників технологічного парку з метою створення організаційних засад виконання проектів технологічних парків з виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції [9].



Процес створення технопарків в Україні розпочався в 1999 р. Першими були зареєстровані такі технологічні парки, як Інститут монокристалів (м. Харків) та Інститут електрозварювання імені Є.О.Патона (м. Київ). Згодом з'явилися: у 2001 р. – “Вуглемаш” (м. Донецьк); 2002 р. – “Напівпровідникові технології і матеріали, оп-

тоелектроніка та сенсорна техніка” (м. Київ), Інститут технічної теплофізики (м. Київ), “Укрінфотех” (м. Київ); 2003 р. – “Інтелектуальні інформаційні технології” (м. Київ) та ін.

Згідно із Законом України “Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” [9] спеціальний режим інноваційної діяльності запроваджується для технологічного парку строком на 15 років і діє при виконанні проектів технологічного парку. Державне сприяння інноваційній діяльності технологічних парків здійснюється у формі державної фінансової підтримки та цільового субсидіювання проектів технологічних парків.

Для реалізації проектів технологічних парків щорічно в Державному бюджеті України за бюджетною програмою підтримки діяльності технологічних парків повинні визначатися кошти, що спрямовуються на такі цілі:

- повне або часткове (до 50%) безвідсоткове кредитування (на умовах інфляційної індексації) проектів технологічних парків;

- повну або часткову компенсацію відсотків, сплачених виконавцями проектів технологічних парків комерційним банкам та іншим фінансово-кредитним установам за кредитування проектів технологічних парків;

- цільові субсидії щодо сплати ввізного мита учасникам технологічних парків та спільним підприємствам, що виконують проекти технологічних парків.

Перспективність створення і функціонування технопарків полягає в тому, що вони є ефективною формою швидкої комерціалізації наукових розробок, реалізації інноваційних проектів, а також необхідною основою для формування регіональних інноваційних систем.

Ураховуючи зарубіжний досвід стимулювання економічного розвитку регіонів, державна підтримка технопарків, пільги та створення сприятливих організаційно-правових умов дають змогу суттєво підвищити ефективність цих інноваційних структур і створити потужні імпульси для економічного розвитку держави.

Науковий парк відповідно до Закону України “Про наукові парки” [4] створюється за ініціативою вищого навчального закладу з метою розвитку науково-технічної та інноваційної діяльності у вищому навчальному закладі та/або науковій установі, ефективного та раціонального використання наявного наукового потенціалу, матеріально-технічної бази для комерціалізації результатів наукових досліджень і їх упровадження на вітчизняному та зарубіжному ринках.

Роль вищих навчальних закладів є значною для інноваційного розвитку регіонів. Університети повинні перетворюватися на осередки виробництва наукових знань та їх передачі підприємствам через створені при них інноваційні бізнес-інкубатори, центри трансферу технологій, маркетингу, консультаційні центри та ін. Зарубіжний досвід свідчить, що інноваційна інфраструктура регіону переважно починала розвиватися з університетів та за їх ініціативою, хоча й підтримувалася владою. Водночас вітчизняні університети ще не стали активними суб’єктами інноваційного розвитку регіонів.

Хоча в Україні створено 7 наукових парків, проте результати їх діяльності ще не настільки вагомі, щоб суттєво впливати на розвиток науково-технічної сфери. Найбільш відомий з них науковий парк “Київська політехніка”, правова основа діяльності якого регламентована Законом України “Про науковий парк “Київська політехніка”. Партнерами наукового парку є понад 40 підприємств і компаній, за участю яких виконуються десятки проектів і науково-технічних робіт. Більшість відомих технопарків і наукових парків починалися з бізнес-інкубаторів.

Основними нормативно-правовими актами для створення і організації діяльності *бізнес-інкубаторів* є закони України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” [8] та “Про інноваційну діяльність” [3], а також наказ Державного комітету України з питань науки, інновацій та інформатизації, яким у грудні 2010 р. затверджено примірний статут інноваційного бізнес-інкубатора та методичні рекомендації щодо забезпечення його діяльності [23]. Останній розкриває напрями підтримки суб’єктів малого підприємництва в бізнес-інкубаторі, вимоги до його технічного оснащення, організації діяльності. Разом з тим у документі не зазначено, в якій організаційно-правовій формі він повинен створюватися.

Створення перших бізнес-інкубаторів у державі стимулювалося міжнародною фінансовою допомогою. З 1998 р. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) фінансувало ви-

конання 2,5-річної Програми розвитку бізнес-інкубаторів в Україні. В рамках цієї програми були створені технологічний бізнес-інкубатор “Харківські технології”, бізнес-інкубатор Херсонської торговельно-промислової палати, бізнес-інкубатор Об’єднаного профкому Чорнобильської АЕС у м. Славутичі та ін.



В Україні бізнес-інкубатори мають різні організаційно-правові форми: громадських організацій (Київський, Луганський, Одеський, Полтавський, Рівненський, Сімферопольський, Хмельницький бізнес-інкубатори), комунальних підприємств (м. Славутич), товариств з обмеженою відповідальністю (ТОВ “Бізнес-інкубатор”, м. Київ) та ін. Проте їх кількість (76) ще не відповідає потребам інноваційного розвитку країни, вони також суттєво поступаються за результатами функціонування аналогічним зарубіжним структурам.

Ефективною формою інноваційного розвитку територій та інструментом підвищення їх конкурентоспроможності є *інноваційні кластери* (теоретичні основи кластера наведено в підрозд. 11.1).

Оснovoю інноваційних кластерних структур становить інноваційна інфраструктура. Одним з її слабких місць є те, що на цей час у державі ще не створено спеціалізованих структур з *трансферу технологій*. На державному рівні цю діяльність здійснює Український інститут науково-технічної та економічної інформації (УкрІНТЕІ) [34]. Його надбанням можна вважати формування автоматизованих систем баз даних, використання яких дає змогу забезпечити інформаційний супровід процесу трансферу технологій. Три з них – “Інноваційні технології, розробки”, “Інвестиційні проекти” та “Технологічні замовлення” – мають доступ з Інтернету, доступ до баз даних про інвесторів, партнерів та експертів можливий через адміністратора системи. База інноваційних технологій та розробок постійно поповнюється і на 2013 р. нараховувала близько 2 тис. пропозицій. Зазначена система є єдиним майданчиком для обміну інформацією про новітні науково-технічні розробки, механізмом їх просування на ринок, взаємодії промисловості та науковців і винахідників.

Однією з найважливіших передумов розвитку інноваційних кластерів є наявність сервіс-центрів, бізнес-інкубаторів, центрів трансферу технологій, венчурних фондів, технопарків тощо. Важливу роль у запровадженні кластерної моделі розвитку відіграють також спеціальні організації, які відповідають за побудову та реалізацію кластерної політики держави. Так, у Німеччині Федеральним міністерством економіки та технологій у 2012 р. було створено агентство *Kompetenznetze Deutschland*, яке об’єднує найбільш інноваційні технологічні кластери з метою отримання синергетичного ефекту; у Данії у 2010 р. Міністерством науки, технологій та інновацій було створено агентство *NetMatch*, яке стало платформою для налагодження діалогу між бізнесом, науковими організаціями та державою, підтримуючи інноваційні напрями у промисловості [36].

Державна підтримка розвитку інноваційних кластерів полягає у таких основних напрямках:

- правовому та інституційному забезпеченні;
- формуванню інноваційної інфраструктури;
- стимулюванню раціоналізуючої та ефективної взаємодії підприємств, науково-дослідних, освітніх установ, консалтингових організацій та органів публічної влади;
- фінансовій підтримці проектів кластерного розвитку в пріоритетних напрямках;
- науковому супроводі розвитку кластерів;
- запровадженню цільових програм розвитку кластерів.

Найбільш прогресивною і всеохоплюючою формою організації науково-виробничих комплексів є *технополіс*. Крім акценту на нові технології, він передбачає створення нового поселення в комплекті з науковими парками, університетами, технологічними парками, житлом, об’єктами культури. На відміну від технопарків і наукових парків, технополіс – це нова модель міста, де інновації є провідним чинником його розвитку.

У загальному вигляді під технополісом розуміється територіальне утворення міського типу, орієнтоване на забезпечення якнайкращих умов для взаємодії науки, промисловості, комерційного освоєння результатів фундаментальних і прикладних досліджень та підтримки малих науково-дослідних, дослідно-виробничих підприємств у сфері високих технологій.

Основною метою створення технополісу є формування науково-виробничого середовища для ефективного розвитку прогресивних технологій з перспективою на 15–20 років.

На сьогодні Світова асоціація технополісів нараховує 84 члени із 43 країн [37].

Загальним інструментом поєднання науки, виробництва й державного управління в різних сферах економіки є такий інструмент, як технологічна платформа.



Технологічна платформа (ТП) – комунікаційний майданчик бізнесу, науки, споживачів їх товарів і послуг, а також держави з питань модернізації та науково-технічного розвитку економіки.

ТП об'єднують підприємців із різних галузей, щоб окреслити середньо- та довгострокові цілі дослідницького й технологічного розвитку, спільно визначити ефективні способи їх досягнення, напрями вдосконалення відповідних державних механізмів.

ТП створюються для стимулювання розвитку різних галузей: традиційного промислового виробництва, екології, рослинництва, тваринництва, медицини, космічної галузі та ін. Основними типовими завданнями ТП є:

- підготовка довгострокових прогнозів та планів розвитку певних галузей економіки;
- сприяння реалізації стратегічних дослідницьких програм;
- створення та організація діяльності тематичних робочих груп певних питань економічного розвитку за участю зацікавлених сторін;
- збирання та аналіз інформації для розробки рішень щодо розвитку певних секторів економіки;
- організація конференцій та семінарів, пов'язаних з науково-технологічним розвитком галузей економіки;
- організація навчання за напрямками діяльності ТП;
- обмін досвідом;
- спільна діяльність з іншими ТП.

Уперше ТП почали застосовуватися в 2001 р. в Європейському Союзі. Найбільша активність їх створення була зафіксована у 2003–2006 рр. Це було пов'язано із запуском механізму 7-ї Рамкової програми ЄС, в якій ТП відігравали значну роль. Після 2008 р. ТП не утворювалися, для уникнення дублювання напрямів досліджень Єврокомісія стала стримувати їх формування. Зараз в ЄС знову відновлено створення ТП, але вже для інноваційного розвитку – технологічні інноваційні платформи. На сьогодні в ЄС функціонує 36 офіційно визнаних ЄТП, які підтримуються Європейською комісією.

Десятирічний досвід створення та реалізації ТП у ЄС засвідчив їх ефективність. Сьогодні Європейські ТП стали ключовим елементом європейської інноваційної системи, що сприяють формуванню інноваційного партнерства шляхом реалізації системного підходу, що серед іншого включає:

- розробку стратегій і забезпечення цілісного бізнес-орієнтованого аналізу досліджень вузьких місць і можливостей розвитку інновацій;
- мобілізацію промисловості спільно з іншими зацікавленими сторонами на основі спільних цілей;
- обмін інформацією та передачу знань широкому колу зацікавлених сторін на всій території ЄС.

З метою забезпечення прозорості відкритості ТП, їх результативної діяльності створено спеціальний сайт [39]. На сайті можна одержати також доступ до основних документів щодо європейських ТП.

Європейський досвід ТП використано Російською Федерацією, де протягом 2011–2012 рр. були сформовані 32 ТП. Наразі в Україні процес їх створення тільки розпочинається. Водночас суттєві інституціональні зміни в системі управління інноваційним регіональним розвитком суттєво пов'язані з фінансовою підтримкою інновацій.

Державна фінансова підтримка інновацій в Україні є поки що несуттєвою. Загалом у державі за період її незалежності не виконуються вимоги ст. 34 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” [5], у якій зазначено, що “держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) в розмірі не менше

1,7% від валового внутрішнього продукту України”. Фактично щорічна цифра витрат до 2012 р. на виконання наукових і науково-технічних робіт з усіх джерел у ВВП держави становить 0,9–1,1%, унаслідок чого наука ще не відіграє суттєвої ролі в інноваційному розвитку.



У 2011 р. Кабінетом Міністрів України прийнято рішення про створення державної інноваційної небанківської фінансово-кредитної установи “Фонд підтримки малого інноваційного бізнесу” [17].

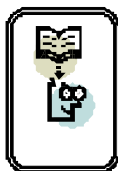
Прискорення інноваційного розвитку регіонів потребує проведення послідовної регіональної політики, яка узгоджує правові, фінансові, організаційні можливості влади та потреби інноваційних суб’єктів, забезпечує відповідність їх дій пріоритетним завданням стратегії інноваційного розвитку держави.

Кожен регіон має особливе інноваційне середовище і власний інноваційний потенціал, які залежать від рівня розвитку науково-дослідних, освітніх закладів, ступеня взаємодії науки, бізнесу та влади, розвитку промислового виробництва та ін. Це зумовлює потребу в розробці програм з використанням ексклюзивного набору інструментів інноваційного розвитку регіону, адекватного внутрішньому потенціалу регіону та його суб’єктів. Також необхідним є достовірний і глибокий аналіз усіх складових інноваційного потенціалу. Наприклад, фізичне створення технопарку, наукового парку або бізнес-інкубатора буде приречене на невдачу, якщо науковий, або освітній, або кадровий чи інший їх потенціал чи потенціал їх партнерів, не відповідатиме принципам функціонування таких структур, або рівень менеджмент виявиться нижче від необхідного. Слід враховувати, що ефективна діяльність подібних структур передбачає якісно новий рівень взаємовідносин, високий рівень свободи і відповідальності, особливу культурно-ціннісну атмосферу.

Важливою передумовою розвитку інноваційного розвитку регіонів є *запровадження інноваційного менеджменту на рівні центральних та регіональних органів державної влади*. Світовий досвід свідчить про те, що одним з вирішальних чинників успіху державної політики формування інноваційних структур є впровадження інновацій в органах державного управління. Так, дані аналітичної доповіді агентства Європейської Комісії PRO INNO EUROPE “Innobarometer-2010”, присвяченої інноваціям у державному секторі, свідчать, що у 2008–2010 рр. близько 90% органів державного управління ЄС-27 запровадили нові або поліпшені послуги. Механізми електронного урядування та онлайн-послуги здатні значно зміцнити коопераційні зв’язки бізнесу, науки та влади, спрощуючи взаємодію та знищуючи бюрократичні перепони на шляху розвитку підприємництва та мережевих структур [36].

Основними складовими технології розробки і впровадження регіональної стратегії інноваційного розвитку є:

- виявлення пріоритетних секторів регіональної економіки;
- аналіз регіональної інноваційної системи (її елементів та зв’язків між ними);
- моделювання інноваційного розвитку регіону;
- розкладання стратегічних пріоритетів інноваційного розвитку регіону на конкретні завдання та напрями діяльності;
- прогнозування економічних та соціальних результатів від реалізації запланованих заходів;
- визначення ресурсів, які необхідні для інвестування в інноваційну сферу регіону з різних джерел – з державного, комунального бюджетів, венчурних фондів чи інших джерел;
- досягнення консенсусу між суб’єктами регіональної інноваційної системи, виконавцями завдань стратегії;
- моніторинг виконання стратегії та внесення до неї необхідних змін;
- постійне інформування громадськості регіону про плани, заходи та їх виконання (протягом реалізації всіх етапів стратегії).



Пріоритетним завданням нової регіональної політики в Україні повинен стати інноваційний розвиток регіонів, зокрема на державному рівні має бути поставлено завдання щодо формування регіональних інноваційних систем. Це завдання особливо актуалізується у зв’язку з посиленням впливу зовнішніх факторів на функціонування економіки України та регіонів, а також зміною внутрішніх факторів – збільшенням

кількості проблем в енергетичній сфері, обмеженістю сировинної бази, суттєвою часткою низькотехнологічного виробництва та ін.

Нині всі вітчизняні регіони мають суттєвий економічний та, зокрема, інноваційний потенціал. Для його реалізації необхідні насамперед:

- децентралізація повноважень держави щодо підтримки інноваційної діяльності;
- формування адекватної сучасним регіональним запитам нормативно-правової бази;
- запровадження інноваційних підходів в регіональному управлінні;
- формування сучасної інноваційної інфраструктури та забезпечення її результативності;
- підготовка і постійна методична підтримка фахівців у сфері регіонального інноваційного розвитку;
- формування і впровадження диференційованого комплексу дієвих державних механізмів стимулювання інноваційного розвитку регіонів.

11.4. Науково-методичні підходи до формування комплексного механізму стимулювання економічного розвитку регіону

Усі державні і недержавні механізми, які використовуються в регіоні з метою стимулювання його економічного розвитку, утворюють комплексний механізм (КМ) стимулювання економічного розвитку регіону (рис. 11.2).

Незважаючи на можливий окремих розгляд різних механізмів управління розвитком регіонів, їх запровадження завжди має комплексний характер, тому заздалегідь необхідно враховувати взаємозв'язки між усіма механізмами, потребу в їх комплексному забезпеченні та можливі ефекти від застосування у регіоні як системі.

Модифікація елементів механізму має відповідати поставленим регіональним цілям виходячи з поточного стану суб'єктів та об'єктів управління, їх зовнішнього середовища. У сучасних умовах значною мірою цей механізм має бути зорієнтований на інноваційний розвиток регіону, його позиціонування в зовнішньому середовищі та зміцнення взаємозв'язків у регіональній економіко-соціальной системі. У цілому він може складатися з різних елементів, які можна розподілити на такі групи: інструменти – інституційні і організаційні; джерела, інструменти та форми фінансування заходів; мету як об'єднувальний елемент усіх складових механізму; принципи формування і застосування механізмів; критерії їх ефективності; адекватні підходи до забезпечення регіонального розвитку тощо.

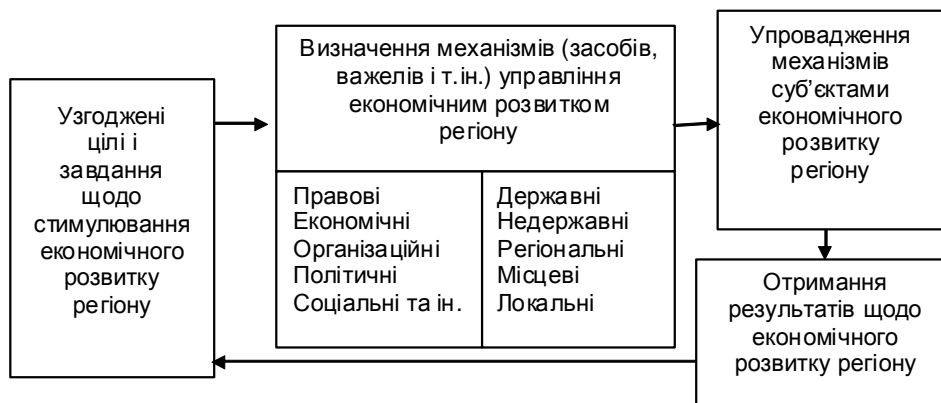


Рис. 11.2. Комплексний механізм стимулювання економічного розвитку регіону

Для забезпечення ефективності реалізації механізмів слід враховувати їх тісний взаємозв'язок, а також зв'язок складових ресурсного забезпечення (рис. 11.3). Значення комплексного ресурсного забезпечення механізмів регіонального розвитку настільки важливе, що навіть одна складова механізму, яка не забезпечена належним чином, може суттєво вплинути на загальну ефективність механізму.

Державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів можна класифікувати за такими ознаками:

- сферою управління: організаційні, інвестиційні, інноваційні, маркетингові, фінансові та ін.;
- сферою отримання основних результатів: економічна, соціальна, екологічна, науково-освітня, культурна, інноваційна тощо;
- типом змінених або сформованих об'єктів: матеріальні об'єкти, нематеріальні активи;



Рис. 11.3. Взаємозв'язок механізмів регіонального розвитку та їх ресурсного забезпечення

- терміном реалізації: коротко-, середньо-, довгострокові;
- часом отримання результатів: коротко-, середньо-, довгострокова перспектива;
- можливістю підвищення ефекту: одноразовий ефект, мультиплікаційний ефект;
- способом оцінки ефектів: можуть бути оцінені кількісно чи якісно;
- об'єктами для впливу: матеріальні, нематеріальні; адміністративно-територіальні одиниці, населені пункти, люди, окремі об'єкти та ін.;
- рівнем упровадження: державний, регіональний, місцевий, локальний, об'єктний;
- масштабом поширення впливу: транснаціональні, державні, регіональні, місцеві;
- поширеністю використання: дифузні, локальні;
- причиною виникнення: реактивні, стратегічні;
- формою впливу: прямий та опосередкований вплив;
- силою впливу: послабленого впливу, помірною впливу, посиленого впливу;
- ступенем взаємозалежності від синхронного упровадження інших механізмів: високий, середній, низький;
- формою: документи, інституції, технології;
- частотою вживання: разові, багаторазові;
- пріоритетністю щодо впровадження: першочергові, другорядні;
- тривалістю дії: тимчасові, постійні;
- складністю внутрішньої побудови: прості, складні;
- новизною: типові, унікальні, інноваційні.

Зазначена класифікація державних механізмів дає можливість уявити, наскільки різними і складними вони можуть бути, а також з'ясувати характеристики обраних механізмів для їх поліпшення та ефективного застосування на практиці. В ідеалі має бути сформований широкий комплекс державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів, який би відповідав усій складності сучасного об'єкта державного управління – регіонів з їх економікою, соціальними відносинами, культурними особливостями і т.ін., а також мав всі зазначені характеристики, оскільки вони представлені з позицій системного підходу.

Загалом проблема забезпечення економічного розвитку регіонів є дуже складною і потребує системного вирішення таких завдань:

на державному рівні управління:

- формування повноцінної системи державного управління регіональним розвитком, у тому числі економічним;
- забезпечення макроекономічної стабільності;

- створення сприятливого інвестиційного клімату в державі;
 - забезпечення належного соціального захисту та охорони здоров'я населення;
 - будівництво і розвиток інфраструктури у регіонах згідно з потребою в економічному розвитку регіонів;
 - удосконалення системи освіти згідно з вимогами потреб в економічному розвитку регіонів;
 - розвиток національної інноваційної системи та одночасно регіональних інноваційних систем;
 - стимулювання міжрегіональних зв'язків;
 - формування і системне застосування спеціальних державних механізмів щодо конкурентоспроможності регіонів;
 - стимулювання конкурентної співпраці між регіонами та їх органами влади;
- на регіональному і місцевому рівнях управління:*
- формування системи управління розвитком регіону за мережовим принципом;
 - створення позитивного іміджу регіону (в державі та на території зарубіжних країн);
 - формування та реалізація людського і соціального капіталу;
 - забезпечення соціального захисту та охорони здоров'я населення;
 - стимулювання розвитку регіональних інноваційних систем;
 - створення сприятливого інвестиційного та бізнесового клімату;
 - будівництво і розвиток об'єктів соціальної, виробничої та ділової інфраструктури;
 - налагодження конструктивної співпраці у регіоні та регіону з інституціями інших регіонів, у тому числі зарубіжних;
 - підтримка збуту продукції, що виробляється в регіоні, за його межами;
 - стимулювання якісної конкуренції і співпраці між суб'єктами господарювання (кластеризація);
 - збереження регіональних традицій та формування нових ціннісних орієнтацій населення;
 - використання ресурсів згідно з принципами сталого розвитку;
 - охорона навколишнього природного середовища;
- на рівні суб'єктів господарювання:*
- зміцнення конкурентних позицій суб'єктів господарювання серед підприємств регіону та за його межами;
 - покращання якості продукції;
 - забезпечення економічної стійкості підприємства;
 - зниження усіх видів витрат;
 - упровадження інновацій;
 - дотримання вимог охорони навколишнього природного середовища;
 - заохочення продуктивності праці;
- на особистісному рівні:*
- здобуття якісної освіти;
 - працевлаштування в організаціях, підприємствах, установах з якомога кращими умовами праці;
 - підвищення рівня кваліфікації;
 - самореалізація;
 - збільшення рівня доходів;
 - покращення умов власної життєдіяльності.

Хоча кожен рівень управління конкурентоспроможністю має свої цілі і завдання, успішність їх реалізації тісно пов'язана із змінами на інших рівнях, тобто, впливаючи на умови якихось суб'єктів, можна спричинити зміни щодо інших суб'єктів на всіх рівнях. Урахування цього є ключовою умовою розробки ефективної регіональної політики щодо підвищення конкурентоспроможності регіонів. Усі зазначені завдання тісно пов'язані між собою. Тому для досягнення відчутних позитивних результатів у забезпеченні економічного розвитку регіону мають бути сформовані нові механізми управління, що забезпечують синергетичний ефект від якісної конвергенції у регіонах, яка досягається завдяки усвідомленню спільних економічних інтересів. Отже, суттєву роль щодо регіонального розвитку мають відігравати безпосередньо регіони та їх органи публічної влади.

Також об'єктивною є необхідність застосування диференційованого підходу в державній регіональній політиці, що зумовлено впливом сукупності факторів (внутрішніх і зовнішніх, матеріальних і нематеріальних, загальних і конкретних, існуючих і необхідних), які в кожному регіоні та його населених пунктах на певному етапі його розвитку будуть особливими та зумовлятимуть отримання інших, ніж в інших регіонах, результатів від упровадження однакових за їх принциповою будовою механізмів (рис. 11.4).

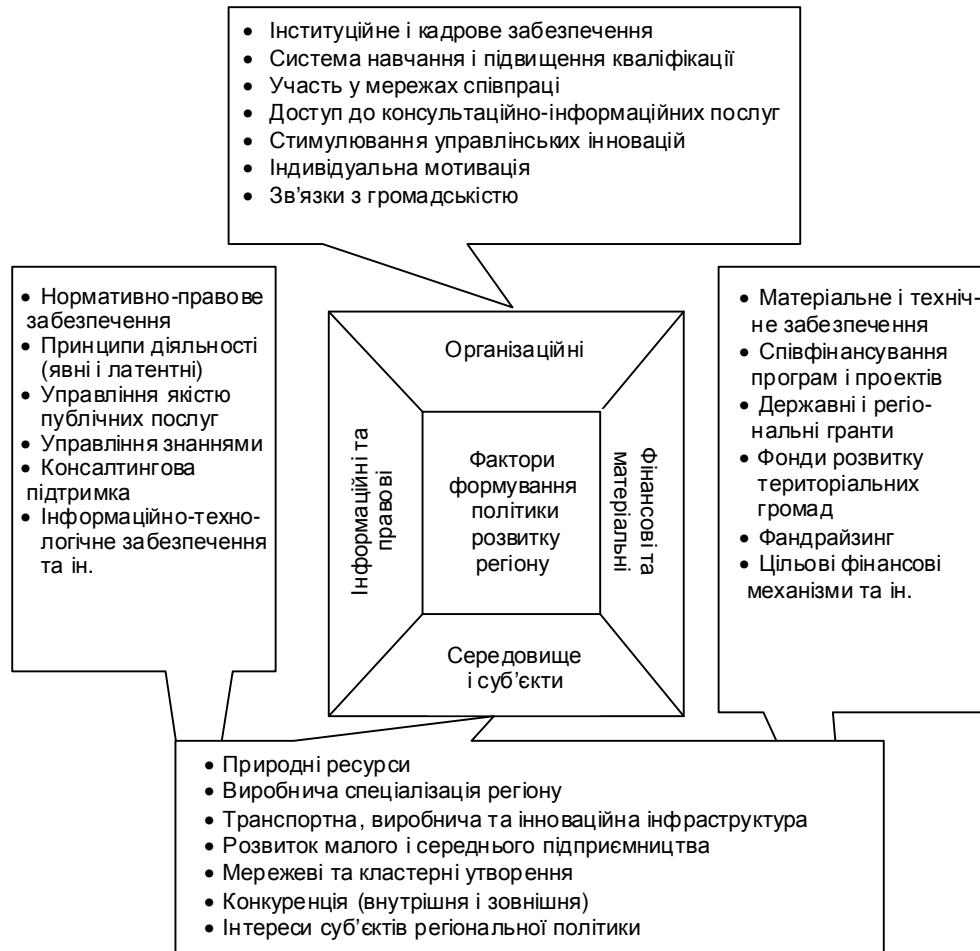


Рис. 11.4. Основні фактори формування політики економічного розвитку регіону

Аналіз зазначених факторів щодо кожного регіону або їх об'єднань необхідний для розробки ефективних цільових державних механізмів. У сучасних умовах типові механізми вже не можуть переважати, вони повинні враховувати специфіку регіонів, тобто бути нетиповими [26].

Технологія розробки і впровадження механізму стимулювання економічного розвитку регіону – складової відповідного комплексного механізму передбачає низку взаємопов'язаних етапів (рис. 11.5), а саме:

1. Аналіз стану регіональної системи, її територіальних і секторальних підсистем (виробничої, інноваційної, соціальної, інформаційної та ін.) і співвіднесення відповідних показників з чинниками економічного розвитку регіону, внутрішніх і зовнішніх впливів, трендів і тенденцій суспільного розвитку та ін.

2. Розробку моделі стану об'єктів регіональної системи та моделі бажаного майбутнього економічного стану регіональної системи, визначення на підставі цього відповідних цілей і завдань.

3. Виявлення максимальної кількості заінтересованих суб'єктів щодо економічного розвитку регіону, їх готовності до певних дій та ресурсів.

4. Розкладання цілей і завдань на конкретні заходи, визначення відповідної технології та необхідного ресурсного забезпечення; прогнозування економічних та соціальних результатів від реалізації запланованих заходів.

5. Досягнення консенсусу між суб'єктами формування і реалізації КМ, уточнення цілей, завдань, системи заходів, обсягу та видів ресурсів та відповідне уточнення складових КМ.

6. Реалізацію заходів, моніторинг їх виконання та відповідне уточнення складових КМ згідно із ситуацією, що склалася.

7. Роботу з громадськістю та економічними суб'єктами регіону протягом реалізації всіх зазначених етапів: інформування про цілі розвитку регіону та вжиття відповідних заходів; виявлення і узагальнення думок, ідей та пропозицій щодо регіонального розвитку; залучення до участі у формуванні і реалізації КМ тощо.

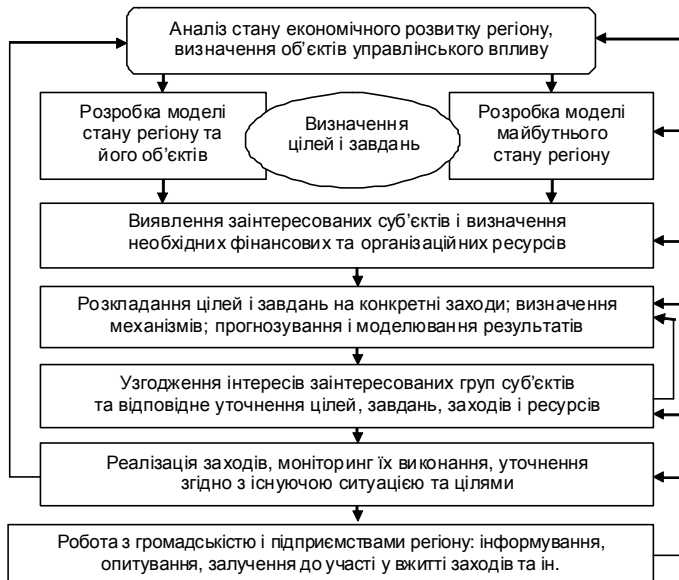


Рис. 11.5. Схема розробки і впровадження механізмів стимулювання економічного розвитку регіону

елементами – внутрішніми і зовнішніми. Для цього необхідне оновлення підходів до аналізу і оцінювання розвитку регіону, яке враховує об'єктивні і суб'єктивні чинники, взаємозв'язки між елементами регіональної системи (сучасні підходи до такого аналізу розкриті у підрозд. 11.1).

Значення аналізу й оцінювання регіону пов'язане з тим, що в разі неврахування певних чинників результативність відповідних механізмів буде іншою, ніж це передбачалося, адже регіон є динамічною самоорганізованою системою.

З огляду на потребу в зміцненні взаємозв'язків для якісної самоорганізації у регіоні необхідна цілеспрямована робота органів публічної влади регіону із суб'єктами регіонального розвитку. Разом з тим в умовах соціально-економічної інтеграції регіони реалізуються в зовнішньому середовищі, що підвищує значущість зовнішніх факторів для планування регіонального розвитку. Так, фокус уваги відповідальних органів влади має суттєво переміститися з переважно проблем розвитку регіону на пошук можливостей для розвитку. Оцінка лише внутрішніх тенденцій розвитку сфер і галузей регіону, що характерно для вітчизняної практики регіонального управління при формуванні стратегій і програм розвитку, вже не забезпечує ефективних стратегічних і тактичних рішень.

Отже, мають змінитися методологічні основи оцінювання розвитку регіону, результати якого повинні стати надійною основою для формування механізмів впливу на економічний розвиток регіону зокрема і його конкурентоспроможність загалом.

Прогнозування економічних і соціальних наслідків застосування КМ потребує визначення конкретних меж і результатів розвитку регіону на певний час. Для цього необхідна розробка моделі регіону з бажаним станом економічного розвитку. Основна складність процесу розробки полягає в тому, що сучасне суспільство функціонує в умовах невизначеності. Тому таке завдання передбачає урахування дуже великого обсягу інформації про регіон, його потенціал розвитку, потенціал системи управління цим розвитком, а також про потенціал інших територій, які впливають на регіон, тенденції і тренди суспільного розвитку загалом. Навіть за умови най-

Крім того, необхідно дотримуватися офіційно затверджених вимог і рекомендацій щодо порядку розроблення і виконання програм [16; 22]. На практиці процес розроблення будь-якої програми чи проекту потребує тривалого часу. Очевидно, що розробка певної програми чи проекту здійснюється не щодня, тому іноді у розробників не вистачає для цього досвіду. У зв'язку з тим, що не всі органи публічної влади мають можливості залучити наукові установи і фахівців, які б професійно сприяли розробці програми, ці документи почасти мають типовий характер і не враховують реальний регіональний потенціал.

Особливо важливим у формуванні ефективного КМ є визначення *реального стану регіону як системи*, стану її елементів та якості взаємозв'язків з іншими

кращого прогнозування воно є ймовірнісним, тому доцільно розглядати не один сценарій розвитку регіону, а кілька і відповідні йому варіанти КМ.

Визначаючи ресурси для реалізації КМ, слід враховувати рівень реальної консолідації органів влади регіону та суб'єктів його реалізації. У цьому разі така консолідація визначається спільним фінансуванням і реалізацією регіональних та місцевих проектів. Згідно з вітчизняною практикою почасті підприємства суттєво змінюють свої плани і не реалізують запланованих разом із владою заходів, тому слід зважати на те, що спільне фінансування збільшуватиметься поряд із підвищенням рівня публічно-приватної взаємодії та взаємної довіри. Однак воно суттєво залежатиме і від конкретних ситуацій, які виникають у діяльності потенційних інвесторів, які можуть швидко змінюватися, а отже, ризик недофінансування проектів завжди існуватиме.



Формуючи модель соціально-економічного розвитку певного регіону, важливо враховувати закономірності суспільного і територіального розвитку та управління ним, а також адекватно визначити:

- методик оцінювання стану розвитку регіону, що дає змогу дістати найточніші уявлення про реальну модель об'єкта;
- базові наукові теорії територіального розвитку і управління, які будуть покладені в основу моделі;
- заінтересованих суб'єктів, які виявляють явний або латентний інтерес щодо стану регіону;
- чіткі цілі розвитку регіону;
- об'єкти управління;
- наявні та необхідні ресурси;
- систему дієвих принципів реалізації регіональної політики;
- механізми та інструменти управління регіональним розвитком, досягнення поставлених цілей.

Визначення організаційно-управлінських способів досягнення поставленої мети впровадження КМ пов'язане зі з'ясуванням реальних можливостей змінювати регіональну систему. Це залежить від спроможності суб'єктів управлінського впливу змінювати певні об'єкти за певний період часу, а також здатності суб'єктів регіональної економіко-соціальної системи змінюватися в результаті управлінського впливу на них. Приклади розроблених і реалізованих в Україні стратегій розвитку регіонів свідчать про завищені та нечітко визначені очікувані показники і цілі, недостатнє врахування специфіки функціонування місцевого підприємництва, громадських інститутів, регіону як системи загалом.

Розробка КМ передбачає *необхідність вжиття інноваційних підходів.*

Інноваціями в регіональному управлінні (РУ) можуть бути, наприклад, нові організаційні структури, фінансові, інформаційні та інші механізми управління регіональним розвитком, нові методи управління, підходи у взаємодії з громадськістю, бізнесом та ін.



Інновації в регіональному управлінні – нові форми і методи роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, нові управлінські технології чи підходи щодо розв'язання регіональних проблем, які передбачають виявлення і використання латентних потенціалів системи регіонального управління та регіону як об'єкта управління, на основі емпіричного досвіду і новітніх наукових досягнень [33].

Зокрема, на сучасному етапі розвитку України РУ є необхідними для вирішення таких завдань:

- удосконалення організаційно-управлінських процесів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
- розробки більш ефективних регіональних програм і проектів;
- удосконалення взаємодії органів влади з громадськістю та суб'єктами господарювання;
- сприяння розвитку підприємництва;
- залучення інвестицій;

- використання фандрайзингу для розв’язання регіональних проблем;
- розробки стратегій територіального маркетингу;
- формування певних суспільних настроїв та регіональної культури;
- вирішення конкретних завдань місцевого розвитку;
- ефективного використання наявних ресурсів та ін.

Джерелами ідей щодо механізмів стимулювання економічного розвитку регіону мають бути не лише органи публічної влади, їх службовці і посадові особи, а й решта зацікавлених суб’єктів – підприємства, наукові установи, освітні заклади, соціальні та інші інститути. Завдання влади – створити умови для генерації ідей та визначити найбільш прогресивні з них.

Нині у світі застосовується багато різних способів стимулювання економічного місцевого і регіонального розвитку. Якщо для суб’єкта господарювання в умовах дії економічного закону конкуренції необхідною є комерційна таємниця, яка забезпечує вироблення товару підвищеного попиту і одержання високих прибутків, то для території в сучасних умовах розвитку демократичного суспільства характерною є прозорість дій. Тож регіональні і місцеві програми з відповідними інструментами і механізмами, в тому числі закордонні, завжди можна знайти в інтернет-мережі. Водночас уже досить відомо, що їх “запозичення” не завжди може бути виправданим з огляду на швидкість суспільних змін та особливості кожної території і загальної ситуації. Проте такі розвідки в будь-якому разі є необхідними.

Якщо ще 10–15 років тому у сфері інформаційної діяльності органів влади основною була проблема доступу до різноманітної інформації з боку як громадян, так і самих органів влади, то на сьогодні створення сайтів у мережі Інтернет, діяльність засобів масової інформації та процедури державної регуляторної політики створили передумови для побудови нової системи інформаційних відносин. У цьому аспекті для забезпечення бажаного розвитку українських регіонів важливими є заздалегідь продумана інформаційна політика та її вплив на життєдіяльність регіону.

Зважаючи на зумовленість розвитку регіону як системи заходів регіональної політики, можна зробити висновок про важливість і необхідність перших суттєвих кроків, які забезпечать незворотність і прискорення наступних змін у регіоні. В сучасних умовах це можливо шляхом сприяння розвитку підприємств і організацій регіону, їх максимально можливого функціонального зближення – мережування.



Мережевий підхід полягає в розгляді різних форм діяльності як діяльності, спрямованої на побудову мережі – об’єднання суб’єктів на основі спільних інтересів і технологій.

Електронна держава (*e-government*), електронна робота (*e-work*), електронне суспільство (*e-society*), електронне навчання (*e-learning*), соціальні мережі, асоціації, технологічні платформи, кластери, технопарки та ін. є складовими мережевого підходу.

Мережевий підхід має реалізовуватися шляхом ужиття комплексу заходів щодо зближення всіх регіональних суб’єктів і знайти відображення в сучасних стратегіях і програмах розвитку регіонів. Цей підхід повинен стати базовим при формуванні заходів розвитку регіону в усіх сферах і галузях, оскільки він забезпечує мультиплікативні позитивні ефекти та підвищує загальну ефективність дій у досягненні цілей регіонального розвитку.

Кожен регіон може розробити для себе власний механізм використання інноваційно-творчого потенціалу для розробки рішень інноваційного типу. Загалом він належить до інформаційних механізмів і має враховувати потреби та інтереси всіх суб’єктів, які впливають на розвиток регіону. Найважливішим завданням ефективного застосування цього механізму є створення сприятливого інноваційного середовища регіональних органів влади, що значною мірою залежить від рівня розвитку комунікацій і взаємодії у системі регіональних органів влади та їх структурних підрозділах, а також із зовнішнім середовищем. Для цього необхідно змінювати організаційні засади регіонального управління, надаючи суттєвого значення всім суб’єктам майбутніх інновацій – від інституцій до кожної окремої людини.



Після досягнення регіоном високого конкурентного статусу необхідно буде його утримувати на цьому рівні, тому наступний етап буде не менш складним і передбачатиме нові пріоритети, пов’язані з диверсифікацією економічного та інноваційного

розвитку, більш активним використанням зовнішніх можливостей, збільшенням частки послуг у валовому регіональному продукті, та ін. Це вимагатиме дедалі більше інноваційних рішень щодо стимулювання регіонального розвитку, а отже, має посилюватися регіональне управління.

З огляду на сучасну динаміку соціально-економічних процесів регіональна управлінська система має бути готова до постійних нововведень. Багато вчених визнає, що відмова від концепції лінійності і перехід до вивчення економіки як великої відкритої системи формує нову методологію принципів і механізмів еволюційного розвитку у формі потоку безупинного ускладнення організаційних моделей і структур від їх найпростіших форм до диференційованих складноорганізованих структур. Результати фундаментальних і прикладних досліджень, а також знання про прогресивні технології визначають як траєкторію соціально-економічного розвитку суспільства, так і його нові організаційно-структурні форми. Саме нелінійність покладено в основу розробки теоретичних принципів управління соціально-економічними процесами як такими, що відбуваються у відкритих нелінійних системах. Зокрема, підхід з позицій управління згаданими процесами в нелінійних системах має стати базовим щодо управління інноваційними процесами в Україні.

Слід також визначити ефективні *методи розробки рішення*. На сьогодні існує велика кількість такого виду методів: аналітично-систематизаційний, асоціацій і аналогій, дерева рішень, Дельфі, математичні, “мозкової атаки”, морфологічний аналіз, порівнянь, розстановки пріоритетів, системний підхід, структурно-функціональний, сценаріїв, теорії ігор і т.ін.

Ефективним методом прогнозування соціально-економічного розвитку, який починаючи з 90-х рр. ХХ ст. активно використовується десятками країн світу, є форсайт – метод мобілізації великої кількості учасників для формування пріоритетів щодо досягнення якісно нових результатів у різних галузях. Метод дає змогу не лише спрогнозувати майбутнє обраного об’єкта, а й узгодити інтереси усіх задіяних суб’єктів, розробити “дорожню карту” змін.

Ураховуючи принципову складність процесу розробки механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів та оформлення їх у відповідні управлінські рішення, особлива увага має приділятися кадровому забезпеченню цього процесу, адже навіть найідеальніша реалізація механізму, який не узгоджений з усіма факторами регіонального розвитку, не забезпечить необхідних результатів.



Сучасна наука і практика пропонують широкий комплекс інструментів щодо розробки механізмів управління. Водночас ефективність їх запровадження суттєво залежить від якісного поєднання та урахування особливостей об’єкта впливу та інтегральної спроможності системи регіонального управління.

Формуватися комплексний механізм стимулювання економічного розвитку регіону має на основі системного підходу, який серед іншого передбачає:

- системне бачення регіону як єдиного цілого в середовищі його функціонування;*
- виявлення ключових детермінант сучасного стану регіону, моделювання їх стану і впливу на майбутнє;*
- урахування дедалі більшої різноманітності світу та невизначеності;*
- застосування інноваційних рішень;*
- функціональне мережування агентів регіональних змін навколо спільних цілей;*
- організацію якісної постійної координації суб’єктів економічного розвитку регіону;*
- застосування диференційованого підходу в державній регіональній політиці;*
- розробку та ефективне використання ексклюзивних методик аналізу проблем, вироблення і реалізацію рішень, що відповідають поставленим цілям і особливостям регіонів.*



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Сформулюйте визначення понять “аналіз економічного розвитку регіонів” та “оцінювання розвитку регіонів”.

2. Які основні підходи до аналізу та оцінювання розвитку регіонів?
3. Які методи аналізу розвитку регіонів застосовуються в сучасній практиці регіонального управління?
4. Що включає методика аналізу (оцінювання) розвитку регіону?
5. Які підходи і методи аналізу можуть бути ефективними для оцінювання економічного розвитку регіонів у сучасних умовах? Чи можуть вони виключати один одного?
6. Які типи державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів застосовуються у світовій практиці?
7. Від яких основних чинників залежить ефективність державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів?
8. Які механізми державного стимулювання економічного розвитку регіонів застосовуються в Україні? Коли вони почали застосовуватися?
9. Назвіть основні проблеми реалізації державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів в Україні.
10. До механізмів якого типу належать кластери? Відповідь обґрунтуйте.
11. Які органи влади здійснюють формування і реалізацію регіональної політики в інноваційній сфері в Україні?
12. Наведіть визначення регіональної інноваційної системи (РІС). Які її головні характеристики?
13. Які типи об'єктів належать до інноваційної інфраструктури?
14. У чому подібність та відмінність кластерів, технопарків, наукових парків і технополісів?
15. Яку роль відіграють бізнес-інкубатори у забезпеченні інноваційного розвитку регіону та формуванні РІС?
16. Назвіть форми державної підтримки інноваційного розвитку регіонів.
17. Які нормативно-правові акти регулюють діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері інноваційного розвитку регіонів?
18. Які проблеми стримують інноваційний розвиток регіонів України?
19. Які механізми входять до складу комплексного механізму стимулювання економічного розвитку регіону?
20. За якими ознаками можна класифікувати державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів?
21. У який спосіб має формуватися механізм стимулювання економічного розвитку регіону, щоб він був максимально ефективним на практиці?

Список використаних джерел

1. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України : прийнятий 23 берез. 2000 р. № 1602-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
2. Про індустриальні парки : Закон України : прийнятий 21 черв. 2012 р. № 5018-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – 31 трав. – № 22. – Ст. 212.
3. Про інноваційну діяльність : Закон України : прийнятий 4 лип. 2002 р. № 40-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
4. Про наукові парки : Закон України : прийнятий 25 черв. 2009 р. № 1563-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 51. – Ст. 757.
5. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України : прийнятий 13 груд. 1991 р. № 1977-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
6. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України : прийнятий 10 лют. 1995 р. № 51/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.
7. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України : прийнятий 16 січ. 2003 р. № 433-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 93.
8. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України : прийнятий 22 берез. 2012 р. № 4618-VI 14 // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 3. – Ст. 23.

9. Про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності технологічних парків : Закон України : прийнятий 16 лип. 1999 р. № 991-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 363.
10. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
11. Про затвердження Концепції державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
12. Про затвердження Державної цільової економічної програми “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009–2013 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2008 р. № 447 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 36. – С. 40. – Ст. 1201.
13. Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів від 20 черв. 2007 р. № 833 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 46. – С.10. – Ст. 1872.
14. Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 черв. 2011 р. № 650 // Уряд. кур’єр. – 2011. – 27 лип. (№ 135).
15. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р. № 476 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 37. – С. 32. – Ст. 1248.
16. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 107 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – С. 86. – Ст. 313.
17. Про утворення Державної інноваційної небанківської фінансово-кредитної установи “Фонд підтримки малого інноваційного бізнесу” : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 груд. 2011 р. № 1396 // Уряд. кур’єр. – 2012. – 3 лют. (№ 21).
18. Про Раду регіонів : Указ Президента України від 9 квіт. 2010 р. № 533 // Уряд. кур’єр. – 2011. – 14 квіт. (№ 68).
19. Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, операцій та інтеграції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 верес. 2011 р. № 896-р // Уряд. кур’єр. – 2011. – 12 жовт. (№ 188).
20. Про перейменування регіональних центрів інноваційного розвитку : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 черв. 2010 р. № 1289-р // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 50. – С. 59. – Ст. 1665.
21. Про затвердження Методики розрахунку інтегральних регіональних індексів економічного розвитку : Наказ Держ. ком. статистики України від 15 квіт. 2003 р. № 114. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN7184.html
22. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання : Наказ М-ва економіки України від 4 груд. 2006 р. № 367. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0367665-06>
23. Про затвердження примірних статутів та методичних рекомендацій : Наказ Держ. ком. України з питань науки, інновацій та інформатизації від 27 груд. 2010 р. № 150. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0150822-10>
24. Балацький О. Ф. Загальні проблеми оцінки економічного потенціалу території / О. Ф. Балацький. – Режим доступу : <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d000.pdf>
25. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : практ. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко ; Швейцар.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ “Софія-А”, 2012. – 88 с.
26. Дегтярьова І. О. Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління : монографія / І. О. Дегтярьова. – К. : НАДУ, 2012. – 368 с.
27. Звіт про конкурентоспроможність України 2012. Назустріч економічному зростанню та процвітанню. – К. : Фонд “Ефектив. упр.”, 2012. – 208 с.
28. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.

29. *Кравченко В.* Регіональна політика держави: пріоритети і цілі / В. Кравченко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції / за заг. ред. І. Бутка. – К. : [б. в.], 1994. – 160 с.
30. Методичні матеріали для інформаційно-консультаційної підтримки об'єктів інноваційної інфраструктури та забезпечення їх взаємодії // Офіц. сайт Держ. ком. з питань науки, інновацій та інформації України. – Режим доступу : http://www.dknii.gov.ua/images/stories/metod_mater_innov.doc
31. Міжвідомчий центр з організації перепідготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=125417
32. Офіційний сайт Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України. – Режим доступу : <http://www.dknii.gov.ua/>
33. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с.
34. Український інститут науково-технічної та економічної інформації. – Режим доступу : <http://store.uinte.kiev.ua/>
35. *Шовкалюк В. С.* Інноваційний розвиток України: особливості 2012 року / В. С. Шовкалюк. – Режим доступу : http://www1.nas.gov.ua/publications/books/serii/academy/1102010/Documents/2013_7/Nauka_Ukr_V7_4.pdf
36. Щодо державної політики підтримки розвитку інноваційних кластерів у промисловості України : аналіт. зап. Нац. ін-ту стратег. дослідж. при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1069/>
37. *Clark G.* Recession, Recovery and Reinvestment : the role of local economic leadership in a global crisis / G. Clark. – Barcelona : BEL CANTO, 2009. – 340 p.
38. *Cooke P.* The network paradigm: new departures in corporate and regional development / P. Cooke, K. Morgan // Environment and Planning. – 1993. – 11 (5). – 564 p.
39. European Technology Platforms. – Режим доступу : <http://cordis.europa.eu/technology-platforms/>
40. Europe 2020. Une strategie pour une croissance intelligente, durable et inclusive // Europe – the official website of the European Union. – Режим доступу : http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf
41. International Association of Science Parks. – Режим доступу : <http://www.iasp.ws/>
42. *Garelli S.* Competitiveness of Nations: The Fundamentals / S. Garelli. – Режим доступу : <http://members.shaw.ca/compilerpress1/Anno%20Garelli%20CN%20Fundamentals.htm>
43. *Kokkonen E.* Cooperation for Regional Innovation Promotion / E. Kokkonen. – Riga, 25 October, 2007. – 12 p. – Режим доступу : http://www.vraa.gov.lv/uploads/documents/sadarbiba/ek_riga_251007_opening.pdf
44. *Krugman P. R.* The Role of Geography in Development / P. R. Krugman // International Regional Science Review. – 1999. – Vol. 22. – N 2. – P. 142–161. – Режим доступу : <http://ebour.com.ar/pdfs/The%20Role%20of%20Geography%20in%20Development.pdf>
45. *Martin R.* Thinking About Regional Competitiveness : Critical Issues / R. Martin. – 78 p. – Режим доступу : <http://www.emda.org.uk/research/documents/research-studies/projects/RonMartinpaper1.pdf>
46. *Monterisi A.* Regional innovation strategies: the Apulian experience and the role of ARTI / A. Monterisi. – Brussels, 7 October, 2009. – 18 p. – Режим доступу : http://www.arti.puglia.it/fileadmin/user_files/download/OD_Puglia_7oct09_ilo.pdf
47. *Muro M.* The New “Cluster Moment”: How Regional Innovation Clusters Can Foster the Next Economy / M. Muro, B. Katz. – Режим доступу : http://www.brookings.edu/papers/2010/0921_clusters_muro_katz.aspx
48. *Raducan O.* The main financing sources for regional policy implementation in the European Union / O. Raducan // Public administration and regional studies. – 2008. – N 1. – P. 1–10.

49. Regional Competition; with 29 tables / Peter W. J. Batey; Peter Friedrich ed. – Berlin ; Heidelberg ; New York ; Barcelona ; Hong Kong ; London ; Milan; Paris; Singapore ; Tokio : Springer, 2000. – 168 p.
50. Regional Development Policies in OECD Countries. – OECD : [s.n.], 2010. – 388 p.
51. Regional Innovation Strategy for the South West region of Bulgaria. – Режим доступа : <http://www.innovating-regions.org/download/RIS%20South%20West%20Bulgaria%20Executive%20Summary.pdf>
52. Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020 : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. – Brussels, 6.10.2010. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf
53. Regional policy instruments // Methodic support of regional development in Czech republic. – Режим доступа : <http://www.regionaldevelopment.cz/index.php/instruments.449.html>
54. Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions : Commission Staff Working Document. – November 2008. – Brussels : [s. n.], 2008. – 47 p.
55. *Rolínek L.* Strategic management and measurement of competitiveness of regions on example of countries eu / L.Rolínek // Journal of Central European Agriculture. – 2008. – Vol. 9. – N 1. – P. 17–21.
56. *Sepic D.* The regional competitiveness: some notions / D. Sepic. – М. : Russian-European Centre for Economic Policy (РЕСЕР), 2005. – 39 p.
57. *Tomaney J.* Place-based approaches to regional development: global trends and Australian implications: A report for the Australian Business Foundation, November, 2010, Sydney / J. Tomaney. – Sydney : [s. n.], 2010. – 34 p.
58. World Technopolis Assotiation. – Режим доступа : <http://www.wtanet.org/Emain.mf>

ТЕМА 12. УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМИ ЛОГІСТИЧНИМИ СИСТЕМАМИ

12.1. Зміст та сутність логістичного менеджменту в регіональному управлінні

Основою формування і розвитку систем управління регіональним розвитком є системні дослідження. За усталеними підходами системні дослідження базуються на сукупності наукових теорій, концепцій і методів, у яких об'єкт дослідження розглядається як система.



Системні дослідження в регіональному управлінні – сукупність форм і методів розв'язання наукових, соціальних, економічних, технічних та інших проблем регіонального розвитку різної природи, які при всій їх специфіці і різноманітності схожі в розумінні і розгляді об'єктів, що вивчаються ними, як систем, тобто множини взаємопов'язаних елементів, які виступають як єдине ціле.

До найбільш складних об'єктів системних досліджень у регіональному управлінні відносять регіональні системи, які мають логістичний характер і являють собою множину взаємопов'язаних елементів, що виступають як єдине ціле зі всіма властивими йому внутрішніми і зовнішніми зв'язками та ознаками.



Логістика – наука про управління й оптимізацію потоків різної природи у певній макрочили мікроекономічній системі для досягнення поставлених перед нею цілей.



З позицій державного управління логістичне регіональне управління – інтегральний інструмент формування державної регіональної політики, який сприяє досягненню стратегічних, тактичних чи оперативних цілей держави й суспільства, створенню умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку за рахунок ефективного з погляду зниження загальних витрат і задоволення вимог населення управління потоками різної природи, зокрема матеріальними і(чи) потоками послуг, потоками інформаційних, фінансових, трудових та інших ресурсів.

Метод цілісного підходу до логістичних об'єктів у регіональному управлінні має велике значення для становлення більш високого рівня мислення, а саме переходу його від аналітичного до синтетичного, яке спрямовує пізнавальний процес на всебічне і глибоке пізнання явища регіонального розвитку.



Визначальною ознакою можливості використання інструментів логістики в регіональному управлінні і формуванні систем регіонального розвитку є наявність і рух виділених потоків різної природи.

Основні методологічні особливості системних досліджень у регіональному управлінні можна охарактеризувати так.

Для системних досліджень характерний особливий тип дійсності, що вивчається, вона є, як правило, багатогранною. Насправді, щоб побудувати системну теорію регіонального розвитку, необхідно одночасно вирішити низку різних завдань, нерідко віднесених до вельми віддалених одна від одної наукових дисциплін. Згідно із цим різнотипними завданнями виявляється і решта компонентів предмета системного дослідження. Проте всі компоненти такого роду по-

винні бути об'єднані в деякий цілісний пізнавальний організм регіонального розвитку. Як здійснити таке об'єднання? На це запитання має відповісти методологія.

Можливість і необхідність використання методів і засобів різних наук в одному системному дослідженні конкретної регіональної логістичної системи визначає специфічну проблему наочної належності – виявлення того, наскільки адекватна та чи інша група засобів певному предмету дослідження.



У сфері формування державної регіональної політики такими проблемами є:

- низький рівень інвестиційної привабливості регіонів та інноваційної активності в них;
- нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктури;
- поглиблення регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів;
- слабкі міжрегіональні зв'язки;
- нераціональне використання людського потенціалу.

Високий ступінь абстрактності системних досліджень відкриває для кожного з таких досліджень практично необмежені можливості вибору (побудови) емпіричного матеріалу за напрямками регіонального розвитку. З одного боку, широта емпіричного поля дає змогу швидко одержувати теоретичні висновки, з другого – вона перешкоджає переходу від абстрактних теоретичних схем до отримання заданих предметом результатів. Звідси необхідність спеціального аналізу законів побудови емпіричного поля в системному дослідженні регіональної логістичної системи, внутрішньої будови цього поля залежно від специфіки предмета і співвідношення різних за типом та будовою емпіричних сфер, які об'єднуються одним дослідженням.



Дедалі більше усвідомлення використання “багатошаровості” рівнів аналізу стає характерною ознакою сучасного етапу розвитку системних досліджень у сфері регіонального управління. В цих дослідженнях виділяються три аспекти:

- розробка теоретичних основ системного підходу за напрямками регіонального розвитку;
- побудова адекватного системному підходу дослідницького апарату (формальна сфера);
- застосування системних ідей і методів (прикладна сфера).

Труднощі, з якими доводиться стикатися в процесі системних досліджень регіональних логістичних систем, зумовлені неадекватністю “жорсткої” системної методології завданням дослідження.

Істотною особливістю регіональної логістичної системи є те, що ці системи, як правило, не мають чіткої структури, є “слабкоструктурованими”. Системний підхід у цьому разі має не тільки відповісти на запитання про оптимальні шляхи досягнення заданої мети, а й сприяти правильному формулюванню самої мети системи. Особливо виразно ці особливості слабкоструктурованих систем виявляються під час ухвалення рішень.



Запропоновані П.Чеклендом концептуальні схеми і моделі, що реалізують ітеративний процес дослідження систем цього типу, є основою його “м'якої системної методології” (Soft System Methodology (SSM)), що узагальнює досвід аналізу, діагностики, моделювання і проектувань систем, які включають людину [58].

Загальна методологічна схема SSM включає 7 основних стадій процесу і може використовуватися під час формування регіональної логістичної системи:

- усвідомлення наявності проблемної ситуації й акумуляція якомога більш повної інформації, що характеризує цю ситуацію за напрямком регіонального розвитку;
- фіксація проблемної ситуації у вигляді деякого опису;
- формулювання “основних визначень” відповідної системи, що відображає зафіксовану проблемну ситуацію;
- створення і тестування концептуальних моделей, спрямованих на визначення способів повного або часткового розв'язання певної проблеми;

- порівняння результатів моделювання з описом проблемної ситуації;
- визначення на основі проведеного на попередньому етапі зіставлення комплексу здійснених і бажаних (для суб'єкта) змін у вихідній ситуації.



В основу “жорсткої” системної методології покладено визначення альтернативних способів досягнення заданої мети і вибір альтернативи, що задовольняє задані критерії. Для цього створюється модель, звичайно кількісна, яка дає змогу генерувати і порівнювати різні альтернативи.

Головна особливість “м'якого” системного підходу, що відрізняє його від “жорсткої” схеми, полягає в тому, що він включає фазу порівняння моделей з описом початкової проблемної ситуації. Це порівняння може здійснюватися, зокрема, шляхом “накладання” концептуальних моделей на початкове уявлення про проблемну ситуацію. Проте, як зазначає П.Чекленд [58], це далеко не єдиний метод: можливі різноманітні способи зіставлення концептуальних моделей з реальністю, як вона відображена в початковій проблемній ситуації, наприклад щодо регіональної проблеми забезпечення населення якісною питною водою.



Моделі можуть слугувати основою для більш глибокого розуміння проблемної ситуації шляхом додаткового обстеження регіональної логістичної системи, що вивчається.

Результати моделювання регіональної логістичної системи можуть стати засобом формулювання і систематизації сукупності питань відносно досліджуваної системи, спрямованих на відповідні суб'єкти, або ініціювати обговорення посадовими особами та фахівцями, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні, проблем, розв'язати які вони прагнуть.



Наприклад, моделювання процесів та наслідків підтоплення вимагає прийняття посадовими особами та фахівцями управлінських рішень, пов'язаних із загрозами безпеці проживання населення, зниженням сейсмічної стійкості території та негативним впливом на ведення сільського господарства.

Це найскладніша стадія аналізу, що вимагає взаємодії посадових осіб, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні, не тільки з менеджерами, які приймають рішення, а й з операційним персоналом підприємства за напрямом регіонального розвитку, споживачами і суміжними підприємствами.



Об'єктом дослідження є регіональна логістична система та процеси в цілому у їх взаємодії із середовищем. Принципово важливо розрізняти дослідження системного (складного) об'єкта і системне дослідження такого самого об'єкта.

Системне дослідження виходить з того, що специфіка складного логістичного об'єкта регіонального розвитку пов'язана не тільки з особливостями його елементів, а й з характером взаємовідношень між певними його елементами.

Системні дослідження мають на меті виявити механізм функціонування й розвитку логістичного об'єкта регіонального розвитку в його внутрішніх і зовнішніх (його взаємовідношень з середовищем) характеристиках.

Структурне дослідження може абстрагуватися від усього, крім структури об'єкта, що вивчається.

Системне дослідження за напрямом регіонального розвитку покликане розкрити не тільки принципи взаємозв'язку елементів у цілому, а і їх якісну своєрідність.



Системні дослідження логістичного об'єкта, як правило, зводяться до структурних і функціональних досліджень. У разі структурного дослідження предметом досліджень є склад, конфігурація, топологія; функціонального дослідження – динамічні

характеристики, стійкість, живучість, ефективність, тобто все те, що при незмінній структурі системи залежить від властивостей її елементів і їх відношень.

Крім загальної теорії систем і наук, що вивчають конкретні системи, системні дослідження за напрямками регіонального розвитку включають також такі відгалуження наукового знання, як системний аналіз і системний підхід.

У сучасному науковому знанні центральне місце займають проблеми системно-структурного дослідження об'єктів. Логістика в регіональному управлінні сформувала свої предмети дослідження як специфічно структурні і системні.

Одне з найважливіших завдань системно-структурного дослідження – синтез у єдиній теоретичній системі різних знань про один об'єкт регіонального розвитку (або групі взаємопов'язаних об'єктів).



До таких об'єктів можна віднести процес поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівнях, яке істотно ускладнює реалізацію єдиної політики у сфері соціально-економічних перетворень, підвищує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів і послуг; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикордонного співробітництва; ускладнює розв'язання екологічних проблем.

Обґрунтований методологічний підхід до досліджуваної проблеми вимагає передусім чітке розмежування понять “об'єкт” і “предмет” дослідження.

Об'єкт дослідження – це реальність, яка вивчається, освоюється і яка завжди відмінна від наявного в певний момент обмеженого, відносного знання.

Предмет вивчення формується в процесі самого дослідження. Приступаючи до вивчення якого-небудь об'єкта, обирають один або кілька його аспектів. Виділені аспекти стають “замінником” усього об'єкта.

Характер предмета залежить не тільки від того, який об'єкт регіонального розвитку він відображає, а й від того, навіщо цей предмет сформований, для вирішення якого завдання. Завдання дослідження і об'єкт є двома чинниками, які визначають, як, за допомогою яких засобів – прийомів і способів дослідження – буде сформований необхідний для вирішення певного завдання предмет регіонального розвитку.



Регіональна логістична система є сукупністю елементів, що взаємодіють один з одним і функціонують у рамках системи. Поза цією системою вони є об'єктами, що мають лише потенційну здатність до утворення системи.

До кожного значного логістичного завдання регіонального розвитку необхідно ставитися як до складної системи, тобто виявляючи всі взаємозв'язки і наслідки того чи іншого рішення як по вертикалі (за часом), так і по горизонталі (з погляду впливу на інші галузі економіки регіону, регіональну політику). Ідея системи в тому й полягає, що зміни в одному її елементі приводять до ланцюгової реакції змін в інших.



Система регіонального розвитку – повна, цілісна сукупність взаємопов'язаних елементів для реалізації функцій логістичного управління регіональною системою.

Будь-яка регіональна логістична система може бути описана в термінах системних об'єктів, властивостей та зв'язків.

Повна регіональна логістична система складається з усіх об'єктів, властивостей і зв'язків, необхідних для досягнення поставленої мети при певних зв'язках за напрямом регіонального розвитку. Термін “система” найчастіше використовується в розумінні “повна система”.

Поняття повної системи спонукає посадову особу або фахівця, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, визначати межі логістичної проблеми регіонального розвитку,

що підлягає вивченню. За допомогою визначення повної системи посадова особа чи фахівець, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, намагається визначити і розв'язати основну проблему. Остання може мати зв'язки з широким переліком об'єктів. Це зумовлює необхідність ітеративної оцінки альтернативних рішень. Мета такої оцінки полягає у визначенні поведінки всіх системних об'єктів за напрямом регіонального розвитку в умовах, що варіюються.

Дослідження та аналіз проблем як підсистем повної системи забезпечує виконання необхідної умови щодо того, щоб усі аспекти проблеми були функціонально пов'язані. Розгляд проблеми як системи передбачає ідентифікацію параметрів проблеми як параметрів системи. Кожен параметр має бути визначений його властивостями і зв'язками за напрямом регіонального розвитку.



Проблема різних темпів розвитку регіонів пов'язується з дією механізму ринкової конкуренції, рівнем адаптації до умов ринку регіонів з різною структурою економіки та можливостями місцевої влади щодо проведення реформ на регіональному рівні; послабленням ролі держави у спрямуванні та прискоренні регіонального розвитку.

Окремі логістичні системи регіонального розвитку виділяються за функціональною ознакою: з кожною виділеною системою пов'язуються свої функції.

Можна виділити системи в складному об'єкті без його декомпозиції на частини. Критеріями розмежування в ньому є важливі процеси, що відбуваються в складному об'єкті за напрямом регіонального розвитку.



Для того щоб представити об'єкт за напрямом регіонального розвитку як систему, необхідно декомпозувати об'єкт, виявити, наприклад, його просторово обмежені частини або знайти інші форми розчленовування, а потім констатувати існування відношень цих частин у цілісній картині об'єкта.

Представляючи об'єкт регіонального розвитку як систему, посадові особи чи фахівці, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні, формують попереднє уявлення про складові частини об'єкта в їх взаємовідносинах. Система часто визначається як деяка сукупність відношень частин або елементів; таке визначення дає змогу більш чітко сформулювати завдання дослідження, з тим щоб у подальшому перейти до структурного аналізу системи. Проте при побудові об'єкта як системи посадові особи чи фахівці, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні, лише дістають можливість ознайомитися із структурою об'єкта регіонального розвитку, але ще не мають уявлення про дійсну картину структурних відносин.



Визначення системи передбачає такі кроки.

- 1. Виходячи з намічених функцій система виокремлюється (проводиться межа) із зовнішнього середовища на основі встановлення і визначення обмежень і зв'язків її з оточенням. Слід звернути увагу на багатоваріантність і неоднозначність вибору меж.*
- 2. Чітко визначається функція системи, і відповідно до неї система перевіряється на повноту елементів, цілісність, єдність з позиції її функціонування, і зрештою, можливість досягнення бажаної мети. Установлюється наявність зайвих, дублюючих, несумісних чи непотрібних елементів і зв'язків між ними.*
- 3. Будується структура системи, при цьому враховується, що функція може реалізовуватися різними структурами за напрямом регіонального розвитку.*
- 4. Установлюються внутрішні закони, за якими регіональна логістична система функціонує і розвивається. При цьому система повинна розглядатися діалектично, тобто в розвитку і русі. Має бути встановлений зв'язок законів функціонування логістичної системи із законами функціонування системного оточення (середовища і надсистеми).*



Подальший крок у глибшому пізнанні полягає в пошуках закономірностей системних відносин цілісного об'єкта.

Для виділення регіональної логістичної системи в складному об'єкті обираються такі відносини, які істотні в певному завданні.



Сферу економічного розвитку регіонів пов'язують з відносинами, що впливають на конкурентоспроможність, зокрема які визначають стан інфраструктури, рівень пристосування робочої сили до ринкових умов, підтримку розвитку підприємництва, інноваційну спроможність підприємств, стан навколишнього природного середовища та рівень інвестиційної привабливості територій.

Як ознаки, що характеризують саме цілісність системи регіонального розвитку, використовують такі як єдність мети, функціональне призначення, певні функції, наявність середовища, з яким система взаємодіє як єдине ціле.

Конструктивний підхід дає змогу посадовим особам, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні, побудувати систему за напрямом регіонального розвитку шляхом її виділення із середовища. Він базується на розгляді структури системи, яку визначає її функція. З цього погляду будь-яку відкриту систему можна схематично представити у вигляді “чорної скриньки”.

Входи, або ресурси системи за напрямом регіонального розвитку, є компонентами, які передаються системі із середовища. За допомогою входів справляється вплив середовища на систему.

Виходи, або кінцевий продукт системи, – це компоненти, які передаються системою в навколишнє середовище. За допомогою виходів система може вплинути на середовище.

Опис системи за напрямом регіонального розвитку через входи і виходи інколи називають зовнішнім, оскільки він забезпечує розуміння зв'язків системи із середовищем, залишаючи поза увагою те, що відбувається усередині системи. Цей недолік усувається завдяки внутрішньому, локальному опису системи, що розглядає механізм перетворення входів у виходи.

Поняття “система” виникає там і тоді, де і коли проводиться замкнена межа між необмеженою або деякою мірою обмеженою множиною елементів за напрямом регіонального розвитку. Елементи з їх відповідною взаємною обумовленістю, що потрапляють всередину, утворюють систему.

Елементи, що залишаються за межами системи, утворюють множину, яку називають “системним оточенням” (оточенням), або “зовнішнім середовищем”.

Сучасний керівник регіонального рівня все більше усвідомлює, що керована ним система не є ізольованою, незалежною організацією. Вона є частиною держави (великої системи), що різнобічно впливає на регіон.



Середовище, що оточує будь-який регіон, різноманітне і є складною системою, в якій величезну роль відіграють політичні й економічні чинники, чинне законодавство, уряд, чинники науково-технічної природи, постачальники, конкуренти і споживачі.

Сучасний регіон є відкритою системою, яка має тисячі зв'язків із зовнішнім середовищем. Сьогодні, коли “законодавцем” на ринку став споживач, підприємство в регіоні вимушене стати більш відкритою системою, органічною частиною суспільства; інакше воно не зможе вижити і перемогти в конкурентній боротьбі.



Сьогодні підприємства в регіонах України мають враховувати потоки трудових ресурсів, зокрема найвищий рівень міграційного скорочення населення зареєстровано у Закарпатській, Луганській, Чернівецькій та Рівненській областях, а в Одеській області, Автономній Республіці Крим, Київській області, містах Севастополі та Києві і Миколаївській області зареєстровано позитивне сальдо зовнішньої міграції.

Середовище диктує свої умови для побудови регіональної логістичної системи. Це особливо помітно, якщо порівнювати внутрішню структуру регіонів, що функціонують у різних умовах, на різних ринках.

Особливістю формування регіональної логістичної системи є необхідність вписати її в середовище, з яким вона взаємодіятиме.



Структуризацією середовища називається його цілеспрямована підготовка до найкращого сприйняття регіональної логістичної системи. Середовище має бути адекватне основним властивостям системи.

Для формування регіональних логістичних систем необхідно розглянути спеціальні заходи щодо трансформації середовища, які гарантуватимуть їх функціонування або забезпечуватимуть сприятливі для цього умови.

12.2. Засоби управління регіональними логістичними системами



Особливість системного аналізу як комплексного інструменту логістичного регіонального управління полягає в тому, що він орієнтує посадову особу чи фахівця, який опікується питаннями логістики, на розробку методики, що має засоби, які дають змогу поступово формувати модель, визначати її адекватність на кожному кроці формування при виборі елементної бази; формулюванні цілей і виборі критеріїв; виборі методів моделювання; отриманні варіантів рішення, з яких вибирають кращий.



Системний аналіз у логістичному регіональному управлінні може виконуватися в такій послідовності [11; 32; 35; 45]:

- постановка проблеми – точка відліку дослідження. Дослідженню складної регіональної логістичної системи передують структуризація проблеми;*
- розширення проблеми до проблематики, тобто виявлення системи проблем, тісно пов'язаних з досліджуваною проблемою, без урахування яких вона не може бути розв'язана;*
- формулювання цілей: цілі вказують напрям, у якому слід рухатися, щоб поетапно вирішити проблему;*
- розробка критеріїв. Критерій – це кількісне віддзеркалення міри досягнення системою поставлених перед нею цілей, правило вибору пріоритетного варіанта рішення з ряду альтернатив. Критеріїв може бути кілька. Багатокритеріальність є одним із способів підвищення адекватності реальності опису мети регіональної логістичної системи. Критерії повинні описати, по можливості, всі важливі аспекти мети, але при цьому необхідно мінімізувати кількість необхідних критеріїв, наприклад шляхом агрегації;*
- агрегація критеріїв. Виявлені критерії можуть бути або об'єднані в групи, або замінені узагальнюючим критерієм;*
- генерування альтернатив і вибір з них найкращої на основі використання критеріїв. Формування множини альтернатив є творчим етапом системного аналізу регіональної логістичної системи;*
- дослідження ресурсних можливостей, включаючи інформаційні ресурси;*
- вибір формалізації (моделей і обмежень) для вирішення проблеми;*
- побудова регіональної логістичної системи;*
- використання результатів проведеного системного дослідження.*



Актуальність аналізу регіональних логістичних систем підвищується тоді, коли можливість, ресурси і засоби обмежені. У цих умовах важлива наявність впорядкованої процедури визначення цілей, з'ясування їх пріоритетів та ієрархії, підпорядкованості, взаємного зв'язку.

Аналіз регіональної логістичної системи передбачає:

- 1) декомпозицію логістичної системи на її складники (підсистеми або елементи), доступніші для дослідження;
- 2) вибір і використання найбільш відповідних спеціальних методів для вирішення окремих завдань;

3) об'єднання окремих рішень так, щоб була досягнута глобальна мета регіональної логістичної системи.



У процесі аналізу регіональної логістичної системи важливо дотримуватись упорядкованої процедури визначення цілей – з'ясування їх пріоритетів та ієрархії, суцільності і взаємного зв'язку.



Основні етапи аналізу і синтезу регіональної логістичної системи:

- чітке формулювання цілей створення логістичної системи;*
- збирання даних по конкретній логістичній системі для розробки комплексу заходів щодо її дослідження і аналізу;*
- виявлення призначення елементів регіональної логістичної системи з тим, щоб визначити їх склад, методи, форми і способи взаємодії з іншими елементами;*
- розробка кількох варіантів розвитку регіональної логістичної системи при дії різних чинників зовнішнього середовища;*
- вибір оптимального напрямку розвитку регіональної логістичної системи;*
- формулювання основних цілей розвитку регіональної логістичної системи;*
- виявлення критеріїв ефективності функціонування регіональної логістичної системи;*
- установа міри взаємозв'язку цілей регіональної логістичної системи із засобами їх досягнення;*
- розробка програми розвитку регіональної логістичної системи;*
- перевірка ефективності взаємодії елементів регіональної логістичної системи, виявлення і усунення вузьких місць;*
- розробка конкретних показників функціонування регіональної логістичної системи.*



Системний аналіз може здійснюватися лише за наявності арсеналу спеціальних методів системного дослідження логістичних об'єктів (систем).

Основними науковими методами системного аналізу є:

- неформальні: метод сценаріїв, метод експертних оцінок (Дельфі), діагностичні методи;*
- графічні: метод дерева цілей, матричні методи, мережеві методи;*
- кількісні: методи економічного аналізу, морфологічні методи, статистичні методи;*
- моделювання: кібернетичні моделі, описові моделі, нормативні операційні моделі (оптимізаційні, імітаційні, ігрові). Особливістю системного аналізу регіональної логістичної системи є поєднання якісних і формальних методів, що є основою будь-якої використовуваної методики.*



У процесі системного аналізу створюється абстрактна і концептуальна регіональна логістична система, що описується за допомогою символів або інших засобів, що є певним структурно-логічним знаряддям, мета якої – служити інструментом для розуміння, опису, і можливо, повнішої оптимізації поведінки зв'язків і відношень елементів системи регіонального розвитку.

Такого роду абстрактною системою може бути модель або система моделей. Під системою часто розуміють конкретну функціональну модель, адекватну в міру необхідної деталізації опису динаміки функціонування регіональної логістичної системи.



Віртуальні системи – модельні подання реальних об'єктів і процесів регіонального розвитку, що не існують в реальності, але є ізоморфними до них.

Мета побудови моделі полягає в розробці адекватного подання реальної регіональної логістичної системи. Мета посадової особи чи фахівця, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, полягає у створенні моделі регіональної логістичної системи, що він вивчає. Вони намагаються зрозуміти систему як процес з даними об'єктами, властивостями і зв'язками, що комбінуються в процесі функціонування регіональної логістичної системи.

Модель може бути математичною, якщо посадова особа чи фахівець, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, може виділити в проблемі кількісні властивості. Якщо логістична проблема за своєю природою є і кількісною, і якісною, то модель може бути менш строгою. Розробник моделі прагне відтворити в мініатюрній, контрольованій формі функціонування реальної регіональної логістичної системи, що вивчається.



Оскільки структура системної методології досить складна і має тенденцію до ускладнення, її адекватність практиці може бути встановлена шляхом коректного використання засобів більшої чи меншої формалізації.

До таких засобів належать різні формалізовані моделі регіональної логістичної системи (як кількісні, так і якісні). Мають бути чітко визначені умови їх адекватного використання і завдання, які можна вирішувати, структуруючи з їх допомогою складні проблеми і ситуації.



Моделлю називається спеціально синтезований для зручності досліджень об'єкт, що має необхідну міру подібності вихідному об'єкту, адекватну цілям дослідження, сформульований суб'єктом або особою, що прийняла рішення відносно дослідження системи.



Загальна схема формування моделі передбачає три етапи [5; 7; 47].

- 1. Етап аналізу системи. Дії на цьому етапі спрямовані на вивчення регіональної логістичної системи і закінчуються одержанням концептуальної моделі.*
- 2. Етап синтезу моделі. Цей етап полягає в отриманні моделей окремих елементів, формалізації їх зв'язків і послідовному переході від елементів до цілісної моделі.*
- 3. Етап перевірки адекватності моделі і системи. Така процедура супроводжує всі етапи побудови моделі. Завданням цієї процедури є задоволення вимог із забезпечення адекватності моделі і досліджуваної регіональної логістичної системи стосовно досягнення необхідної точності опису процесів, що становлять інтерес для експерта.*

Проблема відповідності між моделлю і реальною системою досить складна. Незважаючи на те, що математичні моделі мають такі важливі переваги, як чіткість, можливість строгої дедукції та перевірки, не слід відмовлятися від використання вербальних моделей. Остання краща, ніж відсутність моделі взагалі або математична модель, яка може фальсифікувати реальність.

Краще мати спочатку вербальну модель з усіма її недоліками, але таку, що охоплює деякий не помічений раніше аспект досліджуваної реальної системи і відкриває можливість подальшої розробки відповідного алгоритму, ніж розпочинати із невідпрацьованих математичних моделей.

Для посадової особи чи фахівця, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, значний інтерес становлять характеристики стратегії, або процесу ухвалення рішення. Вони прагнуть знайти такі рішення, які мають найбільшу цінність як для регіону, так і для споживача при найменшому ризику.

Визначення функціонування системи пов'язане з поняттям “проблемна ситуація”, яка виникає, якщо є відмінність між необхідним (бажаним) результатом та існуючим (реальним).



Проблемна ситуація – різниця між існуючою і бажаною системами регіонального розвитку. Проблемною називається ситуація, що характеризується відмінністю між необхідним (бажаним або планованим) результатом та існуючим. Результат є необхідним, якщо його відсутність може створити загрозу функціонуванню або розвитку системи. Проблемна ситуація – це різниця між існуючою і планованою системами регіонального розвитку [52].

Проблемні ситуації регіонального розвитку можуть виявлятися в симптомах. Симптоми, що систематично виявляються, утворюють тенденцію. Виявлення проблемної ситуації є результатом процесу ідентифікації симптомів. Ідентифікація можлива за умови знання норматив-

ної або планованої поведінки регіональної логістичної системи. Після виявлення проблемної ситуації слід приступити до прогнозування її розвитку і оцінки актуальності її вирішення, що дає змогу визначити необхідність цього рішення.

Як відомо, успішне формулювання логістичної проблеми може бути рівносильне розв'язанню проблеми наполовину. Тому посадова особа чи фахівець, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, приділяє особливу увагу якомога більш ранній оцінці параметрів, властивостей і зв'язків цієї проблеми.

Попередні операції з формулювання проблемної ситуації ставлять за мету:

- вихідне формулювання проблемної ситуації;
- його осмислення відносно різних частин проблемної ситуації;
- осмислення чинників, що стосуються проблемної ситуації;
- загальне уточнення вихідного формулювання проблемної ситуації.



Сьогодні потребує розв'язання проблемна ситуація збереження і зміцнення трудового потенціалу, що має велике значення для сталого соціально-економічного розвитку України. При цьому необхідним є виділення кількісних та якісних параметрів трудового потенціалу, які в умовах кризових явищ в економіці та соціальних суперечностей у суспільстві стають основним чинником розвитку регіонів.



Формулюючи (або здійснюючи постановку) логістичну проблемну ситуацію, посадова особа чи фахівець, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, повинен [8]:

- описати, яким чином проблемна ситуація була виявлена;
- установити, чому вона розглядається як проблемна ситуація;
- відрізнити її від “симптомів” деяких суміжних проблемних ситуацій;
- навести операційні визначення небажаних наслідків проблемної ситуації.



Формулюючи проблемну ситуацію, посадова особа чи фахівець, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, не повинен пропонувати готове рішення або встановлювати причини.

Підготовка формулювання проблемної ситуації спрямована передусім на те, щоб поставити проблемне завдання в центр уваги. До гіпотез на стадії формулювання проблемної ситуації не ставиться жодних вимог. Для забезпечення контролю над проблемною ситуацією регіонального розвитку бажана наявність фактів, що логічно пов'язані. Корисним також може бути встановлення очевидних альтернатив.



Вирішення проблемної ситуації визначається як діяльність, яка зберігає або покращує характеристики функціонування регіональної логістичної системи.



Під час аналізу сутності проблемної ситуації регіонального розвитку передбачається [34]:

- зібрати і проаналізувати частину даних щодо проблемної ситуації, що характеризує недоліки системи;
- зібрати і проаналізувати частину даних, яка характеризує часткове задовільне функціонування системи;
- описати і проаналізувати підсистему, яка безпосередньо породжує дані проблеми, зокрема оцінити вплив підсистеми на повноту, частоту, узгодженість, надійність і точність функціонування;
- виявити зворотний зв'язок, який дасть можливість дістати уявлення про відхилення, величину помилки або недолік системи;
- намагатися пов'язати об'єкти і властивості підсистеми відповідно до їх очевидного, логічного або причинного зв'язку;
- дістати уявлення про повну систему, в якій ця проблема є лише частиною;

– намагатися пов'язати між собою повну систему, підсистеми, що стосуються проблеми, і проблемної ситуації, як вона визначена.

Збереження або поліпшення регіональної логістичної системи здійснюється шляхом введення змін, що підвищують ефективність використання ресурсів.



Методологія вирішення проблемних ситуацій регіонального розвитку має на меті [34]:

- визначати регіональну логістичну систему, яка функціонально організовує загальний процес вирішення проблемної ситуації;
- обумовлювати параметри системи, які забезпечують структуру, необхідну для вирішення проблемної ситуації;
- описувати моделі системи і її можливості, що дає змогу здійснювати ітерацію альтернатив виходів процесу вирішення проблемної ситуації.

Якісні проблеми вирішуються мислено, за допомогою думок.



Думка – операція, що виконується людиною, включає порівняння і розрізнення. Думка є засобом, за допомогою якого формуються знання, оцінки і стосунки [5].



На практиці системний аналіз може застосовуватися в двох ситуаціях: коли вихідним пунктом є поява нової проблемної ситуації і коли вихідним пунктом є нова можливість, знайдена поза безпосереднім зв'язком з даними навколо проблемних ситуацій.



Розв'язання проблемної ситуації в обставинах нової проблемної ситуації регіонального розвитку включає такі основні етапи [52]:

- виявлення проблемної ситуації і оцінка її актуальності;
- формулювання мети та виявлення її зв'язків;
- визначення критеріїв;
- аналіз структури існуючої системи;
- визначення слабких елементів існуючої системи, що обмежують знаходження заданого виходу;
- оцінка ступеня їх впливу на визначені з допомогою критеріїв результати регіональної логістичної системи;
- визначення структури для побудови набору альтернатив, його побудова;
- оцінка альтернатив;
- вибір альтернатив для реалізації;
- побудова процесу реалізації;
- узгодження знайденого рішення;
- реалізація рішення;
- оцінка результатів реалізації рішення.

Характерною рисою розвитку регіональної логістичної системи є вибір найбільш відповідного варіанта системи. Обираються такі управлінські рішення, які є кращими за комплексом показників для заданих умов.

Процес знаходження рішення концентрується довкола ітеративно виконуваних операцій ідентифікації умови, мети і можливостей для вирішення проблеми регіонального розвитку. Результатом ідентифікації є опис умови, мети і можливостей у термінах системних об'єктів, властивостей і зв'язків, тобто в термінах структур і елементів, що входять у них. Якщо структури та елементи умови, цілі і можливості певної проблеми відомі, то ідентифікація має характер визначення кількісних відносин, а проблема регіонального розвитку називається кількісною. Якщо структура і елементи умови, мети і можливостей відомі частково, то ідентифікація має якісний характер, а проблемна ситуація регіонального розвитку називається якісною, або слабкоструктурованою. Системний аналіз вказує на необхідну послідовність операцій, яка полягає у виявленні проблемної ситуації, визначенні шляхів вирішення проблемної ситуації і його реалізації.

Завдання полягає не в тому, щоб знайти рішення, яке краще від існуючого, а в тому, щоб знайти найкраще рішення з усіх можливих.



Необхідно переорієнтувати економіку регіону на інноваційну модель розвитку. Разом з тим науково-інтелектуальний потенціал регіону слабо інтегрований у виробничу і невиробничу сфери, відсутній механізм упровадження дослідно-конструкторських розробок у практичну діяльність окремих підприємств.

Для вирішення логістичних проблемних ситуацій необхідне визначення самого процесу, а не кінцевого результату, що дає можливість встановити проміжні результати і альтернативи. При цьому вирішення “виростає” з проблемної ситуації, проходячи через етапи розуміння функціонування і недоліків підсистем. Як тільки знайдені альтернативи кожної підсистеми, можна отримати їх оцінки і часткові рішення. Після визначення альтернатив послідовно пов'язаних дій посадова особа чи фахівець, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, прагне зберегти усталений рівень аналізу.



Найважливішими елементами цього процесу є чотири аспекти рішення, в яких використовуються такі критерії:

- чи може бути розв'язана повна проблемна ситуація?*
- чи є запропоноване рішення можливим повним рішенням?*
- чи переконливо результати перевірки розкривають можливості повного рішення?*
- чи підтверджують результати перевірки повне рішення?*

Перевірка часткового або повного рішення виникає як одна з вимог до процесу розв'язання логістичної проблемної ситуації регіонального розвитку. Такі перевірки розробляються для визначення міри відповідності отриманого рішення запланованому.



Рішення повинне визначати дію: аби змінити характеристики регіональної логістичної системи, потрібні певні вхідні впливи.

Рішення має бути виражене в термінах проблеми регіонального розвитку і отримане з проблеми: має бути помітно, що рішення є результатом систематичного проведення часткового або повного аналізу проблеми.

Рішення повинне наближатися до проблемної ситуації регіонального розвитку, якій воно адресоване: проблеми і рішення розглядаються як різні стани однієї і тієї самої системи; зміни у стані можуть супроводжуватися змінами в обмеженнях.



Розв'язання проблемної ситуації, пов'язаної з реалізацією стратегічної мети, спрямованої на економічний розвиток міст Хмельницької області у середньо- та довгостроковій перспективі, передбачає:

- диверсифікацію господарської діяльності із визначенням точок економічного зростання;*
- підтримання модернізації існуючих промислових підприємств, а також поліпшення інфраструктури для поширення знань, інновацій і результатів наукових досліджень у виробництві та сфері послуг;*
- збільшення частки підприємств, які мають потенціал для підвищення частки доданої вартості у виробництві та якості послуг;*
- розвиток підприємництва та економічної конкурентоспроможності шляхом поліпшення середовища для бізнесу та інвестиційного клімату;*
- збільшення частки валового регіонального продукту у структурі ВВП України та ін.*

Рішення має бути пропорційним проблемній ситуації регіонального розвитку і мати складність не більшу, ніж сама проблемна ситуація; рішення мають бути необхідними і достатніми, і не містити суперечностей.

Часткове рішення має бути погоджене з повним: суперечності з частинами проблемної ситуації регіонального розвитку не дають змоги отримати повноцінне рішення.

Для кожного часткового або повного рішення мають бути здійснені перевірки життєздатності та переваги. Перевірка життєздатності є завершальним аргументом для прийняття або відхилення рішення; перевірка переваги за допомогою критеріїв ефективності, часу або вартості має бути застосована як міра порівняння.



Недоліки у розв'язанні проблемних ситуацій регіонального розвитку виникають з таких основних причин:

- неадекватність інструменту, який використовується при розв'язанні проблемної ситуації регіонального розвитку;
- брак точності в процесі вирішення;
- поява нових проблемних ситуацій регіонального розвитку, що вимагають вирішення до розв'язання даної проблемної ситуації;
- нездатність впливати на проблемну ситуацію в деякому конкретному сенсі.

Ці причини не завжди можуть бути визначені посадовими особами чи фахівцями, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні. Нездатність визначити причину недоліків щодо вирішення логістичної проблемної ситуації регіонального розвитку може призвести до прогресуючого зростання втрат матеріальних ресурсів і непоправних втрат часу. У деяких випадках вона може також спричинити втрату потенційно пріоритетних цілей або цілей, важливих у певний момент часу.



При вирішенні логістичної проблемної ситуації регіонального розвитку пріоритетним є визначення набору об'єктів, що підлягають аналізу.

Набір об'єктів, узятий як ціле, є альтернативою. Оцінка альтернатив є засобом відбору рішень або цілей. Окреме вирішення проблемної ситуації регіонального розвитку може бути отримане з допомогою багатьох альтернативних процедур.

Припущення є формулюванням тези про те, що вважається майбутнім станом логістичного об'єкта, властивостями або зв'язками. Припущення дає змогу вивести існування невідомого факта з існування відомих фактів.

Критерій є засобом, за допомогою якого вимірюються або вибираються альтернативи. Критерій примушує посадову особу чи фахівця, який опікується питаннями логістики в регіональному управлінні, доводити логічність у виборі його переваг. Критерій свідчить про відносне досягнення альтернативи в термінах часу, вартості або ефективності. Критерій є стандартом, за допомогою якого виноситься думка про відносну вигоду вибору.

12.3. Оптимізація розвитку регіональних логістичних систем



Призначенням процесу управління є забезпечення вирішення завдань, що стоять перед регіональною логістичною системою.

Ці завдання описуються поняттями мети чи цінностей. Проте досягнення мети не вичерпує перелік вимог до регіональної логістичної системи: суб'єкт регіонального управління буде лише тоді задоволений, коли при цьому буде також гарантовано відповідну якість процесів, що вимірюється призначеним ним показником.



Отже, суб'єкт регіонального управління покладає на систему управління завдання досягнення мети з належним рівнем якості логістичних процесів, що відбуваються в регіональній логістичній системі.



Процес управління регіональною логістичною системою полягає в аналізі ситуації, виробленні і ухваленні управлінського рішення, організації його виконання і підсумкового контролю, що завершує управлінський цикл. Він представляє динамічну характеристику логістичного об'єкта.

Існує також стадія попереднього контролю на етапі вироблення і ухвалення управлінського рішення, а також поточного контролю на стадії організації виконання рішення.



Процес управління являє собою таку систему, елементи якої, тобто операції, мають органічний зв'язок і спрямовані на послідовне досягнення проміжних і кінцевих результатів шляхом побудови "дерева цілі".

Із цього випливає, що в процесі управління можна виділити такі етапи: аналіз ситуації; ухвалення рішення; реалізація рішення; контроль за виконанням.

Функція обмеження регіональних логістичних систем складається з двох частин: мети і вимушених зв'язків. Обмеження системи є виходом органу, що позначається як споживач виходу системи.



У логістиці споживачем може бути підрозділ місцевого органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, який формує вихідну вимогу до логістичної системи і ставить умови, що підлягають виконанню. Споживачем може бути також замовник (зовнішній споживач). Системні споживачі є на всіх рівнях функціонування підсистем. Системний споживач впливає на результат і управління системи.

Вимоги до регіональної логістичної системи формуються споживачем у формі обмежень. Обмеження перетворюються посадовими особами чи фахівцями, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні, у форму, що відповідає потребам та можливостям виконання.



Наприклад, орган місцевого самоврядування як замовник транспортних послуг замовляє для населення сіл району 35 рейсів автобусів приміського сполучення щотижня. Якщо при такому стані транспортної логістичної системи надати такий обсяг послуг можливо, то вимоги включаються в умови регіонального розвитку і стають властивостями регіональної транспортної логістичної системи.

Порівняння результату з критерієм у підсистемі управління здійснюється за допомогою зворотного зв'язку. Вирішення проблемних ситуацій досягається з допомогою операцій зворотного зв'язку, що визначають міру розбіжності між запланованим та існуючим функціонуванням регіональної логістичної системи або підсистеми.

Завдання посадових осіб чи фахівців, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні, полягає в тому, щоб з'ясувати характеристики регіональної логістичної системи і зіставити з ними певні властивості. Ці характеристики називаються системними параметрами. Параметри є довільними, сталими, такими, що надають кількісну оцінку конкретної регіональної логістичної системи (або елемента) за кожною її властивістю. Значення параметра – конкретна величина, що стосується параметра в певній ситуації регіонального розвитку.



Оцінка якості функціонування регіональної логістичної системи може здійснюватися з двох різних точок зору:

- формулюються параметри якості, що характеризують вимоги споживача до регіональної логістичної системи;*
- параметр якості є мірою суб'єктивної оцінки об'єктивної дійсності, визначаються параметри якості вже функціонуючої системи.*

У загальному випадку сформулювати вимоги до динамічних та інших властивостей регіональної логістичної системи зручно через введену сукупність логістичних показників. Стан-

дартизація оцінок дає змогу нехтувати менш істотними властивостями системи і спрощує порівняння варіантів регіональних логістичних систем.

Успіх подібної конкретизації визначається змістовністю пропонованого набору логістичних показників, їх адекватністю цілям.

Дійсно, завдання порівняння вирішувалося б просто, якби вдалося сформувати інтегральний показник оцінки регіональних логістичних систем.

Проте посадовим особам або фахівцям, які опікуються питаннями логістики в регіональному управлінні, доводиться брати до уваги множини чинників, що містять інформацію про системні властивості. Вони прагнуть зробити систему найкращою, тобто досягти екстремальних значень багатьох показників.



Отже, формується інтегральний показник якості, що включає у вигляді складових всі локальні вимоги до регіональної логістичної системи.

Процедура об'єднання одиничних показників у комплексний показник забезпечує адекватний опис вимог до регіональної логістичної системи однією величиною. Для цього розширюється обсяг інформації про вплив кожного локального критерію на властивості регіональної логістичної системи.

Оскільки показники можуть бути не лише кількісними, а і якісними, то, передусім, вводять коефіцієнти переваги, що дають змогу впорядкувати сукупність показників.

Облік і контроль у логістичному регіональному управлінні здійснюються за двома напрямками оцінки:

- дій виконавців і підрозділів з реалізації завдань, пов'язаних з формуванням регіональних логістичних систем;
- функціонування і розвитку регіональних логістичних систем (комплексів).

У практиці формування складних регіональних логістичних систем велика увага приділяється оцінці їх ефективності.



Під ефективністю розуміють міру повноти і якості вирішення завдання, поставленого перед регіональною логістичною системою, виконання системою свого призначення.

Для оцінки альтернатив організаційних систем регіонального управління використовуються критерії вимірюваності, ефективності, надійності, оптимальності і стабільності. Вимірюваність – здатність регіональної логістичної системи вимірювати свої характеристики. Рішення має бути вимірюваним, ефективним і надійним, перш ніж можна буде розглядати його оптимальність.



Результативність регіональної логістичної системи – співвідношення між заданим (цільовим) показником результату функціонування системи і фактично реалізованим.

Оскільки будь-який ефект (результат), включаючи, можливо, і досягнення якої-небудь мети, є продуктом функціонування регіональної логістичної системи, то результативність слід розуміти як міру досягнення результату, заданого її функцією, міру відповідності фактичного результату тому, який має бути досягнутий при всій повноті виконання системою своєї функції або функцій у середовищі.



*Результативність є мірою фактичного досягнення результату.
Регіональна логістична система може бути результативною, але неефективною, неекономічною.*

Проектування однієї з частин регіональної логістичної системи з більшою надійністю, ніж інших, може виявитися занадто витратним. Невиправдана надмірність або прагнення передбачити всі можливі ризики призводить до створення неекономічної системи.



Процедуру (процес) управління регіональною логістичною системою для досягнення екстремального значення критерію оцінки її якості називатимемо оптимізацією системи.

Оптимізація охоплює весь процес вирішення логістичного завдання регіонального управління, включаючи постановку завдання, вибір цілей, аналіз і синтез систем, вибір найкращої системи.



При цьому управління в широкому розумінні означає цілеспрямовану трансформацію структури регіональної логістичної системи, її параметрів, введення нових зв'язків (змінних).

У процесі оптимізації не слід намагатися досягти точного значення екстремуму, оскільки це пов'язане з багатьма труднощами, а отриманий кінцевий ефект буде незначним.



Термін “оптимальність” (оптимум) вживається, щонайменше, в трьох значеннях:
– *найкращий варіант з можливих станів системи: його шукають, вирішуючи “завдання на оптимум”;*
– *найкращий напрям змін (поведінка) системи (“вийти на оптимум”);*
– *мета розвитку, коли йдеться про “досягнення оптимуму”.*



Термін “оптимальність” означає характеристику якості рішень (оптимальне вирішення завдання, оптимальний план, оптимальне управління), що приймаються, характеристику стану системи або її поведінки (оптимальна траєкторія, оптимальний розподіл ресурсів, оптимальне функціонування системи).



Оптимальність також означає [47]:
– *характеристику рівня якості рішень, що приймаються (оптимальне вирішення завдання, оптимальна програма, оптимальне управління);*
– *характеристику стану системи або її функціонування (оптимальний розподіл ресурсів, оптимальне функціонування складської системи).*



Принцип оптимізації формулюється так: “Рішення приймається завжди так, щоб завдяки обраній альтернативі, тобто завдяки обраному співвідношенню витрат і досягнутого результату, оптимально б досягалися поставлені цілі обслуговування системи” [43].



Відносно постановки та вирішення завдання оптимального управління слід вказати на обставину, обов'язкову для виконання: “Лише тоді можна обрати оптимальну поведінку системи, коли достовірно відомі поведінка об'єкта, що вивчається, на всьому інтервалі управління, її умови, в яких відбувається функціонування”.



Отже, система може бути результативною, але не оптимальною, оптимальною, але нерезультативною, результативною і при цьому оптимальною.

Як результативність, так і оптимальність системи залежить від того, наскільки результативні і оптимальні її підсистеми, і навпаки. Проте залежність тут непряма: результативність функціонування компонентів сприяє результативності системи в цілому, але не завжди приводить до неї через системну властивість інтегративності.



Що стосується оптимуму, то тут ще складніша і суперечливіша залежність, яка може бути навіть зворотною: досягнення системою глобального оптимуму може порушити нормальне функціонування підсистем; а підсистеми не можуть одночасно досягти оптимуму, оскільки це може вивести за допустимі межі змінні інших підсистем.

Більше того, прагнення до оптимуму може інколи навіть погіршити стан системи або змусити її перейти на режим функціонування, який призводить до руйнування системи регіонального розвитку.

12.4. Інформаційне забезпечення в логістичному державному регулюванні

Роль інформаційно-комп'ютерної підтримки у формуванні та реалізації державної регуляторної політики важко переоцінити. Сучасні умови в державному регулюванні логістики певної діяльності багато в чому сформувалися завдяки бурхливому розвитку й упровадженню в усі сфери діяльності інформаційно-комп'ютерних технологій. Реалізація більшості регуляторних актів була б неможлива без використання швидкодіючих комп'ютерів, локальних та глобальних обчислювальних мереж, телекомунікаційних систем та інформаційно-програмного забезпечення. Інформаційне забезпечення логістичного процесу певної діяльності настільки важливе, що багато фахівців виділяють особливу інформаційну логістику, яка має самостійне значення в державному регулюванні щодо інформаційних потоків і ресурсів. Така точка зору припустима, однак видається більш обґрунтованим трактувати інформаційні потоки як вторинні, такі, що забезпечують матеріальні потоки чи потоки послуг, і розглядати управління інформацією, що супроводжує ці потоки, як інформаційно-комп'ютерну підтримку логістичного державного регулювання у сфері забезпечення певної діяльності.

Стосовно логістичних активностей у сфері певної діяльності можна виділити елементарні, комплексні, ключові й базисні інформаційні потоки, що супроводжують відповідні операції і функції.

Структура ознак класифікації інформаційних потоків наведена на рис. 12.1.



Рис. 12.1. Структура ознак класифікації інформаційних потоків

За видом носіїв інформації найбільш поширеними є потоки на паперових носіях (документи), а в разі використанні комп'ютерних технологій обробки інформації – на магнітних носіях (магнітних дисках чи дискетах), у вигляді електронних відеограм та ін.

За часом виникнення інформації розрізняють регулярні (стаціонарні) потоки, що відповідають регламентованій за часом передачі даних, періодичні (із чітким обмеженням на час передачі) й оперативні потоки, що забезпечують зв'язок абонентів в інтерактивному та діалоговому режимах.



За відношенням до логістичної системи державного регулювання (ланок логістичної системи державного регулювання) інформаційні потоки поділяються на такі:

- внутрішні й зовнішні (такі, що циркулюють усередині логістичної системи чи між ланками логістичної системи, або між логістичною системою і зовнішнім середовищем);
- горизонтальні стосовно одного рівня ієрархії логістичної системи державного регулювання і вертикальні – від верхнього рівня логістичного державного регулювання до нижчого;
- вхідні і вихідні – стосовно входу-виходу логістичної системи державного регулювання чи її ланок.

Залежно від призначення виділяють директивні (управляючі) інформаційні потоки, потоки нормативно-довідкової інформації, інформації для обліку й аналізу при прийнятті управлінських рішень і допоміжні інформаційні потоки.



Зростання ролі інформаційних потоків у формуванні сучасної системи державного регулювання щодо макрологістичних систем зумовлене такими основними причинами. По-перше, для регуляторного органу інформація про стан процесів, на які спрямоване вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, про наслідки прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, про наявність та необхідність усунення перешкод для розвитку господарської діяльності тощо є необхідним елементом логістичного підходу до формування напряму державної політики. По-друге, для суб'єктів господарювання це необхідна складова корпоративного управління в логістичних ланцюгах, наявність повної і достовірної інформації дає змогу, з одного боку, скоротити потреби в запасах і трудових ресурсах за рахунок зменшення невизначеності в попиті, а з другого – у пріоритетних напрямках, заходах та правових нормах регуляторного впливу держави. І, нарешті, по-третє, інформація підвищує гнучкість логістичної системи з огляду на те, як, де й коли можна використовувати певні важелі впливу для досягнення конкурентних переваг у прийнятті таких стратегічних рішень, як, наприклад, підтримка створення Єдиного економічного простору чи підписання угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Державне логістичне регулювання оперує численними показниками й характеристиками інформаційних потоків: номенклатурою переданих повідомлень, типами даних, документами, масивами; інтенсивністю і швидкістю передачі даних; спеціальними характеристиками (пропускною здатністю інформаційних каналів, захистом від несанкціонованого доступу та ін.).

Особливістю державного логістичного регулювання можна вважати ту обставину, що між інформаційним і матеріальним потоком чи потоком послуг відсутня ізоморфність (тобто одназначна відповідність, синхронність за часом виникнення). Як правило, інформаційний потік або випереджає матеріальний, або відстає від нього. Зокрема, саме зародження матеріального потоку чи потоку послуг звичайно є наслідком інформаційних потоків, під час яких, наприклад, готуються проекти регуляторних актів.



Таким регуляторним актом може бути прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який (або окремі положення якого) спрямований на правове регулювання господарських відносин щодо забезпечення певної діяльності, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Це може бути також прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який (або окремі положення якого) спрямований на правове регулювання розглядуваних господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.



Характерним прикладом великого розриву за часом виникнення матеріальних потоків чи потоків послуг та інформаційних потоків є міждержавні угоди щодо діяльності транспорту, які підписані зацікавленими сторонами, але не ратифіковані вищим законодавчим органом країни.

Інформаційні потоки, що супроводжують окремі логістичні активності, наприклад операційні процедури щодо просування матеріальних потоків чи потоків послуг та кон'юнктура відповідного ринку, можуть бути дуже складними й насиченими стосовно схем документообігу,

кількості документів і реквізитів. Яскравим прикладом цього може бути й те, що тільки одна елементарна логістична активність – митне оформлення вантажу в експортному перевезенні вантажів – породжує досить складні інформаційні потоки й вимагає обробки великого обсягу документів.

Зазначені обставини призводять до необхідності зменшення паперового документообігу при підготовці та впровадженні регуляторних актів за рахунок електронної обробки даних, спрощення технологічних схем документообігу, упровадження міжнародних стандартів електронної передачі та обробки інформаційних логістичних потоків на основі, наприклад, стандарту ООН EDIFACT.



Інформаційні потоки в логістичній системі державного регулювання визначаються конкретними потребами персоналу державних службовців у процесі виконання окремих функцій з планування, регулювання, аналізу, контролю та обліку.



Наприклад, аналіз регуляторного впливу передбачає наявність різнопланової й достатньої інформації для обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме цей акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта загальним принципам державної регуляторної політики.

Реалізація положень методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, передбаченої в законодавстві, можлива тільки за наявності необхідного інформаційного забезпечення. Саме узагальнення інформації дає змогу визначити проблему, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, визначити його цілі та оцінити всі прийнятні альтернативні способи досягнення зазначених цілей. За відсутності необхідної інформації неможливо обґрунтувати можливості досягнення поставлених цілей у разі прийняття регуляторного акта та визначити очікувані результати прийняття акта й відстежити результативність акта.

Використовуючи масиви інформації для визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, необхідно зазначити причини та умови її виникнення. Для обґрунтування неможливості її розв'язання за допомогою ринкових механізмів або чинних регуляторних актів можуть використовуватися звітні статистичні матеріали.

Для визначення та оцінки всіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання може використовуватися інформація, одержана в результаті прогнозування або моделювання макрологістичної системи чи її елементів. Це дає можливість оцінити кожний із способів або обґрунтувати причини відмови від застосування альтернативних способів розв'язання проблеми, а також аргументи на користь переваги обраного способу.

Аналогічний підхід щодо інформаційного забезпечення може реалізовуватись при визначенні механізму, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідних заходів з наведенням основних принципів і способів досягнення цілей державного регулювання.

З використанням інформації для обґрунтування можливості досягнення цілей у разі прийняття регуляторного акта оцінюється вплив зовнішніх факторів на дію регуляторного акта з визначенням та порівнянням позитивних і негативних обставин, які можуть впливати на виконання вимог цього акта. За звітними матеріалами може здійснюватись оцінка можливості впровадження та виконання вимог акта органами державної влади й органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; характеристика механізму повної або часткової компенсації можливої шкоди у разі настання очікуваних наслідків дії акта.

Очікувані результати унаслідок прийняття регуляторного акта можуть визначатися шляхом узагальнення експертних оцінок фахівців або із застосуванням різноманітних економічних моделей. Під час визначення ефективності прийняття регуляторного акта має встановлюватися певний період щодо використання статистичних даних, даних наукових досліджень та опитувань, а також даних, одержаних з інших джерел.



З використанням інформації протягом різних періодів після набрання чинності регуляторним актом проводиться прогнозування значення показників результативності регуляторного акта, обов'язковими з яких повинні бути:

- розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;*
- кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;*
- розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;*
- рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основними положеннями акта.*

Тільки за умови застосування необхідних обсягів інформації може реалізовуватись методика відстеження результативності регуляторного акта, яка передбачає базове, повторне та періодичне відстеження у межах установлених строків.

Збирання інформації за базовим відстеженням здійснюється до дня набрання чинності регуляторним актом або більшістю його положень з метою оцінки стану суспільних відносин, на врегулювання яких спрямована дія акта.

Для оцінки ступеня досягнення регуляторним актом поставлених цілей, як правило, повторне відстеження здійснюється через рік після набрання чинності актом або більшістю його положень, але не пізніше ніж через два роки. Встановлені таким чином кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюються із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час базового відстеження.

Важливим етапом оцінки результативності регуляторного акта є періодичне відстеження, яке здійснюється раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів щодо повторного відстеження, в тому числі тоді, коли дію акта, прийнятого на певний строк, було продовжено з метою оцінки ступеня досягнення актом поставлених цілей.

Отримана інформація про кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюється із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного відстеження.

За інформацією, отриманою в процесі відстеження, встановлюється кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, визначеного під час аналізу впливу регуляторного акта.

У разі, коли для встановлення кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акта необхідна інформація, якої не містять статистичні дані та дані економіко-математичного моделювання, проводиться опитування сукупності респондентів в усній чи письмовій формах.

Для визначення кількісних та якісних значень показників результативності регуляторного акта можуть використовуватися статистичні дані за відповідний період, що передує даті початку вжиття заходів з відстеження, а для базового відстеження – даті набрання чинності актом або більшістю його положень.



Послідовність організації опитування під час відстеження передбачає: визначення сукупності осіб, які повинні виконувати вимоги регуляторного акта, як цільової групи; складання анкети; збирання інформації; створення бази даних опитування, їх обробку та аналіз.

Склад цільової групи може визначатися з використанням відкритих для загального доступу даних реєстрів, що ведуться регуляторними органами та іншими органами державної влади.



Різноманітні інформаційні потоки, що циркулюють усередині й між елементами логістичної системи державного регулювання, між логістичною системою і зовнішнім середовищем, утворюють своєрідну логістичну інформаційну систему (ЛІС), що може бути визначена як інтерактивна структура, що складається з персоналу державних службовців та фахівців, устаткування і процедур (технологій),

об'єднаних пов'язаною інформацією, що використовується при формуванні державної регуляторної політики в рамках логістичного державного регулювання з урахуванням вирішення загальних завдань планування, регулювання, контролю й аналізу функціонування логістичної системи.

Організаційна структура ЛІС може бути подана у вигляді схеми, адаптованої до відомої структури інформаційної системи в маркетингу, запропонованої Ф.Котлером (рис. 12.2).



Рис. 12.2. Організаційна структура логістичної інформаційної системи

Як видно з рис. 12.2, організаційна структура логістичної інформаційної системи державного регулювання може бути укрупнено сформована з чотирьох підсистем: вивчення проблем та визначення завдань, наукові дослідження та зв'язки, обґрунтування управлінських рішень, формування регуляторного акта та аналіз впливу. Ці взаємозалежні підсистеми забезпечують інформаційно-комп'ютерну підтримку всіх функцій логістичного державного регулювання і зв'язків з мікро- і макрологістичним навколишнім середовищем.



Перш ніж перейти до опису окремих підсистем логістичної інформаційної системи, розглянемо її функціональну структуру, що традиційно в зарубіжній літературі з логістичного менеджменту подається у вигляді піраміди (рис. 12.3) [57].

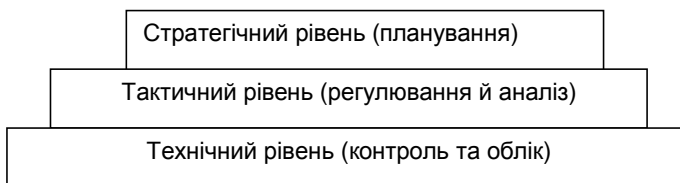


Рис. 12.3. Узагальнена функціональна структура логістичних інформаційних систем у державному регулюванні

На схемі відображені тільки ключові активності, зв'язки за рівнями інформаційних процедур. Зазначені функціональні рівні логістичної інформаційної системи звичайно тісно пов'язані з навколишнім середовищем.

На рівні регулювання й аналізу переважно використовують інформацію в тактичних цілях для формування структури регуляторного акта, прогнозування показників регуляторного впливу. Нарешті, на верхньому стратегічному рівні логістики визначається стратегія державного регулювання певного виду діяльності.

Характеристики системних рівнів функціональної структури логістичної інформаційної системи пов'язані з досягненням поставлених стратегічних і тактичних цілей державного регулювання та конкурентних переваг, що відображено в табл. 12.1, яка характеризує розвиток логістичної інформаційної системи й одержання на цій основі конкурентних переваг у формуванні та реалізації регуляторних актів і зниження логістичних витрат.

В організаційній структурі логістичної інформаційної системи як одна з основних підсистем виділена підсистема вивчення проблем та визначення завдань, що зумовлено необхідністю глибокого аналізу стану справ та необхідністю вирішення певних завдань. Велике значення в

цій підсистемі має використання заздалегідь розроблених концептуальних підходів до вирішення поставленої проблеми.

Підсистема наукових досліджень і зв'язків відображає вплив зовнішнього й внутрішнього середовища на процес логістичного державного регулювання і здійснює інтерфейс між ланками логістичної системи й функціями державного регулювання.

Таблиця 12.1

Взаємодія системних характеристик логістичної інформаційної системи, цілей державного регулювання і конкурентних переваг

Рівень функціональної структури	Системні характеристики рівня	Мета регуляторної політики і конкурентних переваг
Стратегічне планування	Високий рівень ризику. Екстенсивні управлінські рішення	Досягнення конкурентних переваг країною
Аналіз і прийняття рішень	Обчислювальні аспекти аналізу й процедур прийняття управлінських рішень. Експертиза й навчання основних користувачів. Концентрація на найбільш ефективних напрямках. Оптимізація	Ідентифікація і визначення конкурентних альтернатив
Контроль та облік	Створення систем контролю і моніторингу. Відстеження зворотного зв'язку для вдосконалення управлінських рішень. Орієнтація на результат	Оцінка конкурентних позицій і потенційних сфер поліпшення процесу, який підлягає державному регулюванню



Розглянута підсистема відіграє важливу роль у відображенні результатів сканування змін і вимог навколишнього середовища (як зовнішнього, так і внутрішнього). Державний службовець може використовувати цю підсистему для сканування навколишнього природного середовища чотирма способами:

- 1) непрямого розгляду у результаті загального аналізу отриманої інформації, коли не визначена мета;*
- 2) прямого розгляду, коли інформація про навколишнє середовище активно аналізується за заздалегідь сформульованою метою;*
- 3) неформального дослідження щодо обмежених і неструктурованих даних;*
- 4) формального дослідження з використанням заздалегідь складеного плану, процедур і методів обробки й аналізу отриманої інформації.*



Для оптимізації результатів оцінювання впливу навколишнього середовища на поводження логістичної системи державного регулювання мають використовуватися ключові інформаційні джерела підсистеми в процесі моніторингу.

Важливе місце в розглянутій підсистемі належить прогнозуванню в аспектах збирання вихідної інформації, оцінки точності, ймовірності, використання найбільш ефективних методів прогнозування.

Третім компонентом логістичної інформаційної системи є підсистема обґрунтування управлінських рішень, що являє собою інтерактивну комп'ютерну інформаційну систему, що включає бази даних й аналітичні моделі, які реалізують, як правило, оптимізаційні завдання, що виникають у процесі формування державної регуляторної політики. Підсистема формує, оновлює і підтримує по-різному структуровані централізовані й розподілені бази даних для чотирьох основних типів:

- 1) базисної зовнішньої і внутрішньої інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень;
- 2) критичних факторів, що визначають головні дії, мету та обмеження при ухваленні рішень;
- 3) політик/параметрів, що містять основні логістичні операційні процедури для ключових сфер господарської діяльності, яка підлягає державному регулюванню;
- 4) інформації про попередні (періодичні) рішення для різних логістичних активностей.

У підсистемі використовується велика кількість економіко-математичних моделей і методів (зокрема прогнозування) для підтримки рішень, прийнятих у процесі формування регуляторної політики. Усі ці моделі й методи можна розділити на три основних класи: оптимізаційні, евристичні та імітаційні.

Оптимізаційні моделі прийняття управлінських рішень базуються на методах операційного обчислення: програмування (лінійного, нелінійного, динамічного, стохастичного, цілочис-

сельного), математичної статистики (кореляційно-регресійний аналіз, теорія випадкових процесів, теорія ідентифікації, теорія статистичних моделей прийняття рішень та ін.), методах варіаційного числення, оптимального управління, методах теорії масового обслуговування, графіків, розкладів тощо.

У разі недостатності вихідних даних для застосування формалізованих економіко-математичних моделей вдаються до евристичних методів (наприклад індивідуальних і групових оцінок, ранжування та ін.) і методів імітаційного моделювання з використанням засобів обчислювальної техніки, об'єктів і процедур прийняття управлінських рішень у державному регулюванні.

У розглянутій підсистемі широко застосовуються інтерактивні (діалогові) процедури інформаційної підтримки прийняття управлінських рішень при формуванні державної регуляторної політики.

Четвертий елемент організаційної структури логістичної інформаційної системи державного регулювання – підсистема формування регуляторного акта та аналіз його впливу. Формування регуляторного акта передбачає підготовку та прийняття уповноваженим регуляторним органом нормативно-правового акта, який (або окремі положення якого) спрямований на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. До регуляторних актів також належить прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який (або окремі положення якого) спрямований на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.



Аналіз регуляторного впливу має передбачати обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

В основу побудови логістичної інформаційної системи державного регулювання має бути покладено шість основних принципів.

1. **Повнота й придатність інформації для використання.** При формуванні регуляторного акта необхідно мати в наявності повну (достатню) інформацію для прийняття управлінських рішень, причому в належному вигляді, наприклад, інформацію про динаміку розвитку певного виду господарської діяльності. ЛІС повинні представляти інформацію в тому місці, того виду й повноти, що потрібні при виконанні відповідних завдань державного регулювання.

2. **Точність.** Точність вихідної інформації має принципове значення для прийняття правильних управлінських рішень. Велике значення мають точність і ймовірність вихідних даних для прогнозування показників регуляторного впливу та оцінки результативності.

3. **Своєчасність.** Логістична інформація має бути доставлена в систему державного регулювання вчасно, як цього вимагають управлінські технології. Своєчасність інформації важлива практично для всіх комплексних логістичних активностей. Вимога своєчасності надходження та обробки інформації реалізується з допомогою сучасних логістичних технологій сканування, супутникової навігації, впровадження стандартів зв'язку.

4. **Орієнтованість.** Інформація в ЛІС має бути орієнтована на виявлення додаткових можливостей поліпшення якості управлінських рішень, зниження логістичних витрат. Способи одержання передачі, відображення і попередньої обробки інформації повинні сприяти виявленню “вузьких” місць, резервів економії ресурсів тощо.

5. **Гнучкість.** Інформація, що циркулює в логістичній інформаційній системі, має бути адаптована до вирішення конкретних завдань і мати найбільш зручний для них вигляд. Це стосується як розробників регуляторних актів, так і експертів. Паперовий та електронний документообіг, проміжні й вихідні форми, звіти, довідки та інші документи повинні бути макси-

мально пристосовані до вимог усіх учасників процесу формування державної регуляторної політики.

6. *Придатний формат даних.* Формати даних і повідомлень, застосовувані в комп'ютерних і телекомунікаційних мережах логістичної інформаційної системи, повинні максимально ефективно використовувати продуктивність технічних засобів (обсяг пам'яті, швидкодію, пропускну здатність та ін.). Види і форми документів, розташування реквізитів на паперових документах, розмірність даних та інших параметрів повинні полегшувати машинну обробку інформації. Крім того, необхідна інформаційна сумісність комп'ютерних і телекомунікаційних систем.

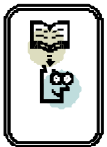
Для формування та реалізації державної регуляторної політики одним з основних джерел підвищення ефективності прийнятих рішень, продуктивності й конкурентоспроможності є інформаційно-комп'ютерні технології (ІКТ).



Логістичні ІКТ звичайно визначаються як сукупність операцій у логістичній системі державного регулювання, пов'язаних з одержанням і обробкою потоків інформації в реальному масштабі часу про внутрішні матеріальні потоки та потоки послуг, характеристики й запаси матеріальних ресурсів, готової продукції, вантажні відправлення, параметри замовлень тощо.

З погляду державного регулювання макроекономічної логістики існує потреба у використанні інформаційних технологій як у процесі формування регуляторних актів, так і у сферах господарської діяльності, які вони регулюють.

Логістичні ІКТ належать до класу так званих нових інформаційних технологій, що визначаються як сукупність упроваджених у системи державного управління принципово нових засобів і методів обробки даних, що являють собою цілісні технологічні системи й забезпечують цілеспрямоване створення, передачу, збереження і відображення інформаційного продукту (даних, ідей, знань) з найменшими витратами і відповідно до закономірностей того соціального середовища, де розвиваються нові інформаційні технології.



Скорочення термінів прийняття управлінських рішень досягається за рахунок швидкої передачі та обробки інформації, а підвищення точності і достовірності даних – за рахунок зменшення кількості паперових документів і зменшення можливості помилок уведення даних.



Скорочення управлінських витрат досягається шляхом зменшення частки ручної праці державних службовців та допоміжного персоналу і витрат, пов'язаних із друкуванням, послугами зв'язку, процедурами паперового документообігу; скороченням телефонних, телекських і факсимільних комунікацій; зменшенням адміністративних витрат.

12.5. Прогнозування показників регуляторного впливу в регіональних логістичних системах

У процесі аналізу впливу регуляторного акта та відстеження його результативності використовуються різні методи й моделі прогнозування. Від точності та ймовірності прогнозів регуляторного впливу безпосередньо залежить ефективність реалізації практично всіх регуляторних актів. Регуляторні органи у своїй діяльності використовують різні методи прогнозування залежно від необхідної точності (ймовірності), обсягу та виду вихідної інформації й інших факторів, причому здебільшого для цієї мети застосовуються стандартні або індивідуальні комп'ютерні програми. Основною сферою застосування цих методів є прогнозування значень показників результативності регуляторного акта.



Прогнозування є невід'ємною частиною різних видів логістичного планування у формуванні державної регуляторної політики: стратегічного, тактичного, оперативного.

Як засіб наукового обґрунтування плану прогноз повинен містити необхідну інформацію для планування, включати ймовірну оцінку характеру розвитку досліджуваного процесу й можливого шляху реалізації цілей, поставлених за напрямом державної політики.



З найбільш загальних позицій прогноз – ймовірне судження про стан процесу державного регулювання, системи або окремих елементів у певний момент у майбутньому та (або) альтернативні шляхи досягнення цього стану.

Економічний прогноз дає змогу встановити можливі напрями й різні варіанти розвитку регульованого процесу, а також вибрати конкретні цілі державної регуляторної політики. Тому основне призначення прогнозу в державному регулюванні полягає в розкритті тенденції до зміни мікро- й макрологістичного середовища та одержанні ймовірних кількісних і якісних оцінок динаміки логістичних активностей, потрібних для досягнення необхідного рівня регуляторного впливу на забезпечення певної діяльності.

Для прогнозу будь-якого показника “у” процесу у сфері державного регулювання необхідно мати певну модель прогнозування, яка використовує ретроспективну інформацію за певний інтервал часу в минулому, інформацію про показник “у” в реальному масштабі часу та інколи прогнозу інформацію про зовнішнє середовище. Точність та ймовірність отриманого прогнозу “у” залежатиме від обсягу, точності та ймовірності вихідної інформації, коректності застосування методу (моделі) й глибини прогнозу.

На цей час розроблена велика кількість (близько 200) різних методів прогнозування, більшість яких належить до фактографічних, тобто методів, які використовують інформацію про поведінку об’єкта (процесу) в минулому – ретроспективну інформацію.

Коротка характеристика основних методів прогнозування, які використовуються при формуванні регуляторної політики, наведена в табл. 12.2.

Як уже зазначалося, основною проблемою для державного регулювання є прогнозування значень показників ефективності регуляторного акта. Найчастіше для прогнозування цих показників доцільно використовувати класичні моделі динамічних рядів, методи згладжування, екстраполяції і множинні регресійні моделі.

Загальна модель прогнозування має вигляд:

$$Y_t = (B_t \times S_t \times T \times C_t \times P_t) + P_1, \quad (12.1)$$

де Y_t – прогнозований показник на момент часу t ; B_t – базовий рівень показника на момент часу t ; S_t – сезонна складова; T – компонента тренду, що характеризує тенденцію до зростання або зменшення показника; C_t – циклічний фактор за період t ; P_t – фактор, що враховує зміни регуляторного процесу; P_1 – нерегулярна (або випадкова) компонента.

У тих чи інших варіантах формула (12.1) може використовуватися здебільшого для прогнозування показників результативності регуляторного акта.

Аналіз свідчить, що для прогнозування показників результативності регуляторного акта частіше використовуються методи екстраполяції. Прогнозування за допомогою екстраполяції базується на перенесенні подій і тенденцій (наприклад у зміні відносин, зовнішнього середовища), що існували в минулому, на майбутнє. Методи екстраполяції у формуванні державної політики застосовуються для так званих еволюційних (повільно змінюваних) подій.



Якщо прогнозовані події, процеси й показники можуть у майбутньому змінюватися стрибками, мати розриви в часі та ін. (так звані “революційні” процеси), то застосовувати методи екстраполяції не можна.

Водночас методи екстраполяції накладають певні обмеження на вихідну інформацію (за кількістю даних, довжиною динамічних рядів та ін.). Застосування методів екстраполяції виправдане для коротко- й середньострокових прогнозів показників результативності регуляторного акта, для яких у майбутньому не передбачається істотних якісних змін і стрибків.

Коротка характеристика основних методів прогнозування

Назва методу (моделі)	Коротка характеристика	Період прогнозування
Дельфі	Група експертів, що опитуються за допомогою спеціальної анкети, в якій реакція на запитання зумовлює наступне запитання. Будь-який ряд інформації (даних), придатний для певної групи експертів і непридатний для іншої, інтерпретується таким чином, щоб уся інформація була придатна для прогнозування. Цей метод елімінує груповий ефект мажоритарної обробки	Середньо- і довгостроковий
Дослідження ринку	Систематична, формальна й свідома процедура для добору та тестування гіпотез про реальні ринки	Те саме
Послідовних угод	Цей метод базується на припущенні, що група експертів може зробити кращий прогноз, ніж один експерт. Не існує обмежень і заохочуються обговорення. Одержувані прогнози іноді залежать від соціальних факторів і можуть відображати реальні угоди	Те саме
Оцінки досягнутого рівня	Думки про досягнутий рівень показників можуть бути оброблені за групами дослідження і часто ймовірно відображають реальні тенденції	Коротко- і середньостроковий
Прогнозування думок	Метод, у якому використовуються думки й уявлення про майбутні тенденції розвитку, а іноді й факти про сценарії окремих функцій, процесів тощо в майбутньому. Загалом метод не є цілком науковим	Середньо- і довгостроковий
Метод історичних аналогій	Метод порівняльного аналізу показників регуляторного впливу, що базується на прогнозуванні подібних показників у минулому	Середньо- і довгостроковий
Ковзного середнього	Кожне значення у вихідному динамічному ряді згладжується сукупністю кількох значень, шляхом арифметичного осереднення для виключення впливу сезонності й нерегулярності даних	Короткостроковий
Експонентного згладжування	Цей метод схожий на метод ковзного середнього, однак усереднення здійснюється із визначеними "вагами", що надаються вихідним даним динамічного ряду. Кожне наступне значення впливає з попереднього шляхом рекурсивної експонентної процедури, легко алгоритмізується для комп'ютера	Те саме
Використання рядів Бокса-Дженкінса	Метод використовує статистичні моделі обробки динамічних рядів	Коротко- і середньостроковий
Класичні динамічні ряди	Метод для декомпозиції динамічного ряду на сезонну хвилю, тренд і нерегулярну (випадкову) компоненту. Є одним із найкращих методів для прогнозування на період від трьох до 12 місяців	Те саме
Проекція тренду	Полягає в побудові аналітичної формули для тренду і продовження її на період прогнозу. Має кілька варіацій: звичайний, номінальний, логарифмічний і т. ін.	Те саме
Прогнозування фокуса	Дає кілька простих визначальних правил для одержання досить точного прогнозу на період до трьох місяців. Використовується метод імітаційного комп'ютерного моделювання ретроспективної інформації	Середньостроковий
Спектральний аналіз	Застосовується розкладання динамічного ряду на основні компоненти з відповідними спектральними питомими величинами. Ці компоненти подаються у вигляді геометричних фігур, обмежених кривими спектральних питомих величин. Сортування цих компонентів дає математичний вираз тренду	Коротко- і середньостроковий
Регресійні моделі	Базується на "пов'язуванні" показників з кількома змінними (факторами-аргументами) регресійної моделі. Добір факторів у модель здійснюється відомими методами статистики. Регресійний аналіз входить до переліку стандартних процедур найпоширенішого офісного програмного забезпечення	Те саме
Економетричні моделі	Економетрична модель – це система незалежних регресійних рівнянь, що описують певний сектор економічної активності. Параметри регресійних рівнянь звичайно оцінюються досить швидко. Як правило, ці моделі відносно незалежні в перспективі. Однак у сукупності вони краще відображають тенденцію оцінюваного показника, ніж одиничні регресійні моделі й прогнозні тренди	Те саме
Прогнозування на основі комерційних пропозицій	Ці огляди здійснюються шляхом аналізу комерційної інформації в засобах масової інформації. Розраховуються середні індекси зростання (спадку) передбачуваного показника на основі ретроспективної інформації. Звичайно доповнюють аналітичні моделі й коригують їх	Середньостроковий
Моделі входу-виходу	Методи аналізу, що базуються на інформації про внутрішні й зовнішні потоки у певному об'єкті державного регулювання чи секторі ринку. Показує, яким повинен бути вхідний матеріальний потік чи потік послуг для досягнення певного результату	Те саме
Економічна модель входу-виходу	Являє собою комбінацію економетричної моделі й моделі входу-виходу. Модель входу-виходу при цьому використовується для прогнозування довгострокових тенденцій в економетричній моделі	Середньостроковий
Метод провідних індикаторів	Використовує динамічні ряди економічних показників, зміна яких дає змогу відобразити тенденцію для прогнозу шуканого показника	Коротко- і середньостроковий
Аналіз життєвого циклу	Цей метод використовується для прогнозування показників за кривими життєвого циклу нових товарів чи послуг у господарських процесах, які підлягають державному регулюванню. Фази життєвого циклу апроксимуються відповідними аналітичними залежностями	Середньо- і довгостроковий
Динамічне моделювання	Передбачає використання комп'ютера для імітаційного динамічного моделювання кінцевої величини показника у вихідних значеннях. Вихідні параметри моделювання задаються за концептуальними засадами державної політики	Те саме

З наявних методів екстраполяції більш докладно спинимося на методі екстраполяції динамічних рядів, тобто коли вихідна інформація представлена у вигляді динамічного ряду $y = y(t)$.

Прогнозування на основі екстраполяції динамічного ряду однієї змінної включає такі етапи:

- 1) надання вихідній інформації вигляду, зручного для подальшої обробки (згладжування і вирівнювання ретроспективного ряду);
- 2) вибір виду функції (апроксимуючої залежності для прогновної екстраполяції);
- 3) оцінювання параметрів апроксимуючої залежності;
- 4) розрахунок прогнозних значень досліджуваного показника;
- 5) оцінку точності прогнозу й розрахунок довірчих інтервалів.

Загальна блок-схема прогнозування методом екстраполяції динамічного ряду наведена на рис. 12.4.

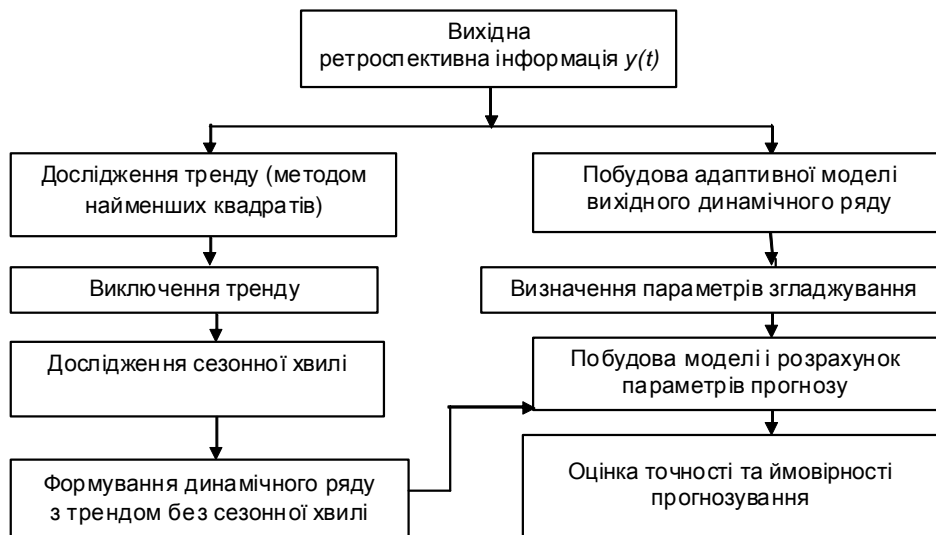


Рис. 12.4. Загальна схема прогнозування за методом екстраполяції динамічного ряду

Як свідчить досвід, під час розробки прогнозних моделей на основі екстраполяції велике значення мають спосіб подання вихідних даних (ретроспективної інформації) і процедури їх попередньої обробки.

До основних способів попередньої обробки вихідної інформації належать згладжування і вирівнювання динамічного ряду.

12.6. Пріоритети управління якістю в логістичному державному регулюванні

У попередніх розділах вже піднімалася проблема якості в процесах, які підлягають державному регулюванню. Дійсно, в переважній більшості напрямів державної політики, органи державної влади і органи місцевого самоврядування якщо не працюють постійно над підвищенням якості, то хоча б обов'язково декларують це. Якість, у тому числі й у сфері забезпечення певної діяльності, стає дедалі більш важливим, а найчастіше – вирішальним аргументом досягнення результативності за цим напрямом. Підтримка високих стандартів якості як товарів, так і послуг є найважливішою ключовою логістичною активністю.



У зарубіжній науковій літературі звичайно розглядаються три основних напрями поліпшення якості надання послуг, що пов'язані з якістю логістичного державного регулювання, а саме: поліпшення використання всіх ресурсів, ефективність і диференціація [57].



Краще використання ресурсів передбачає таку організацію державного регулювання, що дає змогу знизити витрати в процесі певної діяльності, тобто зменшити логістичні витрати як у виробництві, так і в розподілі. Прямим наслідком цього є зниження ціни товару й супутніх послуг.



Ефективність державного регулювання виявляється в кращому задоволенні вимог споживачів до якості як товару, так і послуг.

На Заході ефективність стосовно логістики часто визначають як “key result areas” (KRAs) “області ключових результатів”: гарантована якість продукту, наявність необхідного запасу продукту в потрібному місці, час виконання замовлення, зручність, сервіс, інновації, позиція на ринку (імідж).

Диференціація стосовно логістичного державного регулювання означає збільшення частки міжнародного ринку за рахунок виняткового логістичного сервісу.

Розглядаючи проблему якості в державному регулюванні, слід спинитись на еволюції концепції якості, з якою тісно пов'язана еволюція забезпечення певної діяльності.

У післявоєнні роки, коли світовий ринок товарів і послуг став найбільш конкурентним і в споживача з'явилася можливість дуже широкого вибору, дедалі більша увага приділялася якості вироблених товарів і послуг. Вишукувалися все нові форми контролю якості готової продукції на різних стадіях її виробництва. На підприємствах організовувалися і потім постійно розширювалися відділи контролю якості. Цей етап в еволюції концепції якості називають Quality Control (QC). Наступними етапами стали: QA (Quality Assurance), TQM (табл. 12.3).



Як відомо, приблизно до 1970-х рр. у міжнародну боротьбу за ринки, що традиційно належали західним компаніям, успішно вступили японські фірми. Цей успіх багато в чому був зумовлений високою якістю японських товарів. Видатні досягнення в підтримці стандартів високої якості продукції японських фірм пояснювалися не тільки постійним удосконаленням систем контролю якості, а й ефективним використанням принципово нового підходу до управління якістю, своєрідною ідеологією, якою наскрізь пронизаний весь логістичний процес і за допомогою якої об'єднані всі його складові.

Цей підхід дістав назву TQM (у Японії TQC – Total Quality Control). Основоположниками TQM (TQC) вважаються Едвард Демінг, Джозеф Юран, Пилип Кросбі й Каорі Ішікава.

Необхідно зазначити, що стандартизація процесів діяльності продовжує відігравати важливу роль у державному регулюванні.

У більшості розвинених країн світу логістичні активності регламентуються стандартами, встановленими Міжнародною організацією зі стандартизації – ISO і викладеними в серії стандартів ISO 9000 та більш пізніх серіях.



Варто мати на увазі, що ISO 9000 і TQM – це різні системи, перша з яких є серією стандартів, а друга – своєрідною філософією управління. Ці системи не виключають одна одну, а діють паралельно, маючи загальну кінцеву мету: максимальне задоволення потреб споживача якістю товару та послуг, причому саме такою якістю, якої очікує споживач.

Управління якістю в державному регулюванні певної діяльності можна розглядати відносно кожної логістичної активності чи в більш загальному плані – стосовно якісних показників державного регулювання, маючи під цим на увазі весь спектр результативності способів і механізмів, що застосовуються.

Таблиця 12.3

Основні етапи еволюції концепції якості

Етап	Характеристика
Quality Control (QC) – контроль якості	Сервіс базується на виявленні дефектів. Контроль якості стосувався товару чи послуги
Quality Assurance (QA) – гарантування якості	100% задоволення споживачів через товар і сервіс. Контроль якості споживачами
Total Quality Management (TQM) – загальний контроль якості	Досягнення істотних конкурентних переваг. Персонал менеджменту, робочий персонал, споживачі й постачальники працюють на досягнення однієї загальної мети щодо поліпшення якості
Customer Value – вигода (доход) споживача	Акцент робиться на порівняно кращих чистих вигодах для споживача від пропонованого товару й сервісу



Незважаючи на велику кількість визначень якості, що наводяться в різних роботах і стандартах, найбільш загальне сучасне визначення формулюється так: “якість – це найкраще задоволення вимог та очікувань споживача”.

Процес управління логістичною якістю в державному регулюванні, що складається з кількох етапів, можна зобразити у вигляді схеми (рис. 12.5), на якій показано, що управління якістю залежить від обраних концепцій державного регулювання і стратегії якості.

Організація державного регулювання припускає, що законодавчо встановлюються відповідні процедури управління і контролю залежно від обраної стратегії. В реалізації ж логістичної концепції регуляторний орган бере участь заздалегідь, включаючи розробників проекту регуляторного акта, яким мають бути зрозумілими мета й завдання управління і підвищення якості процесу, який підлягає державному регулюванню. Цей етап завдяки використанню логістики дає змогу забезпечити виконання вимог у сфері якості.

Призначенням 3-го етапу є визначення та обґрунтування стосовно аналізу регуляторного впливу кожного проекту регуляторного акта його розробником.

Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу, характеризуючи якісні показники, повинен:



Рис. 12.5. Процес управління якістю в логістичному державному регулюванні

- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв’язати шляхом державного регулювання адміністративних та господарських відносин, а також оцінити її важливість;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв’язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв’язана з використанням чинних регуляторних актів та розглянути можливість внесення змін до них;
- визначити очікувані якісні результати прийняття запропонованого регуляторного акта, в тому числі розрахувати очікувані витрати та вигоди суб’єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта.

З ідентифікацією вигід або втрат стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності за показниками якості. Для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань. У процесі відстеження встановлюється кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, визначеного під час проведення аналізу впливу регуляторного акта.

Зв’язок між 3-м і 4-м етапами здійснюється звичайно за допомогою системного підходу й аналізу. У ключових логістичних активностях, таких як транспортування, повинні бути встановлені певні рівні логістичної якості, нижче від яких опускатися не можна.



Стратегія управління якістю є підпорядкованою стосовно способів та механізмів досягнення мети державного регулювання і повинна концентруватися на таких основних моментах:

- розуміння проблем, пов'язаних з реалізацією процесів, що підлягають державному регулюванню;
- безупинне поліпшення якості;
- вимірювання рівня досягнутої якості й постійний моніторинг;
- широкі ініціативи в навчанні й перепідготовці кадрів;
- важливість організаційних перетворень.

Наступним кроком є впровадження (виконання) прийнятої стратегії якості. Складність упровадження полягає в різноманітності аспектів якості, пов'язаних з безліччю логістичних складових, які підлягають державному регулюванню.

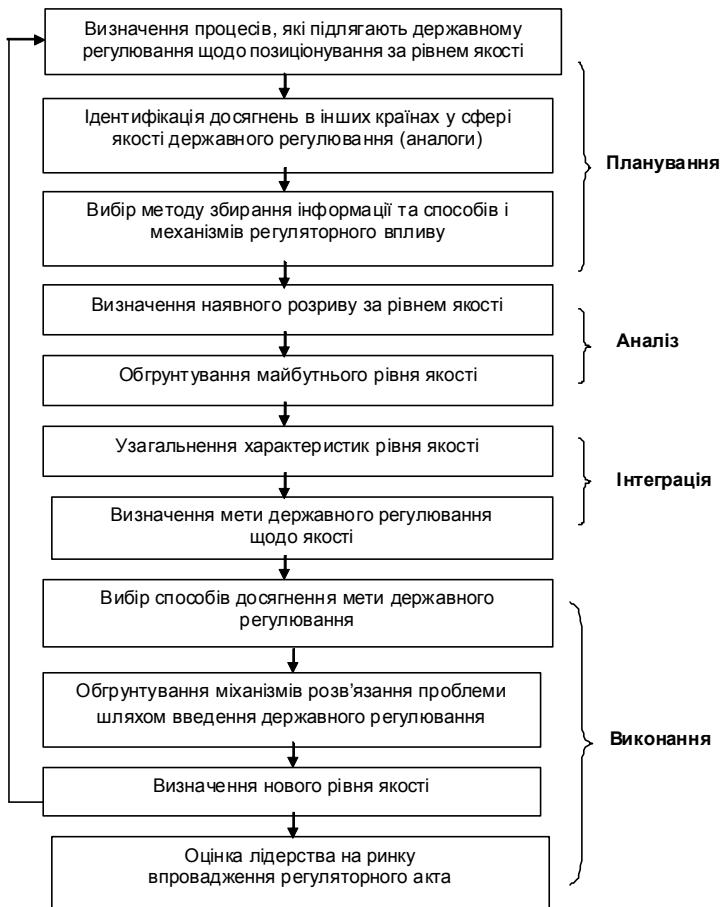


Завданням логістичного державного регулювання в цьому процесі є вироблення єдиної ідеології і відображення позиції держави в прийнятій стратегії якості всіма елементами системи державного регулювання.

Для збереження і розширення своїх позицій на ринку більшість країн прагне до постійного поліпшення якості логістичного сервісу, підтримуючи і встановлюючи дедалі вищі стандарти якості в регуляторних актах. Політика безупинного поліпшення якості звичайно реалізується через визначені стратегії, як це показано на рис. 12.6.



У сучасному конкурентному середовищі більшість країн для здійснення своїх маркетингових і логістичних стратегій використовує певну систему регулювання. Така система, як правило, визначається як організаційна структура, що реалізує відповідальність, способи, механізми й заходи щодо досягнення заданого рівня якості.



Однак для того, щоб регуляторний орган орієнтувався в тому, чи задовольняє споживача якість регульованого процесу й супутнього сервісу, він повинен мати базу для порівняння – певний стандарт якості. Таким стандартом для переважної більшості країн є серія стандартів ISO 9000. Якщо регульований процес за якісними показниками відповідає серії ISO 9000, то можна бути впевненим, що державне регулювання здійснюється на середньосвітовому рівні.

Серія стандартів ISO 9000 – це низка міжнародних документів, розроблених Технічним комітетом 176 ISO для гармонізації великої кількості міжнародних і національних стандартів та єдиних вимог до якості проектування, виробництва продукції й обслуговування.

Серія ISO 9000 складається з п'яти груп документів, три з яких (ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003) є базовими документами CQS для будь-якої компанії, ISO – для сертифікованої, і описують моделі досягнення заданої якості на всіх етапах.

Рис. 12.6. Блок-схема реалізації стратегії якості в логістичному державному регулюванні

Дві групи документів – ISO 9000 і ISO 9004 є посібниками й містять керівні інструктивні матеріали: ISO 9000 слугує для вирішення питання про вибір тієї чи іншої моделі системи якості, а ISO 9004 – для проектування, інсталяції і наступної сертифікації підприємства.

Для суб'єктів та об'єктів господарювання, які працюють на міжнародній арені, проблема сертифікації відповідно до стандартів ISO 9000 (а за версією ЄС – EN 29000) є дуже важливою. У цьому разі необхідно пройти процедури, що включають процес документування процедур якості й атестацію щоб, зрештою, одержати сертифікат ISO. Сертифікація здійснюється третьою незалежною стороною, яка оцінює систему управління якістю відповідно до серії ISO 9000 (EN 29000), на що звичайно витрачається від півроку до року. Разом із сертифікацією відбувається реєстрація в Директораті ISO.

Запровадження серії стандартів ISO 9000 стало дуже важливим для розвитку логістичного державного регулювання. Однак вимоги цих стандартів мають деякі недоліки порівняно, наприклад, з вимогами до систем управління якістю таких організацій, як Malcolm Baldrige Award (MBA) і European Quality Award (EQA). Найбільш істотними недоліками системи ISO 9000 стосовно інтегральної логістичної концепції є:

- захисний і продукт-орієнтований характер серії ISO 9000 замість прогресивної, процесо-орієнтованої концепції логістики;
- захоплення консервативного підходу й недостатня орієнтація на найбільш важливі сучасні напрями в забезпеченні якості;
- великий обсяг документації, що пов'язане із труднощами впровадження системи ISO 9000, особливо для невеликих за розмірами підприємств певної діяльності;
- менш розроблені системні вимоги з оцінки якості порівняно, наприклад, з екстенсивними вимогами MBA і EQA;
- недостатньо розроблені питання оцінки якості адміністративно-підтримуючих процедур державного регулювання. Хоча стандарти якості, регламентовані ISO 9000, відіграють вирішальну роль у формуванні логістичного підходу до державного регулювання забезпечення певної діяльності, але вони не можуть у повному обсязі відобразити конкурентні аспекти якості, що забезпечує концепція TQM. У цьому сенсі серія стандартів ISO 9000 є фундаментом базової якості, стосовно якого TQM являє собою вертикальний вимір.

Серія стандартів ISO 9000 може слугувати платформою вихідної якості, з якою кореспондується відповідний рівень певної системи управління якістю. Наступним перспективним рівнем стандартів для реалізації в державному регулюванні платформи ISO є Vision 2000 – еволюційний крок стандартів ISO на початку XXI ст.



Горизонтальні платформи серії ISO 9000 і ISO Vision 2000 з позицій логістичного державного регулювання характеризуються такими особливостями:

- є базовими платформами стандартів у ключових логістичних активностях, до яких належить транспортне забезпечення;
- залишаються постійними доти, поки не будуть замінені на нові стандарти;
- дотримання стандарту є основою формування конкурентного середовища.



Концепція TQM стосовно стандартів базової якості є своєрідним вертикальним виміром з таких причин:

- вона визначає конкурентну якість за відсутності меж її вдосконалення;
- не має специфікацій, що рекомендуються, чи рівнів;
- невпинно розвивається за часом.

З погляду логістичного державного регулювання ISO 9000 сертифікація ставить наголос на формальних процедурах і робочих інструкціях для персоналу державних службовців. При цьому очікується, що всі працюючі категорії персоналу згодні із цими інструкціями і виконують їх. Зовнішній і внутрішній аудит та контроль у цьому разі спрямовані на усунення неузгодженостей, що виникають під час користування інструкціями й стандартами. У такий спосіб ISO стандарти зосереджені на самій системі контролю та управління якістю.

На противагу цьому концепція TQM враховує соціально-психологічну мотивацію персоналу державних службовців і потреби споживачів продукції. TQM інтегрує як технічний аспект якості, що представляється ISO 9000 стандартизацією, так і філософію управління якістю, що базується на широкій участі персоналу в усіх аспектах цього процесу, продуктивній кооперації й інтеграції з логістичними партнерами і, насамперед, зі споживачами.

Щорічно важливість сфери послуг невпинно зростає, що зумовлюється багатьма чинниками, зокрема соціальними програмами, прийнятими різними країнами; розвитком загальної індустрії послуг й концентрацією в ній дедалі більшої кількості підприємств і працездатного населення; орієнтацією у своїй діяльності багатьох регуляторних органів на кінцевого споживача; розвитком концепції загального управління якістю в індустрії послуг.

Велика кількість ланок логістичної системи є, власне кажучи, підприємствами сервісу, в яких послуги нерозривно пов'язані з продуктом, що розподіляється і просувається на різних ділянках логістичного ланцюга. До таких ланок певної діяльності насамперед належать міжнародні транспортні компанії. При цьому вартість сервісних послуг може значно перевершувати витрати безпосередньо на виробництво продукції.



Незважаючи на важливість сервісу, досі відсутні ефективні способи оцінки його якості, з урахуванням особливостей сервісу порівняно з продуктовими характеристиками, які необхідно враховувати в процесі формування регуляторних актів. Такими особливостями є:

- невідчутність сервісу. Полягає в складності для надавачів послуг пояснити й специфікувати сервіс; зумовлюється також труднощами в оцінюванні його з боку споживача;*
- споживач найчастіше бере безпосередню участь у наданні послуг;*
- послуги споживаються у великих розмірах у той самий час, коли вони надаються, тобто послуги не можуть складуватися і транспортуватися;*
- споживач ніколи не стає власником, купуючи послуги;*
- сервіс – це діяльність (процес) з надання послуг і тому не може бути адекватно оцінений, перш ніж споживач отримає послуги;*
- сервіс часто складається із системи більш дрібних (субсервісних) операцій, причому їх споживач оцінює. Якість і привабливість сервісу залежать від здатності споживача оцінити весь сервіс в підсумку (у загальному плані).*

Зазначені характеристики й особливості просування послуг відіграють важливу роль у логістичному процесі державного регулювання, забезпеченні його результативності. Дуже важливо враховувати те, що якість сервісу в логістичному державному регулюванні виявляється в той момент, коли надавач послуг і споживач зустрічаються “віч-на-віч”. При цьому можуть виникнути дві ситуації: якщо особливих проблем у наданні послуг немає, то надавач може дійсно переконати споживача у високій якості сервісу; якщо ж виникають проблеми, то ситуацію, як правило, виправити не можна, хоч би яку високу якість мав сервіс.

Оцінювання якості сервісу під час аналізу й синтезу логістичних систем, які підлягають державному регулюванню, має ґрунтуватися на критеріях, які використовуються споживачами послуг для цих цілей. Коли споживач оцінює якість сервісу, він порівнює деякі фактичні значення “параметрів вимірювання” якості з очікуваними, і якщо ці значення збігаються, то якість визнається ним задовільною.

Для кожного параметра вимірювання якості сервісу існують дві величини (умовні): перша – вимірюється очікуваннями споживача стосовно певного параметра; друга – сприйняттям споживача. Різниця між цими двома величинами називається розбіжністю (неузгодженістю) й оцінює ступінь задоволення споживача в цьому параметрі якості сервісу. У західній літературі цю розбіжність часто позначають терміном “Gap” (“розрив”).

Споживчі очікування (задоволення вимог покупця) щодо якості сервісу будуються на основі використання таких ключових факторів:

- мовних комунікацій (чуток), тобто інформації, яку споживачі отримують від інших споживачів про надані їм послуги;*

- особистих потреб. Цей фактор стосується особистості споживача, його запитів, уявлення про якість обслуговування виходячи з його характеру, політичних, релігійних, суспільних та інших обставин;
- минулого досвіду, тобто використання такого самого чи подібного сервісу в минулому;
- зовнішніх повідомлень (комунікацій) – інформації, що надходить від надавачів послуг за допомогою радіо, телебачення, преси (реклами в засобах масової інформації).



Якість сервісу в логістичному державному регулюванні визначатиметься сукупним очікуванням споживача щодо мінімальних розбіжностей між очікуваннями й фактичними параметрами, хоча, звичайно, оцінка розбіжностей і самих вимірювань буде суб'єктивною. Найбільш важливими компонентами (параметрами) вимірювання якості сервісу є:

- *відчутність* – фізичне середовище, в якому представлений сервіс, зручності, оргтехніка, устаткування, вид персоналу та ін.;
- *надійність* – послідовність виконання “точно в строк”, тобто в потрібний час у необхідному місці, а також надійність інформаційних і фінансових процедур, що супроводжують державне регулювання;
- *відповідальність* – бажання допомогти споживачеві, гарантії виконання сервісу;
- *закінченість* – володіння необхідними навичками і компетентністю, знаннями для сервісу;
- *доступність* – легкість налагодження контактів з надавачем сервісу, зручний для споживача час надання послуг;
- *безпека* – позбавлення від небезпеки, ризику, недовіри. Збереження вантажу при фізичному розподілі;
- *ввічливість* – відповідна поведінка надавача послуги, коректність, люб'язність контактного персоналу;
- *комунікабельність* – здатність розмовляти мовою, зрозумілою споживачеві;
- *взаєморозуміння зі споживачем* – щирий інтерес до споживача, можливість для контактного персоналу поставити себе на місце споживача й знати його вимоги.

Для реалізації механізмів логістичного державного регулювання необхідно навчитися, по-перше, вимірювати параметри якості сервісу і, по-друге, побудувати систему державного регулювання таким чином, щоб звести до мінімуму розбіжності “gaps” між очікуваним і фактичним рівнями якості сервісу. При цьому використовуються різні методи оцінок, такі, наприклад, як анкетні опитування, експертні оцінки, статистичні методи тощо. Складність полягає в тому, що більшість параметрів якості сервісу не можна виміряти кількісно, тобто одержати формалізовану оцінку. Найчастіше доцільно користуватися логічними співвідношеннями на зразок: “краще – гірше”, “більш доступне – менш доступне” та ін.

У логістичних завданнях аналізу систем державного регулювання велике значення має проблема виявлення причин незадоволеності споживачів якістю сервісу. Для цього використовують різні логічні й логіко-математичні моделі, що дають змогу хоча б на якісному рівні досліджувати сформульовану проблему. Однією з таких моделей є “Gap-модель Зейтгамла”, що ілюструє послідовність реалізації задоволення очікувань споживача сервісу й причини можливого незадоволення. Причини незадоволеності споживачів можуть бути визначені як проміжок незадоволення “gaps” між виходом процесів надання і входом процесу споживання послуг.

Розглянемо відповідно до згаданої моделі виникнення і способи зменшення “проміжків незадоволення” між відповідними ланками логістичної системи й процесами надання послуг у системі державного регулювання. Виділяють п'ять причин і відповідних рівнів виникнення незадоволення споживачів.

Gap 1: розбіжність між очікуваннями споживача щодо якості сервісу й сприйняттям регуляторним органом цих очікувань.

Ця розбіжність (і, як наслідок, незадоволеність споживача сервісом) виникає внаслідок того, що державні службовці та фахівці регуляторного органу не досить чітко розуміють, що саме споживач вважає високою якістю послуг із забезпечення певної діяльності. Водночас знання

(прогнозування) результативності регуляторного впливу щодо сервісу на його кінцевому етапі є ключовим моментом, критичним кроком в організації всього логістичного ланцюга інтегрованої логістичної системи державного регулювання певної діяльності.

Можливими причинами виникнення Gap 1 є:

- недостатність маркетингових досліджень процесу, який підлягає державному регулюванню;
- неадекватність використовуваних оцінних параметрів вимірювання якості сервісу;
- недоліки в інформаційних каналах обліку попиту на послуги й методів оцінки параметрів якості;
- надлишкова кількість ланок логістичної системи, рівнів логістичного державного регулювання в системі.

Gap 2: розбіжність між сприйняттям персоналом державних службовців та фахівців регуляторного органу вимог споживача і стандартами, що визначають рівень якості сервісу в процесі, який піддається державному регулюванню.

Ця розбіжність зумовлена тим, що навіть повне знання вимог споживачів щодо якості сервісу іноді буває недостатнім, оскільки виконавці в логістичній системі недостатньо адекватно трансформують вимоги споживачів у стандарти якості сервісу. Цей розрив є (як свідчить узагальнення досвіду) досить значним для багатьох регуляторних актів з огляду на труднощі негайного реагування на предмет їх перегляду.

Можливі такі причини цього розриву:

- невідповідне ставлення персоналу державних службовців та фахівців регуляторного органу до категорій якості;
- неадекватна трансформація вимог споживачів у стандарти якості;
- недостатній рівень виконавської дисципліни в системі державного регулювання;
- невисокий рівень стандартизації якості;
- відсутність цільових настанов (інструкцій) з показників якості.

Gap 3: розрив між стандартами якості й наданням послуг у процесі, який піддається державному регулюванню.

Навіть якщо персонал державних службовців та фахівців регуляторного органу правильно розуміє вимоги споживачів та адекватно проводить стандартизацію якості послуг, іноді надання послуг не відповідає очікуванням споживача. Різниця виникає через те, що виконавці у відповідних ланках логістичної системи не здатні чи не можуть привести процес обслуговування у відповідність із стандартами.

Причинами подібної невідповідності можуть бути:

- перевищені амбіції виконавців, конфлікт із вищим регуляторним органом;
- конфліктні цілі й шляхи просування сервісу в ланках логістичної системи;
- недостатня виконавська й технологічна дисципліна;
- невідповідність систем контролю якості сервісу та менеджменту;
- недоліки системи оцінювання якості;
- недоліки в доборі персоналу, що бере участь у реалізації способів та механізмів державного регулювання.

Gap 4: розбіжність між наданням послуг та інформуванням споживачів про їх рівень у процесі, який піддається державному регулюванню.

Цей розрив характеризується різницею між фактичними показниками результативності державного регулювання та оприлюдненою інформацією в засобах масової інформації.

Можливі такі причини розбіжності:

- неадекватні оцінки фактичної результативності регуляторного акта;
- схильність до перебільшення переваг (якості) обслуговування, передбаченого регуляторним актом.

Gap 5: розрив між вимогами споживачів і наданими послугами в процесі, який піддається державному регулюванню.

Належна якість обслуговування в системі логістичного державного регулювання – це така комплексна якість, що збігається з вимогами споживачів. Щоб задовольнити вимоги споживачів, необхідно вміти вимірювати відповідні показники якості й прогнозувати їх, визначаючи результативність державного регулювання. Висока або низька оцінка рівня якості обслугову-

вання в логістичній системі державного регулювання залежить від того, як споживач уявляє собі (очікує) необхідне якісне обслуговування. Цим процесом можна також певною мірою управляти, тобто формувати (наприклад за допомогою реклами, паблік рилейшнз) у споживачів уявлення про якість обслуговування.



Розглянута “Gar-модель” Зейтгамла дає змогу визначити “вузькі” місця в системі логістичного державного регулювання та орієнтувати персонал регуляторного органу на прийняття правильних рішень з підготовки та перегляду регуляторних актів.

У процесі аналізу й синтезу макрологістична система державного регулювання певної діяльності за параметрами якості обслуговування повинна будуватися за принципом “системи, що стежить”, зі зворотним зв’язком, тобто вона повинна забезпечувати належний рівень регуляторного впливу щодо якості послуг, щоб задовольнити їхні специфічні вимоги, відстежуючи при цьому ступінь такого задоволення.

Завданнями логістичного державного регулювання при цьому є:

- визначення й планування показників результативності державного регулювання щодо задоволення специфічних вимог з якості;
- забезпечення “правильного” запровадження регуляторного акта.

Інтегрована логістична система державного регулювання, що функціонує за принципом “системи, що стежить”, має бути здатною забезпечити відстеження результативності регуляторного акта.



Регуляторний орган при підготовці проекту регуляторного акта починає свою діяльність з “визначення, інтерпретації і засвоєння” споживачів послуг у процесі, який підлягає державному регулюванню. На основі цього визначаються стандарти якості, реалізація яких буде залежати від таких чинників:

- адекватності інтерпретації вимог споживачів;
- здатності визначати навіть латентні очікування споживачів;
- здатності адаптувати структуру регуляторного акта, способи досягнення цілі державного регулювання та механізми розв’язання проблеми відповідно до зміни вимог споживачів.



Інтегрована логістична система державного регулювання повинна періодично визначати неузгодженість між фактичним та очікуваним рівнем якісних показників результативності регуляторного акта. Відповідно до величини неузгодженості регуляторний орган повинен бути спрямований на:

- 1) вироблення регуляторного впливу на організаційно-правові положення регуляторного акта з метою зменшення розбіжності;
- 2) упровадження нових методів оцінки параметрів якості щодо результативності державного регулювання і стандартів обслуговування;
- 3) зміни в організаційно-правовій структурі регуляторного акта.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Сформулюйте визначення поняття “логістичне регіональне управління”. Охарактеризуйте його сутність.
2. За якою ознакою визначається можливість використання інструментів логістики в регіональному управлінні?
3. Які особливості використання “м’якої системної методології” під час формування регіональної логістичної системи?
4. Які особливості системних досліджень логістичного об’єкта? На яких засадах вони ґрунтуються?
5. Що являє собою регіональна логістична система? Які її характерні ознаки?

6. Чому доцільно розглядати регіональну логістичну систему як “повну систему”?
7. Що потрібно зробити для визначення регіональної логістичної системи? Розкрийте сутність можливих підходів.
8. У чому полягає особливість системного аналізу як комплексного інструменту логістичного управління?
9. Які вимоги ставляться до аналізу регіональної логістичної системи?
10. За якими підходами будується модель регіональної логістичної системи?
11. Наведіть визначення поняття “проблемна ситуація” в умовах реалізації підходів логістичного регіонального управління.
12. Які етапи процедури розв’язання проблемної ситуації в разі виникнення нової проблемної ситуації при удосконаленні регіональної логістичної системи?
13. Які причини виникнення недоліків у процесі вирішення проблемних ситуацій регіонального розвитку з позицій логістики?
14. На які етапи поділяється процес управління регіональною логістичною системою?
15. З використанням яких підходів оцінюється якість функціонування регіональної логістичної системи?
16. Як визначається результативність функціонування регіональної логістичної системи?

Список використаних джерел

1. *Аглуллин И. А.* В поисках новой концепции управления / И. А. Аглуллин // Научно-техническая информация. – 1999. – № 6. – С. 11–13. – (Серия 2. Информационные процессы и системы).
2. *Азаренкова Г. М.* Фінансові потоки в системі економічних відносин : монографія / Г. М. Азаренкова. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2006. – 328 с.
3. *Бакаєв О. О.* Теоретичні засади логістики : підручник / О. О. Бакаєв, О. П. Кутах, Л. А. Пономаренко. – К. : Міжнар. наук.-навч. центр інформ. технологій та систем НАН та МОН України, 2006. – 528 с.
4. *Бауэрсокс Д.* Логистика: интегрированная цепь поставок : пер. с англ. / Дональд Дж. Бауэрсокс, Дейвид Дж. Клосс. – М. : ЗАО “Олимп-Бизнес”, 2001. – 640 с.
5. *Бродецкий Г. Л.* Моделирование логистических систем. Оптимальные решения в условиях риска / Г. Л. Бродецкий. – М. : Вершина, 2006. – 376 с.
6. *Бродецкий Г. Л.* Управление запасами. Эффект временной стоимости денег / Г. Л. Бродецкий. – М. : ЭКСМО, 2008. – 472 с.
7. *Бродецкий Г. Л.* Экономико-математические методы и модели в логистике: потоки событий и системы обслуживания / Г. Л. Бродецкий. – М. : Академия, 2008. – 394 с.
8. *Гаджинский А. М.* Организация, технология, управление и логистика : учеб.-практ. пособие / А. М. Гаджинский. – М. : ТК Велби ; Проспект, 2005. – 176 с.
9. *Горский Ю. М.* Основы гомеостатики / Ю. М. Горский. – Иркутск : Изд-во ИГЭА, 2008. – 337 с.
10. Державна регіональна політика : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук. – К. : НАДУ, 2007. – 64 с.
11. *Джеймс С.* Современная логистика : пер. с англ. / С. Джеймс, В. Джонсон и др. – М. : Издат. дом “Вильямс”, 2002. – 624 с.
12. *Дыбская В. В.* Логистика складирования / В. В. Дыбская. – М. : ИНФРА-М, 2011. – 559 с.
13. *Дыбская В. В.* Логистика: интеграция и оптимизация логистических бизнес-процессов в цепях поставок : учебник / В. В. Дыбская, Е. И. Зайцев, В. И. Сергеев и др. ; под ред. проф. В. И. Сергеева. – М. : Эксмо, 2008. – 944 с.
14. *Дыбская В. В.* Управление складированием в цепях поставок / В. В. Дыбская. – Альфа-пресс. – М., 2009. – 720 с.
15. *Жариков О. Н.* Системный подход к управлению : учеб. пособие для вузов / О. Н. Жариков, В. И. Королевская, С. Н. Хохлов ; под ред. В. А. Персианова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 262 с.
16. *Иванов Д. А.* Логистика. Стратегическая кооперация / Д. А. Иванов. – М. : Вершина, 2006. – 176 с.

17. *Иванов Д. А.* Управление цепями поставок / Д. А. Иванов. – СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2009. – 660 с.
18. *Стунжас А.* Инновационные подходы к управлению логистической системой / А. Стунжас // *Логистика сегодня*. – 2010. – № 6.
19. *Эмметт Стюарт.* Искусство управления складом: как уменьшить издержки и повысить эффективность / Стюарт Эмметт. – Минск : Гревцов Паблицер, 2007. – 320 с.
20. *Карманов В. Г.* Моделирование в исследовании операций / В. Г. Карманов, В. В. Федоров. – М. : Твема, 1996. – 102 с.
21. *Корпоративная логистика в вопросах и ответах / под общ. ред. В. И. Сергеева.* – М. : ИНФРА-М, 2013. – 476 с.
22. *Корпоративная логистика. 300 ответов на вопросы профессионалов / под общ. и науч. ред. проф. В. И. Сергеева.* – М. : ИНФРА-М, 2008. – 976 с.
23. *Крикавський Є. В.* Логістичне управління : підручник / Є. В. Крикавський. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту “Львів. політехніка”, 2005. – 684 с.
24. *Прокофьева Т. А.* Логистические системы распределения / Т. А. Прокофьева. – Смоленск : Изд-во Смолен. ЦНТИ, 2008. – 296 с.
25. *Логистика: Основы. Стратегия. Практика // Практическая энциклопедия “Для всех, кто руководит” ; под науч. ред. проф. В. И. Сергеева.* – М. : Изд. ЗАО “МЦФЭР”, 2007. – 1440 с.
26. *Мищенко А. В.* Методы управления инвестициями в логистических системах / А. В. Мищенко. – М. : Инфра-М, 2009. – 272 с.
27. *Могилевский В. Д.* Методология систем: вербальный подход / В. Д. Могилевский. – М. : ОАО “Изд-во “Экономика”, 2009. – 251 с.
28. *Модели и методы теории логистики : учеб. пособие / под ред. В. С. Лукинского.* – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2007. – 448 с.
29. *Некрасов А. Г.* Феномен снижения затрат на взаимодействие в интегрированных логистических цепочках / А. Г. Некрасов. – Режим доступа : [http:// www.integprog.ru/pub_fenomen.php](http://www.integprog.ru/pub_fenomen.php)
30. *Окландер М. А.* Логістика : підручник / М. А. Окландер. – К. : Центр учб. л-ри, 2008. – 346 с.
31. *Пономарьова Ю. В.* Логістика : навч. посіб. / Ю. В. Пономарьова. – К. : ЦНЛ, 2003. – 189 с.
32. *Проблеми ергономіки і логістики в транспортних системах міст / Ю. О. Давідіч, В. Ф. Харченко та ін.* – Горлівка : Ліхтар, 2009. – 516 с.
33. *Прокофьева Т. А.* Логистический сервис в распределительных системах / Т. А. Прокофьева. – Смоленск : Смолен. ЦНТИ, 2009. – 275 с.
34. *Просветов Г. И.* Математические методы в логистике : учеб.-метод. пособие / Г. И. Просветов. – М. : Изд-во РДЛ, 2006. – 272 с.
35. *Родкина Т. А.* Информационная логистика / Т. А. Родкина. – М. : Экзамен, 2001. – 288 с.
36. *Саркисов С. В.* Управление логистикой : учеб. пособие / С. В. Саркисов. – М. : ЗАО “Бизнес-шк. “Интел-синтез”, 2001. – 416 с.
37. *Семененко А. И.* Предпринимательская логистика / А. И. Семененко. – СПб. : Политехника, 1997. – 350 с.
38. *Сергеев В. И.* Логистика снабжения / В. И. Сергеев, И. П. Эльяшевич. – М. : Рид Групп, 2011. – 416 с.
39. *Сергеев В. И.* Логистика: информационные системы и технологии / В. И. Сергеев, М. Н. Григорьев, С. А. Уваров. – М. : Альфа-Пресс, 2008. – 258 с.
40. *Камионский С. А.* Системные аспекты современного менеджмента / С. А. Камионский // *Системные исследования. Методологические проблемы : ежегодник / под ред. Д. М. Гвишиани, В. Н. Садовского и др.* – 1998. – Ч. I. – М. : Эдиториал УРСС, 1999. – 360 с.
41. *Современная логистика : пер. с англ. / Джеймс С. Джонсон, Дональд Ф. Вуд, Дэниэл Л. Вордлоу, Поль Р. Мэрфи мл.* – 7-е изд. – М. : Вильямс, 2002. – 615 с.
42. *Спицнадель В. Н.* Основы системного анализа : учеб. пособие / В. Н. Спицнадель. – СПб. : Изд. дом “Бизнес-пресса”, 2010. – 326 с.
43. *Сток Дж. Р.* Стратегическое управление логистикой : пер. с англ. / Дж. Р. Сток, Д. М. Ламберт. – 4-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 797 с.

44. Берданова О. В. Стратегічне планування регіонального розвитку : навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко. – К. : НАДУ, 2007. – 96 с.
45. Таньков К. М. Виробнича логістика : навч. посіб. / К. М. Таньков, О. М. Тридід, Т. О. Колодязева. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2004. – 352 с.
46. Тахтанджян А. Л. Принципы организации и трансформации сложных систем. Эволюционный подход / А. Л. Тахтанджян. – СПб. : СПХФА, 2008. – 118 с.
47. Транспортні технології в системах логістики : підручник / М. Ф. Дмитриченко, П. Р. Левковець, А. М. Ткаченко та ін. – К. : Інформавтодор, 2007. – 676 с.
48. Тридід О. М. Логістичний менеджмент : навч. посіб. / О. М. Тридід, К. М. Таньков. – Х. : ВД “Інжек”, 2005. – 224 с.
49. Уотерс Д. Логистика. Управление цепью поставок : пер. с англ. / Д. Уотерс. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 503 с. – (Серия “Зарубежный учебник”).
50. Г. Шатт Джеффри. Управление товарным потоком. Руководство по оптимизации логистических цепочек / Джеффри Г. Шатт. – Минск : Гревцов Паблицер, 2007. – 352 с.
51. Управление цепями поставок : учеб. изд-ва Gower / под ред. Дж. Гатторны (ред. Р. Огулин, М. Рейнольдс) ; пер. с 5-го англ. изд. под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. В. И. Сергеева. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 670 с.
52. Управління сучасним містом : підручник / за ред. : В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2008. – 632 с.
53. Фель А. В. Операционный (производственный) менеджмент / А. В. Фель, А. Н. Стерлигова. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 187 с.
54. Харрисон А. Управління логістикою: Розробка стратегій логістичних операцій : пер. з англ. / Алан Харрисон, Ремко Ван Хоук ; за наук. ред. О. Міхейцева. – Дніпропетровськ : Баланс Бізнес Букс, 2007. – 368 с.
55. Шехтер Д. Логистика. Искусство управления цепочками поставок / Деймон Шехтер, Гордон Сандер ; пер. с англ. под науч. ред. проф. В. И. Сергеева. – М. : Претекст, 2008. – 230 с.
56. Рудзки Э. Роберт. Эффективное снабжение. Простые и надежные способы снижения издержек и повышения прибыли / Роберт Э. Рудзки. – Минск : Гревцов Паблицер, 2008. – 304 с.
57. Эффективность логистического управления : учеб. для вузов / под общ. ред. д-ра техн. наук, проф. Л. Б. Миротина. – М. : Изд-во “Экзамен”, 2004. – 448 с.
58. Checkland P. B. Systems Thinking, Systems Practice / P. B. Checkland. – Chichester : J. Wiley and Sons, 1986. – 423 p.
59. Douglas M. Lambert. Fundamentals of Logistics Management / Douglas M. Lambert, James R. Stock, Lisa M. Ellram. – Irwin/McGraw-Hill : [s.n.], 1998. – 611 p.
60. Logistics Performance Index – Global LPI Ranking. – Режим доступу : <http://info.worldbank.org/etools/tradesurvey/ mode1b.asp?sorder=lpi-rank&cgroup=0>

ТЕМА 13. ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ РЕГІОНУ

13.1. Структура та функції фінансових ресурсів регіону

Безумовним можна вважати твердження, що результативне (успішне) функціонування будь-якої системи, а тим більше регіону, неможливе без надійного, стабільного, достатнього та збалансованого ресурсного забезпечення. Із чотирьох основних груп ресурсів (матеріальні, фінансові, людські, інформаційні), які мають визначальний вплив на його ефективне функціонування, фінансові ресурси займають особливе місце.



*У навчальному посібнику “Регіональний менеджмент” (автори М.А.Коваленко, Л.М.Радванська, Б.В.Сіленков) дається таке визначення: “фінансові ресурси регіону – це грошові фонди, які утворюються за певний період у процесі діяльності суб’єктів господарювання, централізовані і децентралізовані грошові фонди цільового призначення, які формуються в процесі розподілу і перерозподілу національного багатства, сукупного суспільного продукту та національного доходу, і призначені для використання відповідно до завдань соціально-економічного розвитку суспільства і колективів окремих підприємств, вони розподіляються на види за формами власності і рівнями управління: за формами власності: державні та недержавні; за рівнями управління: національні, обласні, міські (обласного підпорядкування) районні, міські (районного підпорядкування), селищні, сільські” [13, с. 147].
Інше визначення – “місцеві (регіональні) фінанси – це система економічних відносин, за допомогою якої розподіляється і перерозподіляється національний дохід для економічного і соціального розвитку території” [7].*

Фінанси регіону – це сфера взаємовідносин з приводу обігу фінансових ресурсів, де здійснюються їх мобілізація, розподіл та організація раціонального використання.



Під фінансовими ресурсами регіону доцільно розуміти грошові кошти органів місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств і організацій, населення, що утворюються в процесі відносин, пов’язаних із розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП та залучаються місцевими органами влади для забезпечення економічного і соціального розвитку регіону.

Фінанси відіграють важливу роль в економічному і соціальному розвитку регіону. Вони забезпечують залучення суб’єктами діяльності регіону економічних ресурсів, розподіл валового регіонального продукту, обіг економічних ресурсів, використання економічних важелів управління та контролю. За допомогою фінансів здійснюється організація ефективного використання суб’єктами господарювання та регіонального управління залучених економічних ресурсів, створення резервів, використання доходів з метою забезпечення поточної економічної, соціальної та інших видів діяльності.

Реалізація призначення фінансів регіону проявляється через їх функції, серед яких найбільш важливими є:

- мобілізація ресурсів;
- розподіл залучених ресурсів;
- організація раціонального використання ресурсів;
- здійснення контролю за формуванням і використанням ресурсів.

За допомогою фінансових важелів суб’єкт діяльності залучає економічні ресурси для вирішення певних завдань. Мобілізація – це залучення, одержання, придбання ресурсів. Зазначені операції здійснюються виходячи з наявності різних умов і можливостей та з використанням різноманітних інструментів. Навіть у випадках, коли мобілізація економічних ресурсів здійснюється у товарній формі, фінанси відіграють важливу роль, оскільки оцінка ресурсів, а

також їх обіг здійснюється в грошовій формі. При цьому формуються певні фінансові активи і відповідно зобов'язання між учасниками.

Розподіл ресурсів – це розподіл мобілізованих ресурсів за різними напрямками з метою забезпечення певної діяльності. Так, розподіл ресурсів на рівні регіону в процесі виконання місцевого бюджету передбачає використання доходів бюджету за певним призначенням, наприклад фінансування освіти, охорони здоров'я, органів управління, здійснення інвестицій та ін. Суб'єкти підприємницької діяльності розподіляють мобілізовані ресурси на фонди, які використовуються з метою формування та поповнення необоротних та поточних активів [54]. Фінансові ресурси розподіляються між різними групами населення регіону шляхом надання дотацій, допомоги, кредитування (як споживчого, так і підприємницького), фінансування створення додаткових робочих місць, проведення перепідготовки кадрів. Зростає обсяг руху фінансових і економічних ресурсів між регіонами. У процесі розподілу ресурсів використовуються різні способи. Це міжбюджетне регулювання, надання кредитів, створення спільних підприємств, фінансових груп, холдингових компаній, кластерів.

За допомогою фінансів здійснюється організація раціонального і ефективного використання залучених ресурсів. Коли ресурси не дають необхідної віддачі, це призводить до виникнення збитків і дестабілізації господарського розвитку регіону. Тоді виникає необхідність проведення суттєвих змін як у структурі, так і способах використання залучених ресурсів. Аналіз використання ресурсів виявляє напрями їх оптимізації. Завдання досягнення фінансових результатів у діяльності місцевих суб'єктів господарювання полягає в цільовому і ефективному використанні залучених фінансових ресурсів [54].

Функція здійснення контролю за формуванням і використанням ресурсів полягає в тому, що за допомогою фінансових важелів і показників проводиться контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, розпорядників коштів. Такий контроль передбачає вивчення і прийняття рішень щодо доцільності й ефективності використання функцій мобілізації, розподілу та використання економічних і фінансових ресурсів. Контрольна функція здійснюється різними суб'єктами, зокрема власниками, державними органами управління, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та ін.



Фінансовий потенціал – загальна сума фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, та фінансових ресурсів, які можуть бути залучені для виконання функцій місцевого самоврядування й об'єктивно можуть бути використані у створенні ВВП території та забезпеченні населення усіма соціально-економічними благами. Категорія фінансових ресурсів визначає кошти, які, реалізуючи існуючий потенціал, беруть участь у цьому процесі. Тобто фінансовий потенціал може включати резерви, що не використовуються, наприклад потенційні доходи суб'єкта господарювання. Фінансовий потенціал інтегрує як податкову базу, так і базу формування неподаткових доходів, а також можливості здійснення запозичення на фінансових ринках для бюджетних цілей. Крім того, він визначає інвестиційну привабливість приватного сектору господарювання та перспективи його економічного розвитку [15].

Більш повна оцінка фінансового, у тому числі податкового потенціалу території, виявлення прихованих резервів дадуть змогу підвищити бюджетний потенціал, тобто обсяг фінансових коштів, які можуть бути реалізовані в бюджетних ресурсах. Повнота реалізації фінансового потенціалу в бюджетних ресурсах характеризує ефективність його використання в цілях бюджету.

Розбудова фінансової системи України внесла суттєві новачі в управління фінансовими ресурсами регіонів. Цьому сприяє демократизація суспільних відносин, формування громадянського суспільства, що стимулює внесення змін до системи управління на місцях.



У Рекомендації Rec (2005) 1 Ради Європи “Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної влади”, ухваленій 19 січня 2005 р. на 912-му засіданні заступників міністрів, зазначається [45]:

– беручи до уваги, що місцеве оподаткування, державні субсидії й механізми фінансового вирівнювання слід адаптувати до потреб місцевих громад, щоб їхні органи

влади могли діяти найефективніше за умов належної поваги до норм і кодексів поведінки, що застосовуються на національному рівні,

- беручи до уваги, що розв'язувати фінансові проблеми органів місцевої влади треба з урахуванням конкретних особливостей кожної держави, які (особливості), крім іншого, є наслідком їхньої структури, територіальної організації, розподілу повноважень між різними ланками управління й традицій,
- беручи до уваги, що цю Рекомендацію, спеціально підготовлену для органів місцевої влади, може бути також застосовано з відповідними суттєвими змінами й до органів самоврядування регіонального рівня та згадуючи при цьому Гельсинську підсумкову декларацію про регіональне самоврядування, ухвалену на Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеву й регіональну влади (Гельсинкі, 2002),
- беручи до уваги, що зміни, які відбулися після її ухвалення, виправдовують заміну рекомендації Rec(2000) Комітету міністрів державам-членам “Про місцеве оподаткування, фінансове вирівнювання та субсидії органам місцевої влади” [44] цією Рекомендацією, рекомендується урядам держав-членів:
 - забезпечити справедливий розподіл державних фінансових ресурсів між усіма ланками управління, враховуючи повноваження, визначені для кожної з цих ланок, та зміни в цих повноваженнях, а також економічні умови;
 - гарантувати органам місцевої влади систему фінансування їх видатків, що ґрунтується на таких принципах:
 - ресурси органів місцевої влади та їх призначення мають відповідати вимозі ефективного здійснення їх повноважень;
 - органи місцевої влади уповноважені в рамках національної економічної політики нараощувати відповідні власні ресурси;
 - значна частина трансферів та загалом власних ресурсів не повинна призначатися на якісь спеціальні завдання;
 - обсяг державних субсидій має бути справедливим, прозорим і передбачуваним; справедливість вимагає, щоб правила призначення були загальними, недискримінаційними, стабільними, а також не давали змоги по-різному їх тлумачити і не підлягали обговоренню в кожному конкретному випадку;
 - система фінансового вирівнювання має давати органам місцевої влади можливість забезпечувати громадян, якщо вони цього захочуть, порівняно високим рівнем послуг за умови відповідного рівня оподаткування та зборів; ця система має враховувати як різницю у фінансовій спроможності органів місцевої влади, так і різницю в сумі потрібних їм видатків.

Вищезазначене зумовлює вирішення важливого завдання для України – розробити і впровадити якісно нові підходи до управління фінансовими, насамперед бюджетними, ресурсами на рівні регіону та адміністративно-територіальних одиниць.

У вирішенні цього завдання можна виділити два аспекти. По-перше, обґрунтувати методологічні засади управління фінансовими ресурсами регіонів. По-друге, розробити конкретні механізми реалізації поставлених завдань у практиці управління.

Зауважимо, що формування фінансових ресурсів значною мірою залежить від масштабів та ефективності економічного комплексу країни та її регіонів. Серед головних чинників, які безпосередньо визначають обсяги фінансових ресурсів, утворених на рівні регіонів, є:

- галузева структура регіональних комплексів та їх дохідність, що визначає обсяги податкової бази;
- відмінності між регіонами у рівнях соціально-економічного розвитку;
- ефективність використання місцевих ресурсів багатоцільового призначення (трудових, земельних, водних);
- рівень розвитку соціальної та виробничої інфраструктури сільської місцевості;
- рівень забруднення навколишнього природного середовища, що призводить до диференціації обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги.

При цьому слід враховувати, що величина регіональних фінансів зростає – у багатьох країнах вона складає переважну частину фінансових ресурсів держави. На основі надання місце-

вим органам влади коштів для їх бюджетів здійснюється фінансування освіти, охорони здоров'я, комунального обслуговування населення. При цьому коло фінансованих заходів розширюється. За рахунок коштів регіональних бюджетів стали фінансуватися не тільки загальноосвітні школи, а й вищі навчальні заклади, великі об'єкти охорони здоров'я, заходи внутрішньої безпеки, правопорядку, охорони навколишнього природного середовища та ін.

Економічну структуру фінансів регіонів України складають доходи державних і недержавних підприємств і організацій, власні та закріплені доходи місцевих бюджетів, дотації, субсидії і субвенції, цільові фонди підприємств і місцевих бюджетів, позабюджетні, централізовані фонди регіонів, доходи домогосподарств тощо.

У цілому фінансові ресурси регіону можна представити таким чином (рис. 13.1).



Рис. 13.1. Фінансові ресурси регіону

Перша складова – це власні бюджети, тобто кошти місцевих бюджетів та зведеного бюджету області на цілі розвитку свого регіону. Тут можна виділити ряд найважливіших позицій, які б давали змогу підвищити рівень фінансової забезпеченості власних регіональних програм, зокрема:

- збільшення розміру доходної частини місцевих бюджетів;
- концентрація коштів кількох місцевих бюджетів для виконання спільних програм.

Друга складова – підтримка за рахунок коштів державного бюджету країни. У цій групі підвищення дієвості фінансової підтримки з боку держави може здійснюватись за такими головними позиціями:

- підтримка розвитку регіонів за рахунок трансфертів та субвенцій, що передбачені в державному бюджеті;
- підтримка системи заходів із соціально-економічного розвитку регіонів, що були включені до відповідних державних програм і які будуть здійснюватись безпосередньо за рахунок коштів держбюджету;
- підтримка програм регіонального розвитку шляхом компенсації державою процентів за взяті кредити, що використовуються для реалізації регіональних програм.

Третя складова – це залучення на цілі соціально-економічного розвитку регіону небюджетних коштів шляхом участі в реалізації регіональних проектів бізнесу, населення, громадських структур тощо. Такі засоби підтримки можна класифікувати залежно від рівня, з якого вони надаються, а саме як загальнодержавні заходи підтримки та як місцеві, що здійснюються структурами свого регіону. Загальнодержавні заходи спрямовані передусім на сприяння залученню іноземних інвестицій, а також створення відповідного законодавчого та нормативного

поля, яке б стимулювало або навіть у низці випадків не заважало участі бізнесу в реалізації регіональних програм. На місцевому рівні такі заходи мають бути максимально конкретизованими і, зокрема, стосуватись таких питань, як вплив місцевих органів влади на розширення рівня та конкретних форм соціальної відповідальності бізнесу, на створення регіональних інвестиційних фондів, насамперед, цільового характеру, на залучення вітчизняних та іноземних інвесторів під проекти, що приводять до збільшення кількості робочих місць, покращення інфраструктури, вирішення соціальних питань.



Фінансова система регіону – сукупність суб'єктів діяльності та їх фінансових операцій, які проводяться з використанням певного фінансово-кредитного механізму.

Кожен із суб'єктів, що входять до фінансової системи регіону, здійснює операції з мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів, пов'язаних із проведенням певних видів діяльності. Такі операції проводяться в певних умовах і підлягають регулюванню з боку державних, місцевих органів влади та управління. Тому розвиток фінансової системи передбачає наявність певного фінансово-кредитного механізму, в рамках якого здійснюються фінансові операції суб'єктів.



Фінансово-кредитний механізм – сукупність способів, форм та інструментів, які застосовуються в процесі проведення фінансових операцій, та регламентовані законодавством і рішеннями державних органів управління. До них, зокрема, належать встановлені законодавством форми і способи підприємницької діяльності, прямого і непрямого оподаткування, форми проведення інвестиційної діяльності, умови та методи кредитування суб'єктів господарської діяльності, емісії цінних паперів тощо.

Фінансово-кредитний механізм регіону передбачає використання певних способів мобілізації фінансових ресурсів суб'єктами фінансової діяльності. До них, зокрема, належать:

- самофінансування, тобто мобілізація додаткових фінансових ресурсів за рахунок доходів, отриманих суб'єктом за попередні періоди;
- кредитування – мобілізація фінансових ресурсів на умовах позики;
- залучення ресурсів шляхом проведення емісії та продажу цінних паперів;
- залучення ресурсів із державного бюджету або державних цільових фондів – державне фінансування в рамках програм фінансування галузей або напрямів розвитку за рішенням державних органів влади;
- зарубіжне фінансування – мобілізація ресурсів, які надаються міжнародними фінансовими організаціями, іноземними державами, зарубіжними юридичними та фізичними особами в рамках програм і проектів, які фінансуються з метою розв'язання певних проблем;
- інше фінансування, що охоплює безоплатну передачу цінностей, внески до статутних фондів неакціонерних форм господарських товариств, кошти, отримані в процесі реструктуризації капіталу, та ін.

Функції фінансової системи мають загальний характер. До них відносять: функції планування, організації та стимулювання.

Функція планування передбачає формування цілей, способів їх досягнення на підставі розмежування повноважень і джерел фінансових ресурсів між державними і місцевими органами влади, розроблення прогнозів, проектів і бізнес-планів розвитку підприємств і організацій, кошторисів доходів та видатків домогосподарств. Розподіл обмеженого обсягу фінансових ресурсів у просторі і часі зумовлює необхідність визначення пріоритетів у розвитку, перерозподіл фінансів між бюджетом, підприємствами та домогосподарствами.

Функція організації визначає вибір підприємствами організаційно-правової форми, бюджетний устрій, розмежування повноважень законодавчих і виконавчих органів місцевої влади в бюджетному процесі, визначення прав і обов'язків функціональних підрозділів фінансових органів. З цією функцією пов'язаний процес організаційної побудови внутрішньої системи регулювання та контролю бюджетних потоків і фінансових ресурсів підприємств і домогосподарств.

Функція стимулювання передбачає вибір оптимальних засобів і способів, які забезпечують досягнення визначених цілей. Вона дає змогу інтерпретувати чинники, що впливають на фінансову діяльність у регіоні.

Важлива роль у проведенні фінансової діяльності у регіоні належить фінансовій інфраструктурі.



Фінансова інфраструктура регіону – сукупність інститутів (підприємств, установ, служб), які забезпечують організацію проведення фінансової діяльності в регіоні. До фінансової інфраструктури відносять комерційні банки, фондові, валютні і товарні біржі, інвестиційні фонди та інвестиційні компанії, страхові фірми, довірчі товариства, аудиторські і консультативні фірми, депозитарії та ін.

Як правило, такі інститути є посередниками фінансової діяльності і обслуговують відповідні операції. Вони надають певні фінансові послуги юридичним та фізичним особам на умовах, що визначені законодавством.

13.2. Нормативно-правова база формування фінансових ресурсів регіону: етапи розвитку

Моделі регіонального розвитку в Україні мали вплив і на формування їх фінансової бази. Перший етап – 1992–2001 рр. – пов’язується із функціонуванням моделі, що мала перерозподільчий характер та за сутністю була “патерналістською” [24, с. 13] (рис. 13.2).

Така модель передбачала концентрацію державою, в особі органів державної влади, фінансових, насамперед бюджетних, та інших ресурсів і їх розподіл, зважаючи тільки на інтенсивність, наполегливість та аргументацію у зверненнях регіональних влад. Державна політика за таких умов визначалась як адміністративно-регулятивна, з можливостями певного стримування диспропорційності регіонального розвитку та балансування на межі поглиблення кризового стану справ.

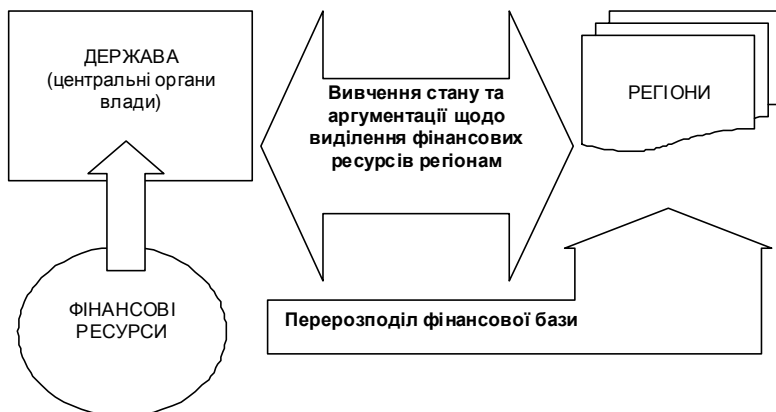


Рис. 13.2. “Патерналістська” модель

При цьому Основним Законом – Конституцією України було визначено, що “матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад” (ст. 142). Зазначено, що для виконання своїх завдань органи місцевого самовря-

дування повинні мати достатні фінансові і матеріальні ресурси, а також право самостійно управляти й розпоряджатися цими ресурсами. Одним із найважливіших прав щодо власних ресурсів є право на самостійне формування, ухвалення і виконання місцевого бюджету [16, с. 47–48].

Наступна модель фінансування розвитку регіонів відповідає другому етапу формування моделі регіонального розвитку 2001–2010 рр. (деякі фахівці твердять, що і по нинішній час), яка може бути визначена як “стимульно-компенсаційна” (рис. 13.3).

Її сутність була визначена як мотиваційна, тобто зорієнтована на створення умов для прискореного розвитку тієї частини регіонів, що спроможні виконувати роль “локомотивів” розвитку та компенсувати на дотаційних засадах брак ресурсної бази для регіонів-аутсайдерів. Державна політика за цих умов набуває ознак “ліберально-сфокусованої” з метою забезпечення життєво важливого балансу між рівнями розвитку окремих регіонів.

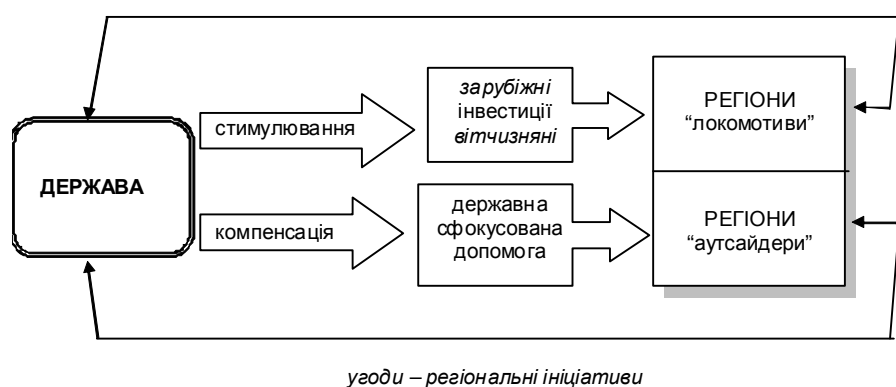


Рис. 13.3. “Стимульно-компенсаційна” модель

Прийнятий у 2001 р. Бюджетний кодекс України встановив єдиний порядок та механізм функціонування бюджетного процесу. Було чітко закріплено доходи і витрати за кожним рівнем управління: держава в цілому – область – район – місто – село (селище). Прописано, які податки та збори залишаються на кожному рівні і відповідно на виконання яких повноважень

спрямовуються кошти бюджетів кожного виду.

Місцевими бюджетами визначені бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Місцевим бюджетам відводилась особлива роль – забезпечення витрат на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Формування загального та спеціального фонду із включенням бюджету розвитку засвідчило про перші кроки до набуття регіоном чи громадою стану самодостатності.

Було сформульовано поняття “розпорядник бюджетних коштів”. Стосовно коштів державного бюджету при виконанні програм, що реалізуються на тих чи інших територіях, – це центральні органи виконавчої влади. Стосовно місцевих бюджетів, то розпорядниками були визначені керівники місцевих органів влади та галузевих підрозділів цих органів.

Бюджетним кодексом 2001 р. було також визначено механізм трансфертів, тобто перерозподілу бюджетних коштів між різними бюджетами та запроваджена формульна система визначення дотації вирівнювання. На базі фінансового нормативу бюджетної забезпеченості стали визначатися потоки перерозподілу коштів від багатших до бідніших регіонів. Крім дотації вирівнювання кодекс передбачив також ряд субвенцій, зокрема для фінансування програм соціального захисту, компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, виконання інвестиційних проектів та ін. Впровадження такої комплексної системи міжбюджетних трансфертів у принципі стало дуже позитивним чинником, оскільки встановлювався певний порядок руху коштів від центрального рівня на місце.

Однак аналіз розподілу функцій і доходів, передбачених у кодексі, дає можливість зробити висновок про те, що, крім освіти, медицини та соціально-культурної сфери, інша частина функцій, а також значна частина доходів концентрувалася “наверху” на рівні держави. На місцях залишалися досить незначні ресурси, що не давали можливості планувати на регіональному рівні серйозні програми із розвитку територій. Принцип засад конкурентності між бюджетами місцевого рівня при розподілі субвенцій, який був прописаний у кодексі, так і не був реалізований на практиці. Не було чіткого трактування у кодексі і такого питання, як передача субвенцій від одного бюджету іншому – така передача має здійснюватись на основі договору між надавачем субвенції та її отримувачем.

Ще один закон – Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” (2005 р.) [38] та постанова Верховної Ради України “Щодо стану та перспектив розвитку депресивних регіонів, міст та селищ України” були спрямовані на визначення регіонів, які можуть бути віднесені до депресивних, а також загальні програмні засади подолання такого стану, включаючи систему фінансування. Зокрема, були визначені такі заходи, як цільове спрямування капітальних вкладень, розвиток об’єктів інфраструктури, спрямування міжнародної технічної допомоги, робота з трудовими ресурсами. Водночас розділи, присвячені саме подоланню депресивності, були написані досить декларативно, без визначення конкретних механізмів розвитку в цьому напрямі. Тому далі не були розроблені на рівні всіх органів влади більш-менш цілісні конкретні

програми щодо тих чи інших регіонів, які б спирались на фінансово-ресурсне забезпечення та чітко виписані законодавчі механізми.

21 липня 2006 р. уряд прийняв постанову № 1001 “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” [36]. У Державній стратегії на основі глибокого аналізу ситуації із розвитком виробничого потенціалу, трудових ресурсів, інвестиційних процесів тощо визначено головні “болючі” точки цієї проблеми, а саме: збільшення диспропорцій між окремими регіонами, низька їх конкурентноспроможність та інвестиційно-інноваційна активність. Крім того, серед інших проблем були виділені слабкі міжрегіональні зв’язки та нерациональне використання людського потенціалу. У цьому зв’язку було поставлено низку завдань, серед яких, зокрема, одне із головних – реструктуризація на новій технологічній основі економічної бази окремих регіонів. Для досягнення цього передбачено надання субвенцій для розвитку інфраструктури, забезпечення умов для притоку вітчизняних та іноземних інвестицій, підтримка підприємництва і, зокрема, малого та середнього бізнесу, розвиток ринку фінансових послуг, підтримка різного роду регіональних інвестиційних фондів, системи спільного інвестування, розвиток інновацій, сфери послуг, курортної галузі, транспортно-дорожнього комплексу тощо. Серед принципово нових моментів, які раніше не згадувались у подібного роду урядових документах, можна виділити, зокрема, такі:

- сприяння створенню пайових інвестиційних фондів з реалізації інноваційних проектів із залученням ресурсів державного та місцевих бюджетів і приватного капіталу;
- розвиток спільного інвестування, зокрема активізація венчурного капіталу;
- розроблення міжрегіональних спільних інвестиційних проектів;
- транскордонне співробітництво;
- розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- підвищення ефективності діяльності фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування;
- чітке визначення переліку та розміру граничних ставок місцевих податків та зборів;
- розроблення механізму урахування пропозицій органів місцевого самоврядування під час формування проекту державного бюджету.

Окремо треба виділити норму, яка була підкреслена в цьому документі, – це запровадження договірних засад у відносинах між урядом та органами місцевого самоврядування. Угоди регіонального розвитку мали встановити відповідальність обох сторін щодо виконання взаємно намічених заходів, а також сприяти концентрації ресурсів на виконанні найбільш пріоритетних завдань.

Проте на практиці такі угоди не виявили себе як повноцінні механізми фінансування місцевого розвитку, оскільки визначені в них заходи часто не відповідають реальним потребам територій. Угоди здебільшого дублюють стратегії соціально-економічного розвитку регіонів, що містять безліч пріоритетів, але не мають індикаторів успішності та критеріїв контролю за виконанням завдань і не передбачають механізмів відповідальності за порушення зобов’язань. Неefективність угод щодо регіонального розвитку зумовлена браком повноважень обласних рад щодо зміни складу доходів обласного бюджету.

Державною стратегією було також передбачено, що регіони обов’язково повинні розробити свої стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. Раніше в подібних документах такі вимоги мали більш декларативний характер, а в даному це є вимога, що давала можливість створити цілісний прогноз по всій вертикалі від селища до центрального рівня. Крім того, на базі стратегій планувалася розробка державних цільових програм щодо розвитку окремих регіонів, як депресивних, так і тих, що мають певні особливості, на основі чого повинні були розроблятися інвестиційні програми. З 2007 р. передбачалося запровадження фінансування таких програм, а на фінансування програм подолання депресивності – виділялись не менш ніж 0,2% доходної частини бюджету. У цілому в державному бюджеті було заплановано запровадити нову програму, спрямовану на стимулювання регіонального та місцевого розвитку, однак ця позиція також залишилась декларативною.

У 2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р була схвалена Концепція реформування місцевих бюджетів, якою передбачалось виконання таких основних завдань [39]:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування визнано необхідним: посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку; щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на кілька відсоткових пунктів; підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів шляхом удосконалення податкового законодавства відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема системи місцевих податків і зборів та механізму здійснення зарахування податку з доходів фізичних осіб; оптимальний розподіл податків і зборів (обов'язкових платежів) між державним та місцевими бюджетами, передача окремих джерел доходів місцевим бюджетам (частина податку на прибуток, збір за спеціальне водокористування, плата за видачу ліцензій та ін.); перерозподіл доходів між місцевими бюджетами і перегляд складу доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (податок із доходів фізичних осіб, плата за землю тощо).

Для підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, децентралізації управління бюджетними коштами постала проблема: чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизувати видаткові повноваження місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (окремі видатки на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту та здійснення заходів у відповідних сферах); перерозподілити видатки між державним та місцевими бюджетами; переглянути склад видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; завершити формування бази Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, для отримання детальної інформації про таких осіб (у тому числі членів їх сімей, які мають право на пільги), перелік пільг, якими вони користуються чи мають на них право, та розмір пільг.

Концепцією передбачалось, що удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин здійснюватиметься шляхом: змін у методиці обчислення видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у результаті перегляду існуючих і введення нових коригуючих коефіцієнтів з метою врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць та методики обчислення обсягів субвенцій соціального характеру з державного бюджету місцевим бюджетам; передбачення в державному бюджеті коштів для місцевих бюджетів на зменшення диференціації у забезпеченні місцевих бюджетів коштами для виконання делегованих повноважень; запровадження нового механізму формування місцевих бюджетів шляхом передачі на договірних засадах повноважень відповідних рад щодо складання та виконання бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення, в яких питома вага дотації вирівнювання на плановий бюджетний період становить понад 70% обсягу загального фонду відповідного бюджету, певній райдержадміністрації (міському виконавчому комітету).

Крім того, Концепція реформування місцевих бюджетів передбачала посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів: удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій; надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів у їх реалізації з урахуванням таких критеріїв:

- економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації;
- спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об'єктами соціально-культурної сфери;
- забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний період, необхідними коштами з державного та місцевих бюджетів для завершення їх виконання;
- програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- оптимізацію переліку субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів;
- сприяння утворенню фондів регіонального розвитку з метою надання фінансової допомоги для розвитку соціальної та інженерної інфраструктури регіонів, джерелом формування яких може бути частина коштів від сплати податку на прибуток підприємств, яка зараховується за місцем провадження виробничої діяльності і місцезнаходженням філій та інших відокремлених підрозділів;
- удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів та ін.

На засадах максимально повного використання потенціалу такої моделі та в рамках третього етапу формування нормативно-правової бази фінансування регіонів, закінчення якого може бути визначено Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року, видається доцільною “інтеграційно-партнерська” модель, що за своєю сутністю передбачає поєднання ресурсної бази регіонів і держави для використання з метою досягнення інтегрованих цілей нового, вищого рівня. Політика рівноправних партнерських відносин між державою і регіонами передбачає спільне використання поєднаних ресурсних, у тому числі фінансових баз, що забезпечує відповідність принципам регіональної політики Європейського Союзу (рис. 13.4).

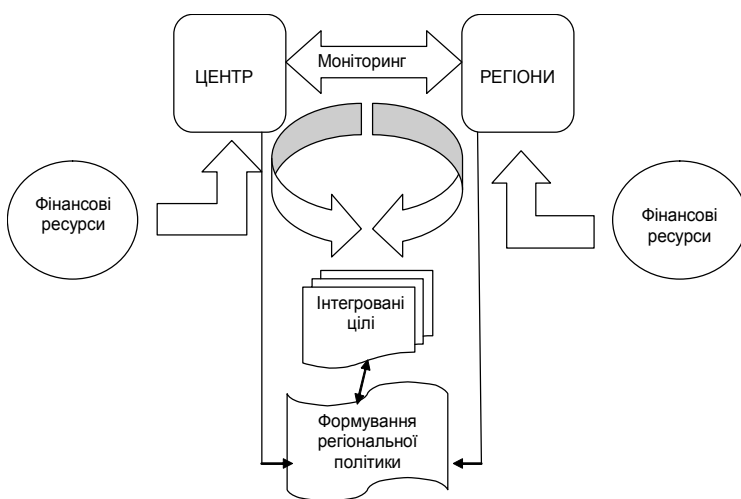


Рис. 13.4. “Інтеграційно-партнерська” модель [24, с. 16]

Прийняття Бюджетного кодексу України в оновленій редакції (затверджений Верховною Радою України 8 липня 2010 р.) зумовило збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом: передачі з державного бюджету плати за шість видів ліцензій, сертифікатів держреєстрацій; 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, 50% збору за спеціальне водокористування, 50% платежів за спеціальне використання надр загальнодержавного значення, плати за надані в оренду ставки, розташовані в басейнах річок загальнодержавного значення, плати за використання інших природних ресурсів.

Було розширено перелік видатків місцевих бюджетів, що враховуються у процесі визначення міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів та центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки, виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги.

Міста Київ і Севастополь мають свою специфіку. До доходів, що закріплюються за їх бюджетами та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

- 50% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території м. Києва та 100% – на території міста Севастополя;

- 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- 50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів м. Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;
- 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату); а також плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів м. Києва та Севастополя;
- реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад.



Станом на 1 вересня 2013 р. для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм Автономної Республіки Крим, територіальних громад до доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

- 25% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території;
- 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;
- 50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів користувачами води за місцем її забору;
- 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату);
- плата за використання інших природних ресурсів;
- акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (крім акцизного податку, визначеного пунктом 1 частини третьої ст. 29 Бюджетного кодексу, а також особливого податку на операції з відчуження цінних паперів та операцій із деривативами), що сплачується платниками, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим, – до доходів бюджету Автономної Республіки Крим;
- плата за надані в оренду ставки, що розташовані в басейнах річок загальнодержавного значення.

До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

- податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, що зараховується до відповідного бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних бюджетів;
- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення. Зокрема, плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів. Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника збору;
- плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- місцеві податки і збори (крім єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- фіксований сільськогосподарський податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, у порядку, визначеному Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами;

– плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними і районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування;

– плата за ліцензії на виробництво та право експорту, імпорту та оптової (роздрібної) торгівлі спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами за місцем здійснення діяльності;

– плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), що зараховується до бюджету АР Крим, обласних бюджетів, міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

– штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

– адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

– штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів з суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів;

– надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;

– плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення;

– концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;

– кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України “Про здійснення державних закупівель”, у частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;

– кошти, отримані від учасника – переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, що не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок коштів місцевих бюджетів;

– 80% коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50% коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

– кошти від реалізації безгосподарного майна, знахідок, спадкового майна, майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

– інші доходи, що підлягають зарахуванню до місцевих бюджетів відповідно до законодавства та є такими, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Збільшено для бюджетів місцевого самоврядування із 20 до 50% нормативи зарахування збору за забруднення навколишнього природного середовища та грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

Місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних

громад міст. Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень погоджуються з Міністерством фінансів України.



Згідно з Бюджетним кодексом України на 2010 р. (зі змінами) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;*
- єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;*
- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;*
- плата за надання місцевих гарантій;*
- кошти пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту, отримані відповідно до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”;*
- кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;*
- 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об’єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які розташовані на території Автономної Республіки Крим: 35% – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55% – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;*
- капітальні трансферти (субвенції) з інших бюджетів;*
- кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними;*
- місцеві запозичення, здійснені в порядку, визначеному Бюджетним кодексом та іншими законами України;*
- кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради (щодо коштів резервного фонду місцевого бюджету в частині витрат бюджету розвитку – за рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної місцевої ради) [2].*

Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати міські ради міст з чисельністю населення понад 300 тис. жителів (раніше не менше 800 тис. жителів) за офіційними даними органів державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення місцевих запозичень. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Кошти бюджету розвитку щодо здійснення заходів на будівництво, реконструкцію і реставрацію об’єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури розподіляються за об’єктами за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради під час затвердження місцевих бюджетів та внесення змін до них. За об’єктами, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, визначаються індикативні прогностичні показники бюджету розвитку в складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та враховуються під час затвердження місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об’єктів.

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об’єктів соціально-культурної сфери й житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво й придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів

для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням [2].

Таким чином, перерозподіл коштів із держбюджету на користь місцевих бюджетів повинен суттєво збільшити фінансову базу регіонів і стимулювати процеси їх розвитку. Ефективність такого підходу зумовлено тим, що регіони краще знають, які програми розвитку для них першочергові та необхідні, як ефективніше використати наявні ресурси території без шкоди для навколишнього середовища та населення, у яку сферу діяльності слід залучити інвесторів, на виконання яких цілей необхідно терміново виділяти бюджетні кошти, для того щоб розвинути інфраструктуру регіону й підвищити рівень життя громадян.

Державний фонд регіонального розвитку як механізм реалізації державної регіональної політики в Україні було запроваджено в 2012 р. [29] шляхом доповнення Бюджетного кодексу України ст. 24-1 “Державний фонд регіонального розвитку”. Відповідно до цієї статті фонд є державною програмою, обсягом не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

Державний фонд регіонального розвитку [29] визнано інститутом, що фінансує тенденції довгострокового регіонального розвитку, на чому наголошувалось й у рішеннях Ради регіонів від 24 січня 2011 р. [46]. Для виконання таких завдань Державний фонд регіонального розвитку отримує бюджетні кошти та витрачає їх на цілі регіонального розвитку.



Відповідно до норм ст. 24 Бюджетного кодексу України кошти фонду спрямовуються на виконання:

- державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;*
- державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;*
- угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;*
- державних програм розвитку транскордонного співробітництва;*
- програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема малих міст, гірських населених пунктів зон спостереження тощо) [2].*

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад до 1 травня року, що передує плановому, повинні подати центральному органу виконавчої влади з питань економічної політики пропозиції щодо програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), що сформовані відповідно до вказаних вище пріоритетів та можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку в наступному бюджетному періоді. Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики (наразі це Мінекономрозвитку України) на підставі поданих пропозицій здійснює оцінку та відбір зазначених програм і заходів на конкурсних засадах у межах індикативного прогнозного обсягу коштів фонду з дотриманням законодавчо унормованих критеріїв розподілу коштів фонду між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем.

Однак, як показала практика, його обсяги знову недофінансовуються, у 2012 р. вони становили близько 50% від обсягу коштів, передбачених Бюджетним кодексом України, у 2013 р. – лише третина.

У 2012 р. діяла постанова Кабінету Міністрів України від 21 березня 2012 р. № 31243, якою було затверджено Порядок використання у 2012 р. коштів фонду. Відповідно до п. 3 цього Порядку розподіл бюджетних коштів між Автономною Республікою Крим, областями, Києвом та Севастополем здійснювався у такому співвідношенні:

- 70% – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;*
- 30% – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні), у тому числі для розв'язання проблем соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, гірських та шахтарських населених пунктів, депресивних територій тощо).*

Такий Порядок діяв лише в 2012 р., оскільки Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України”, яким Бюджетний кодекс України доповнено ст. 24-1, набув чинності у лютому 2012 р.

Зазначимо, що показник валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу за 2010 р. менше 75% середнього по Україні мали 16 регіонів України – Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Львівська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька та Чернігівська області [47].

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 р. № 656 було затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів фонду та Порядок використання коштів фонду [35].



Інвестиційна програма – комплекс заходів, що визначені на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, спрямовані на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, здійснюються з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи для здійснення яких надаються державні та/або місцеві гарантії;

Інвестиційний проект – комплекс організаційно-правових, фінансових та інженерно-технічних заходів, що здійснюються суб'єктами інвестиційної діяльності відповідно до планово-розрахункових документів, які містять обґрунтування необхідності здійснення таких заходів [41].

Разом з тим Мінекономрозвитку видано наказ від 7 серпня 2012 р. № 902 “Питання оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку” [42], яким:

– утворено конкурсну комісію з оцінки та забезпечення проведення відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів фонду;

– затверджено:

а) положення про конкурсну комісію з оцінки та забезпечення проведення відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів фонду;

б) примірне положення про регіональну комісію з оцінки та забезпечення проведення конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів фонду.



Основними критеріями конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів) (далі – конкурсний відбір) визначено [41]:

– відповідність пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;

– створення, приріст чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад;

– зменшення обсягів незавершеного будівництва – першочерговість спрямування коштів на фінансування пускових об'єктів будівництва і реконструкції та об'єктів із високим ступенем будівельної готовності;

– пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які мають важливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів;

– відповідність вимогам енергозбереження та захисту навколишнього природного середовища, встановленим законодавством;

– оптимізація мережі соціальної інфраструктури з урахуванням під час будівництва нових об'єктів показника фактичного забезпечення об'єктами соціального призначення на одного мешканця відповідної адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середньою в регіоні;

– ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту) (строк окупності, створення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приріст або оновлення основних засобів, введення в дію потужностей, інші показники оцінки успішності реалізації).

Умовами фінансування інвестиційних програм (проектів) за рахунок бюджетних коштів є:

1) наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації на будівництво й реконструкцію об'єктів соціально-культурного, житлово-комунального призначення та інфраструктури, що підвищує конкурентоспроможність та інвестиційну привабливість регіону, окремих районів і населених пунктів;

2) мінімальна кошторисна вартість для:

– інвестиційних програм (проектів) регіонального (міжрегіонального) значення та тих, що реалізуються в містах обласного значення, – не менш як 1000 тис. грн;

– інвестиційних програм (проектів) районного значення та тих, що спрямовані на розв'язання проблем однієї або кількох територіальних громад (міст районного значення, сіл, селищ), – не менш як 200 тис. грн;

3) середньостроковий період фінансування;

4) співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел у таких розмірах:

– для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Києві, – не менш як 20% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді;

– для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Севастополі та обласних центрах, – не менш як 10% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді;

– для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у містах республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення, а також для об'єктів, які належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебувають в управлінні обласних рад, – не менш як 5% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді.

Реалізація інвестиційних програм (проектів) у селах та селищах може здійснюватися без співфінансування з місцевих бюджетів.

У конкурсному відборі можуть брати участь підготовлені органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями та обласними, районними, районними у містах, міськими, селищними, сільськими радами інвестиційні програми (проекти), які затверджені в установленому законодавством порядку.

Формування узагальненого переліку інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися на відповідній території за рахунок бюджетних коштів, здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями.

Для оцінки, забезпечення проведення конкурсного відбору, а також подання пропозицій щодо формування узагальнених переліків інвестиційних програм (проектів) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації утворюють регіональні комісії. Положення про регіональну комісію та її склад затверджуються зазначеними органами. Примірне положення про регіональну комісію затверджується Мінекономрозвитку.

До складу регіональної комісії включаються представники органу, який її утворив, органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, громадських організацій, наукових та інших установ. До роботи регіональної комісії можуть залучатися незалежні експерти [41].

Водночас у зазначених вище документах представлено досить загальну схему щодо підготовки, прийняття та відбору інвестиційних програм (проектів), критерії конкурсного відбору таких програм. Завдяки цьому в основному на розв'язання повсякденних поточних проблем регіонів без урахування інноваційно-інвестиційних пріоритетів регіонального розвитку було спрямовано левову частку коштів фонду у 2012 р.

13.3. Напрями зміцнення фінансово-ресурсної бази регіонів

Найважливішими напрямами щодо зміцнення фінансово-ресурсної бази регіонів, виходячи із аналізу досвіду, що застосовується в інших країнах світу, та специфічних чинників, що мають суттєвий вплив на подібні процеси в Україні, є:

- поліпшення законодавчого забезпечення формування та ефективного використання фінансових ресурсів регіонів, міжбюджетних відносин та надання трансфертів;
- посилення фінансових можливостей і потужності місцевих бюджетів за рахунок збільшення їх дохідної частини, а також можливостей запозичень та інших форм залучення коштів;
- удосконалення організаційних і методологічних підходів щодо державного регулювання та управління процесами регіонального розвитку і, зокрема, процесами фінансової підтримки впровадження програм регіонального розвитку, насамперед через Фонд регіонального розвитку;
- проведення комплексу організаційних заходів, спрямованих на залучення на взаємовигідних засадах до процесів реалізації програм регіонального розвитку місцевого бізнесу та громадськості, у тому числі на засадах державно-приватного партнерства, забезпечення прозорості та ефективності цього процесу;
- забезпечення реальної участі регіонів у формуванні та реалізації загальнодержавних програм, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету та конкретно реалізуються на території того чи іншого регіону або субрегіону, а також удосконалення механізму розподілу субвенцій, що виділяються із державного бюджету регіонам;
- використання для розв'язання спільних проблем і пошуку ресурсів механізму міжмуніципального співробітництва;
- розробка та реалізація регіональних програм стимулювання інвестиційної діяльності;
- суттєве посилення ролі та значення регіональних фінансових структур (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів тощо) щодо накопичення фінансових ресурсів та їх застосування для фінансування програм регіонального розвитку.

Проблема фінансового забезпечення розвитку територій стоїть фактично перед усіма країнами. Суть її в тому, що адміністративно-територіальні утворення мають неоднаковий природний і фінансовий потенціали (зокрема податкову базу). Як переконає досвід розвинутих країн, фінансові проблеми регіонів розв'язуються шляхом реформування всієї системи місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин. Метою такого реформування є створення надійної, раціональної системи фінансових відносин між різними рівнями держави.



Міжбюджетні відносини – відносини між державою, АР Крим і територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією й законами України (ст. 81 Бюджетного кодексу України) [2].

Необхідність застосування міжбюджетних трансфертів впливає з того, що в системі державних фінансів за даного розподілу податків та функцій між рівнями держави виникають вертикальний та горизонтальний дисбаланси, які можуть бути подолані лише передачею коштів від державного бюджету до бюджетів нижчого рівня.



Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, в Україні вони є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Функціональна спрямованість кожного виду міжбюджетних трансфертів визначається цільовим та адресним спрямуванням коштів з одного бюджету до іншого.

Міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) дотації вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує;
- 2) субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції;
- 3) кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів – міжбюджетний трансферт, що здійснюється за умови перевищення розрахункового обсягу доходів місцевих бюджетів, визначених згідно з Бюджетним кодексом, над розрахунко-

вим обсягом видатків відповідного бюджету, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів;

4) додаткові дотації – міжбюджетні трансферти на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів; на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, установлених державою; інші додаткові дотації.

Види міжбюджетних трансфертів, передбачені в Державному бюджеті України для місцевих бюджетів, наведено на рис. 13.5.

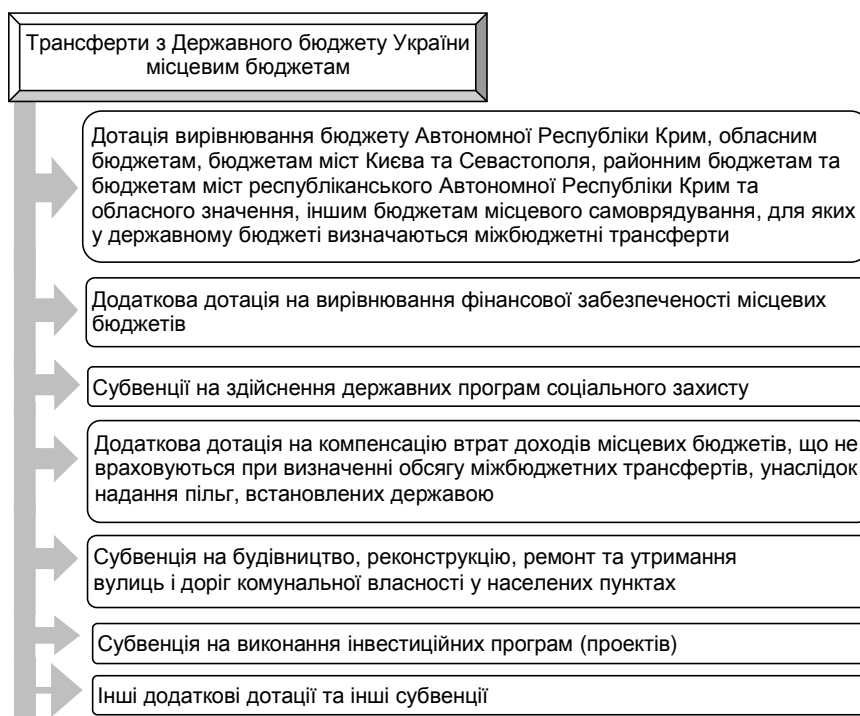


Рис. 13.5. Види міжбюджетних трансфертів в Україні

Джерелами виплат міжбюджетних трансфертів здебільшого є відрахування частини надходжень від одного або кількох податків або щорічні асигнування з відповідного бюджету, що в наш час є найпоширенішим і не дає змоги надавати трансферти на розвиток економіки.

В Україні система міжбюджетних трансфертів є недосконалою та потребує подальших змін. Наприклад, нелогічним є те, що трансферти отримують абсолютно всі регіони, у той час як теоретичною метою трансфертів є підтримка лише тих регіонів, які цього потребують [40].

Великі обсяги трансфертів в Україні свідчать про недостатні власні доходи місцевих бюджетів. На сьогодні більшість адміністративно-територіальних одиниць, які формують бюджети базового рівня, неспроможні самостійно забезпечувати навіть мінімальні соціальні потреби своїх жителів. Основним і практично єдиним джерелом забезпечення жителів таких населених пунктів соціальними послугами є кошти бюджетів вищого рівня, які надходять у вигляді трансфертів.

Значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету – суттєвий недолік міжбюджетних відносин, тому є необхідним чітке законодавче визначення сталих та реальних джерел наповнення місцевих бюджетів власними фінансовими ресурсами. Політика розширення власної дохідної бази на місцях зумовить загальне зниження рівня трансфертів, оскільки самодостатні регіони зможуть обходитися без централізованої підтримки, натомість отримуватимуть її лише ті, хто дійсно цього потребує [53].

Сьогодні міжбюджетні трансферти здебільшого спрямовуються на покриття дефіциту доходів для виконання власних і делегованих функцій місцевих органів влади та самоврядування, що в основному надаються у вигляді дотацій вирівнювання. Трансфертна політика, яка спрямована на виконання інвестиційних проектів, є досить несуттєвою, трансферти, які надаються місцевим бюджетам, не спрямовані на забезпечення економічного розвитку регіонів.

Також одним із напрямів удосконалення функціонування системи міжбюджетних трансфертів є запровадження прямих розрахунків за міжбюджетними трансфертами між державним бюджетом та бюджетами територіальних громад усіх рівнів. Проте запровадженню даних розрахунків має передувати проведення реформи адміністративно-територіального устрою країни та оптимізація функціонування казначейської системи. Цілісна концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні повинна будуватися на системі економічних принципів і критеріїв розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування [43].

Ефективність функціонування системи міжбюджетних трансфертів прямо пов'язана із ступенем досконалості та рівнем сформованості нормативної бази, що регулює питання міжбюджетних трансфертів.

Одним із факторів забезпечення ефективного використання міжбюджетних трансфертів має стати планування бюджету на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу на трьох рівнях – загальнодержавному, галузевому і регіональному. Перспективне планування дасть змогу визначити конкретні заходи, націлені на розв'язання проблем соціально-економічного розвитку нашої держави та конкретних регіонів.

Пропозиції щодо розв'язання даної проблеми за допомогою створення фондів фінансової підтримки регіонів, які мали б інвестиційно-відтворювальне спрямування, мінімізації вилучення коштів у регіонів-донорів для їх спрямування на фінансування технічного переоснащення галузей економіки регіону, що мають стратегічне значення, приділення більшої уваги цільовим інвестиційним субвенціям замість системи дотаційної підтримки [50] є достатньо обґрунтованими.

Для того, щоб усунути суб'єктивізм та фрагментарність щодо процесів формування та використання Державного фонду регіонального розвитку, доцільно чітко унормувати пріоритети його діяльності (та фінансування) як інструменту, що створений з метою фінансування цілей середньострокового та довгострокового регіонального розвитку [47], у тому числі шляхом:

- розробки окремого положення про Державний фонд регіонального розвитку. У Положенні слід чітко визначити призначення, мету, завдання і очікувані результати його діяльності (у тому числі – навести кількісні критерії) досягнення мети – стимулювання регіонального розвитку;

- об'єднання в межах Державного фонду регіонального розвитку всіх фінансових джерел державної підтримки регіонального розвитку, забезпечення прозорості їх розподілу;

- усунення можливості погашення за рахунок коштів фонду кредиторської заборгованості місцевих бюджетів, оскільки це суперечить інвестиційній спрямованості функціонування Державного фонду регіонального розвитку.

За відсутності Положення про Державний фонд регіонального розвитку, фонд за функціями, які він виконує на практиці, поступово перетворюється на резервний фонд для здійснення (за рахунок бюджетних коштів) термінових, непередбачуваних видатків, що не мають постійного характеру та суттєво не впливають на процеси стимулювання місцевого, регіонального розвитку, вирішення комплексних соціально-економічних проблем розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності.

З урахуванням активізації процесів євроінтеграції України слід очікувати, що з огляду на пріоритетність розробки та впровадження для країн ЄС політики регіонального розвитку перед Україною обов'язково постане питання щодо відповідності функціонування Державного фонду регіонального розвитку принципам та критеріям функціонування структурних фондів ЄС (серед яких і Європейський фонд регіонального розвитку) [47].

Зазначимо, що прийняття в ЄС рішення щодо підтримки з боку Структурних фондів (серед яких і Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР)) відповідних регіональних проєктів, ґрунтується на підході: ефективне складання програм регіонального розвитку + ефективне витрачання на них коштів = зміни на рівні регіональної економіки та отримання довгострокового економічного ефекту у вигляді стійкого економічного зростання та створення робочих місць на місцевому, регіональному рівні. На сьогодні в Європі існують чіткі правила щодо існування і використання коштів ЄФРР, які жорстко дотримуються, і до того ж, під тиском кризових процесів ідуть по шляху оптимізаційних (системно узагальнених та жорстко визначених) змін щодо економії, дотримання принципів партнерства та раціонального використання коштів Фонду.



Бачення Європи щодо функціонування Європейського фонду регіонального розвитку зосереджено ось на чому:

I. Кошти ЄФРР мають спрямовуватися на:

- виробничі інвестиції, що сприятиме створенню і забезпеченню стійких робочих місць через пряме інвестування в малий і середній бізнес;*
- інвестиції в розвиток інфраструктури з наданням основних послуг громадянам у галузі енергетики, довкілля, транспорту, інформаційних і комунікаційних технологій;*
- інвестиції в соціальні, медичні і освітні інфраструктури;*

– розвиток ендегенного потенціалу шляхом підтримки регіонального і місцевого розвитку, досліджень і інновацій. До кола таких заходів мають бути включені: інвестиції в основний капітал, обладнання і малі об'єкти інфраструктури; підтримка і надання послуг для бізнесу (зокрема малого та середнього); підтримка громадських досліджень та інновацій у сфері технологій і прикладних наукових досліджень на підприємствах; формування мережі співробітництва і обміну досвідом між регіонами, містами у соціальній, економічній і екологічній сферах; технічна допомога тощо.

II. Регіони країн ЄС мають брати до уваги, що ЄФРР підтримуватиме обмежену кількість цілей, визначених у Стратегії “Європа-2020: стратегія розумного, стійкого та всеосяжного зростання”. До кола цих цілей входять: підвищення енергоефективності і розвиток відновлюваних джерел енергії, розвиток інновацій, підтримка малого і середнього бізнесу на рівні 80% у високорозвинених регіонах і не менше 50% – у менш розвинених. Разом з тим проекти в деяких галузях не матимуть право на фінансування за рахунок коштів ЄФРР. Серед таких проектів, наприклад, соціально ризиковані: виробництво, переробка і реалізація тютюну і тютюнових виробів; виведення з експлуатації атомних електростанцій; скорочення викидів парникових газів у відповідних установках тощо.

III. Спеціальна підтримка ЄФРР надаватиметься містам і міському розвитку шляхом обмеження кількості комплексних заходів щодо фінансування “точкових проектів” міського розвитку і створення міської платформи розвитку з метою сприяння обміну між містами, розвитку міжмуніципального співробітництва для стимулювання стійкого розвитку міст, міських агломерацій, урбанізованих та приміських територій країн ЄС.

IV. Механізм використання коштів, масштаби допомоги та правила прийнятності допомоги ЄФРР до недавнього часу визначалися у нормах Регламенту (ЄС) № 1080/2006 Європейського парламенту та Ради ЄС від 5 липня 2006 р. Проте нині Європейська Комісія винесла на розгляд Європейського Парламенту і Ради пропозиції щодо оновлення положень щодо ЄФРР і відміну Регламенту (ЄС) № 1080/2006 [52].

Слід очікувати, що отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС серед інших завдань демократичного державотворення актуалізують і питання про прийняття окремого Закону України “Про Український фонд регіонального розвитку” (назва орієнтовна) [47].

Український фонд регіонального розвитку має існувати як відокремлений фінансовий інститут, інструмент консолідації фінансових ресурсів на потреби стимулювання регіонального розвитку (як внутрішнього, так і зовнішнього походження) у диверсифікованій структурі фінансового забезпечення реалізації регіональної політики загалом. У свою чергу, це потребуватиме розробки інституційно-правового підґрунтя для об'єднання в Українському фонді регіонального розвитку всіх наявних джерел фінансової підтримки регіонального розвитку, у тому числі – коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги, коштів структурних фондів ЄС (у тому числі Європейського фонду регіонального розвитку); коштів благодійної допомоги (у тому числі добровільних внесків юридичних та фізичних осіб) тощо. Для створення такого фонду мають бути враховані сучасні світові, зокрема європейські, пріоритети функціонування структурних фондів (Європейського фонду регіонального розвитку). Додаткового визначення потребує питання щодо мінімізації ризиків використання коштів Фонду (у тому числі – шляхом диверсифікації інвестування коштів Державного фонду регіонального розвитку, залучення до цього процесу потенціалу фондового ринку та ринку муніципальних цінних паперів, впровадження принципу паритетного фінансування регіональних проектів (на

основі спільного залучення коштів фонду і коштів місцевих бюджетів), забезпечення належного державного та громадського контролю цих процесів тощо).

Серед основних критеріїв відбору проектів, що фінансуватимуться за рахунок коштів цього Фонду, має стати відповідність проекту стратегічним пріоритетам розвитку регіону (адміністративно-територіальної одиниці), що визначені у Стратегії соціально-економічного розвитку певного регіону. До участі у визначенні проектів, що фінансуватимуться за рахунок коштів Фонду на території конкретного регіону, мають бути залучені органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, представники бізнесу та громадськості.

Як свідчить практика застосування заходів прямої державної підтримки попередніх років, обсяг бюджетних коштів та інших інструментів прямої державної підтримки завжди є недостатнім для забезпечення потреб суб'єктів господарювання, які заявили про бажання отримати таку підтримку.

Водночас абзацом першим частини третьої ст. 12-1 Закону України “Про інвестиційну діяльність” встановлено, що відбір проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, здійснюється на конкурсній основі.

Критерії конкурсного відбору інвестиційних та інноваційних проектів вже визначені Програмою розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 [31].

З метою забезпечення об'єктивного відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, за визначеними критеріями відбору, необхідно розробити бальну систему їх оцінки, яка мінімізує вплив суб'єктивних факторів під час зазначеного процесу відбору.

Підвищення рівня залучення довгострокових інвестицій можливе шляхом впровадження проектів державно-приватного партнерства. Але активному розвитку цього напрямку заважають малоефективні інструменти виявлення ризиків, пов'язаних із державно-приватним партнерством, а також чітких критеріїв для відбору в кожному з регіонів галузей, що є найбільш перспективними з точки зору реалізації шляхом використання механізмів державно-приватного партнерства. Внесення змін до Методики виявлення ризиків, пов'язаних із державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними та Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства дають змогу більш виважено здійснювати відбір проектів, що реалізуються в рамках державно-приватного партнерства.

Таким чином, фінансове забезпечення регіонів можливе за допомогою формування законодавчої бази, яка регулюватиме розподіл та надання міжбюджетних трансфертів; запровадження прямих розрахунків за міжбюджетними трансфертами; ефективне використання Державного фонду регіонального розвитку з метою інвестиційного розвитку регіонів; планування бюджету на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу; об'єктивного відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, розширення застосування механізму державно-приватного партнерства.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. Дайте визначення поняття “фінансові ресурси регіону”.
2. Яку роль відіграють місцеві фінанси в реалізації регіональної соціальної політики, а також у зміцненні економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць?
3. Охарактеризуйте складові фінансових ресурсів регіону.
4. Дайте характеристику основним законодавчим документам, які регламентують фінансове забезпечення регіонів.
5. Місцевий бюджет: призначення та складові.
6. Міжбюджетні відносини в Україні: зміни, внесені Бюджетним кодексом 2010 року.
7. Які джерела доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів?
8. Які особливості формування бюджету м. Києва і Севастополя?

9. Як формується бюджет розвитку?
10. Які є види міжбюджетних трансфертів в Україні?
11. Назвіть позитивні риси та недоліки вітчизняної системи формування фінансових ресурсів регіону. Обґрунтуйте свою думку.
12. Запропонуйте механізм формування Фонду регіонального розвитку регіону.

Список використаних джерел

1. *Бондарук Т. Г.* Особливості управління місцевими фінансами в Україні / Т. Г. Бондарук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 6. – С. 198–202.
2. Бюджетний кодекс України : Кодекс України, прийнятий 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – С.143.
3. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова, Ц. Г. Огня. – К. : Парлам. вид-во, 2002. – 320 с.
4. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол. : М. Я. Азаров (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 5 : Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. – 2004. – 400 с.
5. *Василик О. Д.* Фінансова система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2007. – 544 с.
6. *Вахович І. М.* Резерви нарощування фінансової спроможності регіонів України / І. М. Вахович, І. М. Камінська // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 3. – С. 187–196.
7. *Владимиров К. М.* Місцеві фінанси / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Режим доступу : <http://proleasing.com.ua/index.htm>
8. *Власюк Н. І.* Місцеві фінанси : навч. посіб. / Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник. – К. : Алерта, 2011. – 328 с.
9. *Возняк Г. В.* Економічний зміст та принципи організації фінансів регіону / Г. В. Возняк // Економічні науки. Серія “Облік і фінанси”. – Вип. 7 (25). – Ч. 4. – 2010. – С. 21–32.
10. *Волохова І. С.* Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку / І. С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2010. – 234 с.
11. *Ганущак Ю. І.* Місцеві бюджети / Ю. І. Ганущак. – К. : Лег. статус, 2011. – 48 с.
12. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку : навч. посіб. / В. В. Мамонова, Н. І. Балдич, Н. М. Гринчук та ін. – К. : Центр гром. експертизи, Проект “Місц. екон. розв. міст України”, 2013. – 160 с.
13. *Коваленко М. А.* Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М. А. Коваленко, Л. М. Радванська, Б. В. Сіленков. – вид. друге, допов., перероб. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 318 с.
14. *Козоріз М.* Концептуальні засади управління фінансовим потенціалом регіону / М. Козоріз, І. Сторонянська // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 24–27.
15. *Колесникова Н. А.* Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджера / Н. А. Колесникова. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 40 с.
16. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Просвіта, 1996. – 80 с.
17. *Крайник О. П.* Бюджетне управління соціально-економічними процесами в регіоні / О. П. Крайник // Регіон. економіка. – 2011. – № 2. – С. 16–22.
18. *Кремпова Н. Л.* Формування фінансової стратегії соціально-економічного розвитку регіонів / Н. Л. Кремпова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 5. – С. 200–204.
19. *Луніна І. О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.
20. *Мацюра С. І.* Трансферти в системі міжбюджетних відносин / С. І. Мацюра // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 5. – С. 223–229.
21. *Мних М. В.* Місцеві бюджети та фінанси в бюджетній системі України / М. В. Мних. – К. : Ун-т “Україна”, 2011. – 248 с.
22. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

23. *Мамонова В. В.* Управління місцевим бюджетом та фінансами : навч. посіб. / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 224 с.
24. *Новікова І. В.* Формування та реалізація державної політики регіонального розвитку : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління / Новікова І. В. ; Дон. держ. ун-т упр. МОН України. – Донецьк, 2008. – 22 с.
25. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с. – (Серія “Бібліотека магістра”).
26. Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста : монографія / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 180 с.
27. *Остріщенко Ю. В.* Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади / Ю. В. Остріщенко // *Наук. праці НДФІ.* – 2008. – № 4 (45). – С. 55–63.
28. Податковий кодекс України : Кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // *Голос України.* – 2010. – С. 229.
29. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4318-VI // *Відом. Верхов. Ради України.* – 2012. – № 39. – Ст. 464.
30. Про внесення змін до п. 5 Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2013 р. № 30 // *Офіц. вісн. України.* – 2013. – № 7. – С. 12. – Ст. 241.
31. Програма розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лют. 2011 р. № 389. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
32. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 груд. 2010 р. № 4282-IV (зі змінами) // *Відом. Верхов. Ради України.* – 2011. – № 7–8. – Ст. 52. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
33. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 груд. 2011 р. № 2587-VI // *Відом. Верхов. Ради України.* – 2012. – № 34–35. – Ст. 414.
34. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 6 груд. 2012 р. № 5515-VI // *Відом. Верхов. Ради України.* – 2013. – № 5–6. – Ст. 60.
35. Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 берез. 2012 р. № 312 // *Офіц. вісн. України.* – 2012. – № 31. – С. 115.
36. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // *Офіц. вісн. України.* – 2006. – № 30.
37. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // *Відом. Верхов. Ради України.* – 1997. – № 24. – Ст. 170.
38. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
39. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
40. *Прутська О. О.* Система міжбюджетних трансфертів в Україні та проблеми її функціонування / О. О. Прутська, К. В. Побережник. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>
41. Питання державного фонду регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лип. 2012 р. № 656 (із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2013 р. № 30 та від 14 серп. 2013 р. № 576. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF>
42. Питання оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 7 серп. 2012 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>

43. Радіонов Ю. Про використання міжбюджетних трансфертів / Ю. Радіонов // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 50–59.
44. Рекомендація 79 (2000) Постійної конференції місцевих і регіональних влад Європи “Про фінансові ресурси органів місцевої влади та їхні обов’язки: тест на субсидіарність”. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79\(2000\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r79(2000).htm)
45. Рекомендація Rec(2005) 1 Комітету міністрів Ради Європи “Про фінансові джерела органів місцевої й регіональної влад : ухвалено 19 січ. 2005 р. на 912-му засіданні заступників міністрів. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2005\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2005).htm)
46. Рішення Ради регіонів від 24 січ. 2011 р. – Режим доступу : <http://zik.ua/ua/news/2011/02/07/271071>
47. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики. – К. : НІСД, 2013. – 82 с.
48. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.
49. Сазонець І. Л. Управління місцевими фінансами : навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 264 с.
50. Салямон-Міхєєва К. Д. Особливості місцевих бюджетів в умовах децентралізації бюджетної системи України / К. Д. Салямон-Міхєєва // Економіка і держава. – 2008. – № 6. – С. 24–27.
51. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – К. : Центр навч. л-ри, 2005. – 560 с.
52. Федосов В. М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.
53. Філатова Т. Взаємні розрахунки між державним та місцевими бюджетами в частині міжбюджетних трансфертів у 2010 році / Т. Філатова // Казна України. – 2010. – № 5. – С. 21–23.
54. Фінанси регіону : навч. посіб. / М. А. Коваленко, Т. О. Мацієвич, Г. М. Полевик, Н. В. Радванська; за ред. М. А. Коваленка. – Херсон : Олді-плюс, 2010. – 311 с.
55. Яковенко І. Державна фінансова підтримка регіонального розвитку. Аналітичний звіт / І. Яковенко / Проект з регіонального врядування та розвитку. Україна. – К., 2007. – 52 с.
56. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pippi.euwiki.org/doc/CELEX:52011PC0614:EN>

ТЕМА 14. ДОСВІД КРАЇН СВІТУ З ПИТАНЬ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

14.1. Модернізація регіональної політики в країнах з різним рівнем розвитку

Визначення того, що собою являє регіональна політика різних країн світу, розвивалося суттєво весь час. З кінця 50-х рр. до 90-х рр. ХХ ст. зниження диспропорцій і гарантування рівності можливостей для всіх громадян на всій території країни, яке іноді пов'язувалося з конституційними нормами, впроваджувалося із соціальним забезпеченням через регіональну політику, маючи на меті зменшення міжрегіональних диспропорцій у доходах на одну особу. У більшості розвинутих країн регіональна політика була сформована у 50–60-х рр. минулого століття. Головними цілями її на той час були забезпечення рівності та збалансованого розвитку. Теоретичним обґрунтуванням цих цілей були економічні моделі, за якими державні інвестиції можуть змінювати умови попиту в менш розвинутих регіонах. Основними інструментами політики виступали перерозподіл доходів через фінансові трансферти національними урядами, які супроводжувалися значними інтервенціями державних інвестицій, насамперед у відсталі регіони.

Протягом 1970-х і початку 1980-х рр. у зв'язку зі змінами у світовій економіці, викликаними економічною кризою, цілі регіональної політики розширюються від зниження диспропорцій у доходах та інфраструктурі до зниження диспропорцій у безробітті. Таке спрямування регіональної політики базувалося на теоретичних моделях, що визначали можливості державного регулювання умов попиту через субсидії та стимули бізнесу, які б могли вплинути на територіальне розміщення виробництва та інвестицій з метою розширення зайнятості на існуючих або створення нових робочих місць у проблемних територіях. До початку 90-х рр. ХХ ст. регіональна політика переважно фокусувалася на інвестиційній допомозі спеціально визначеним регіонам та інфраструктурній підтримці, а також політиці інтервенцій у чітко визначені території [50]. Фактично в цей період політика економічного розвитку в більшості країн була схожою, із незначним урахуванням регіональної специфіки, і зосереджувалася на державних інвестиціях у великі проекти – будівництво доріг, залізниць, водоочисних споруд, утилізації промислових та побутових відходів [59]. Проте така політика проводилася як реакція на багатовекторні наслідки впливу глобалізації [63]. Отже, довготермінові та значні фінансові інтервенції були необхідною, проте не достатньою умовою зменшення регіональних диспропорцій.

Як правило, рішення про фінансову допомогу приймалося за принципом “згори-донизу”; змішаний, інтегрований підхід, який би передбачав урахування специфіки території (підхід “знизу-вгору”), ігнорувався; територія фактично залежала від державної підтримки і державні субсидії були ключовим елементом стратегічного регіонального розвитку. Державна допомога базувалася на стратегії внутрішнього інвестування і передбачала підтримку та залучення на території великих компаній. Привабливість таких підходів до розвитку територій була в їх простоті, наочності та популярності. Політика, яка базується на вірі в те, що достатньо покращити управління, виділити ресурси на створення інфраструктури і надати пільгові умови для інвестицій для того, щоб приватний капітал почав рухатися в економічно відсталі регіони, себе не виправдала. Вона не призводила до територіального поширення економічного розвитку, і нерідко її наслідками було подальше зростання диспропорцій між економічно розвинутими і периферійними регіонами.

Найбільш переконливим у цьому контексті видається досвід європейських країн. У наведеній табл. 14.1 узагальнені ОЕСР три моделі політики регіонального розвитку в країнах Європи, які можна визначити, як “італійську”, “іберійську” та “ірландську”. Такий вибір назв відображає регіональну політику Італії між 1955 та 1990 р., Іспанії та Португалії протягом 1980–1990 рр. та Ірландії протягом 1980–2000 рр.

Основні моделі політики регіонального розвитку в Європі

	“Італійська” модель	“Іберійська” модель	“Ірландська” модель
Мета	Створення робочих місць	Створення робочих місць та доступ до товарних ринків	Підготовка працівників для отримання роботи де це можливо
Пріоритети	Перенесення уваги від розвинутих до відсталих регіонів	Посилення доступу виробників з відсталих регіонів до ринків у розвинутих регіонах	Інтеграція відсталих та розвинутих регіонів
Інструменти	Цільові державні інтервенції у відсталі регіони	Спрямованість державних інвестицій у об'єднуючу регіони інфраструктуру	Розвиток інституцій та об'єднуючої інфраструктури

Пріоритети та застосовувані інструменти у регіональній політиці ілюструють, як країни намагалися знайти більш ефективні підходи в регіональному розвитку. В Італії, після періоду просторово спрямованих державних стимулів для створення підприємств на півдні країни, підхід поступово змінився на стимулювання розвитку соціальних послуг (інституційний розвиток) і покращення інфраструктури. В Іспанії регіональна політика спочатку зосереджувалася на комбінуванні стимулів та створенні інфраструктури, пізніше – на покращенні в освіті та професійній підготовці. В Ірландії політика концентрувалася на інституціях – особливо на створенні сприятливого середовища для бізнесу і національних зусиллях із надання базових соціальних послуг – освіти, охорони здоров'я, а також на об'єднуючій регіони інфраструктурі.

У результаті італійський досвід намагання розвинути регіон *Mezzo-giorno* довів неефективність зосередження влади лише на цільових стимулах для інтеграції відсталих регіонів у національну економіку: фінансова підтримка півдня країни через слабкість та неефективність інституцій не принесла економічних вигід, а лише поглибила протиріччя між ними без зменшення розриву в показниках розвитку.

Регіональна політика в Іспанії та Португалії була спрямована на розвиток інфраструктури, хоча також передбачала державне стимулювання розміщення підприємств у слабзорозвинутих регіонах. У кінці 1990-х рр. на інфраструктуру в них витрачалася половина державних капіталовкладень. І хоча Євросоюз здійснював фінансові інтервенції в найбільш відсталі регіони з метою скорочення безробіття, асиметрія між ними не зменшувалася [58].

Більш позитивним виявився досвід Ірландії, навіть незважаючи на різке погіршення економіки після 2007 р. виключно через “житлову бульбашку”: між 1977 та 2007 р. ВВП на одну особу в країні виріс із менш ніж 75% у середньому по ЄС до 125%: якщо цей показник у 1977 р. був приблизно однаковим у Греції, Ірландії та Іспанії (9000 дол. США), а Португалії – 6000 дол. США, то у 2007 р. він був у Португалії на рівні 11000 дол. США, Греції та Іспанії – 15000 дол. США, а в Ірландії – 27500 дол. США. “Кельтський тигр”, як титулюють Ірландію за економічні результати розвитку, дійсно продемонстрував надзвичайну динаміку розвитку буквально за два десятиліття. На початку 1990-х рр. країна була аграрною та відсталою, такою, що перебувала на європейській периферії. Рівень безробіття в країні сягав 18%, а 40% експорту складали продовольчі товари [9].

До складових такого економічного буму дослідники відносять, по-перше, членство Ірландії в ЄС, яке дало змогу отримати понад 60 млрд дол. США субсидій із Євросоюзу. По-друге, ці субсидії Ірландія витратила на освіту з наголосом на новіші технічні знання і розвиток інфраструктури. По-третє, пільгова податкова політика для стимулювання інвестицій, яка сприяла значному притоку іноземного капіталу. В Ірландії розміщуються європейські штаб-квартири великих світових ІТ-компаній (10 провідних фармацевтичних компаній світу мають підприємства в Ірландії). Уже в 2000 р. понад половина ірландців були зайняті у фірмах з іноземним капіталом. По-четверте, легкість мовної інтеграції, соціальна стабільність та низький рівень корупції. Незважаючи на поточні негаразди, які викликані банківськими проблемами, Ірландія збереже своє місце серед 20 найбагатших країн світу [44, с. 175–183].



У підсумку “ірландська” модель успіху базується на зростанні економічної концентрації, скоординованих зусиллях забезпечення внутрішньої регіональної інтеграції через адекватну територіальну політику забезпечення соціальних послуг (інвестуван-

ня в освіту, фахову підготовку робочої сили), селективні інфраструктурні інвестиції в транспортний зв'язок між розвинутими і відсталими регіонами.

Близько 45% структурних фондів ЄС у 1994–1999 рр. було інвестовано в Ірландії у розвиток людських ресурсів порівняно з менш ніж 30% в Іспанії, Португалії та Греції [47].

Елементи “італійської” та “іберійської” моделей присутні, зокрема, в регіональній політиці Великобританії з наданням грантів регіонального розвитку та селективною регіональною допомогою; підтримки в Німеччині через регіональну політику GA (*Gemeinschaftsaufgabe*), започатковану ще у 1969 р. Ефективність такої політики є недостатньо переконливою навіть для таких розвинутих країн. Зокрема, незважаючи на надзвичайно великі фінансові інтервенції в регіони Східної Німеччини – понад 2 трлн євро – показник ВВП на одну особу для цієї частини ФРН залишається на рівні 65% від західної. Левова частка цих коштів була спрямована на соціальні трансфери та інфраструктуру, а не на інвестиції в людський капітал.

Аналіз регіональної політики не європейських країн свідчить, що і їм притаманні окремі складові вищенаведених моделей, які змінювалися з часом. Зокрема, план прискорення зростання Бразилії, розрахований на 2007–2014 рр., переслідує мету усунути інфраструктурні проблеми, що перешкоджають динамічному розвитку країни. Дві третини передбаченого ним фінансування призначено на проекти в двох найбагатших макрорегіонах країни – Південно-Східному та Східному. Такий підхід не є збалансованим по відношенню до інших, менш розвинутих територій. Створені протягом 1988–2001 рр. фонди регіонального розвитку використовувалися для підтримки приватних підприємств, надання субсидій сільськогосподарським виробникам, окремим підприємцям і кооперативам, працюючим у сільському господарстві, гірничій промисловості, туризмі, сфері послуг і торгівлі. Лише 1% ресурсів фондів був спрямований на об'єкти державної та комунальної власності. У цілому регіональній політиці бракує скоординованого територіально спрямованого підходу для досягнення більшої компліментарності між соціальною і економічною сферами. Проте тенденції концентрації та нерівності в Бразилії є унікальними порівняно з країнами Східної Європи: держава в останні роки досягла одночасно соціальних та економічних цілей, знижуючи нерівність у період значного національного зростання [52, с. 47]. Найбільш імовірною причиною високої динаміки економіки менш розвинутих регіонів є ресурсна спрямованість їх діяльності. Нова парадигма розвитку країни стосується всіх регіонів відповідно до економічних умов, що склалися в них, і передбачає різну траєкторію зростання кожного з них.

Дослідження політики регіонального розвитку Канади засвідчило її довготермінову стратегію зі зниження регіональних диспропорцій, що для країни таких великих розмірів має критичне значення. У ній відображені завдання створення рівних можливостей для кожного громадянина щодо доступу до базових публічних послуг. У 1980-ті рр. в країні здійснені суттєві зміни в архітектурі політики регіонального розвитку: цілі були зорієнтовані на допомогу регіонам реалізувати їхній економічний потенціал, а управління регіональною політикою деконцентроване шляхом створення шести регіональних агентств. Від суто галузевих підходів був здійснений перехід до запровадження мультисекторного, через який стимулюється розвиток, підвищення конкурентоспроможності, зайнятості в усіх регіонах. Федеральні інвестиції спрямовуються на реалізацію цільових проектів в інфраструктурі, промисловості, послугах, розвитку людських ресурсів на основі двосторонніх угод федерального уряду та провінцій. Ці угоди практично створюють модель багаторівневої координації – від федерального уряду до провінційного, а також іноді й місцевого рівня, передбачають спільні стратегічні цілі регіонального розвитку, спільне фінансування проектів. Федеральні агентства в регіонах відіграють незначну роль у процесах координації і переважно зосереджуються на технічній допомозі в організації професійного навчання, поширенні технологічних інновацій та аналітичних дослідженнях ринків [53].



Водночас процеси глобалізації, початок яких пов'язують із суттєвими інституційними та технологічними змінами світового масштабу, теоретичне осмислення моделей регіонального розвитку призвели до поступової трансформації традиційних моделей державного впливу на регіональний розвиток. Фактично в цей період відбулися суттєві зміни у визначенні ролі місцевого і регіонального розвитку в сприянні економічному зростанню й благополуччю країн.

Усвідомлення регіональних та місцевих особливостей, їх різноманітності та специфіки почало розглядатися як суттєвий чинник локального зростання і можливості адекватного політичного впливу на його стимулювання. Конкурентоспроможність і зростання, що базується на ендогенних чинниках, стають важливими політичними цілями, а використання інструментів підтримки підприємств поступово скорочується. Одночасно цілий ряд інструментів регіонального впливу фокусуються на інноваційно-орієнтовану допомогу, навчання і перекваліфікацію робочої сили, а також надання послуг, що поліпшують бізнес-середовище, публічних товарів та послуг мешканцям і компаніям, а фінансова допомога поширюється на всі регіони, запроваджуються багаторівневі системи управління [67].

Зростає увага до просторових наслідків усіх секторних політик. У тих країнах, де історично існувала різниця між регіональною політикою у вузькому сенсі, яка спрямовувалася на вирішення специфічних регіональних проблем, і регіональною політикою в широкому сенсі, що фокусувалася на просторовому впливі секторних політик, остання зростала у своїй важливості разом із намаганням координації цих політик у соціальному та економічному розвитку.

У Данії, зокрема, нові інституційні засади спрямовані на інтеграцію локальних, регіональних, національних заходів та заходів ЄС, спрямованих на регіональний розвиток, в єдиній політичній структурі. Подібний підхід застосовується в оновленій політиці регіонального зростання Швеції, що має на меті покращити локальну та регіональну конкурентоспроможність усіх регіонів через регіональні програми і розширену регіональну та секторну координацію [57]. Метою регіональної політики в програмний період 2001–2007 рр. було забезпечення високого рівня надання публічних послуг на всій території країни. У Словенії за законом про збалансований регіональний розвиток, прийнятим у 2005 р., державна політика зосереджувалася на підтримці розвитку поселень та поліцентричному економічному розвитку [60].

Суттєві зміни відбуваються із запровадженням нової регіональної політики у Швейцарії. Регіональний зріз у державній політиці бере початок із 1970-х рр., коли просторове планування і регіональна політика були відокремлені. Закон просторового планування 1979 р. і наступний законодавчий акт із просторового планування 1996 р. визначили пріоритетними ефективно використання землі й гармонійний розвиток усієї території країни. Водночас регіональна політика використовувала інвестування в інфраструктуру і позики для створення підприємств у гірських та сільських територіях. Просторове планування мало на меті створити урбанізовані ареали і захистити сільські території від хаотичної забудови, у той час як регіональна політика націлювалася на інфраструктурну підтримку віддалених гірських регіонів. З часом цілі просторового планування було переорієнтовано на територіальну координацію інфраструктурного розвитку, а регіональна політика продовжувала розширювати свій вплив у цілому на слабозрозвинуті регіони. Протягом 1990-х рр. політика регіонального розвитку країни змінюється у напрямі від перерозподілу фінансових ресурсів до підвищення ефективності, конкурентоспроможності регіонів і створення більшої доданої вартості в сільських територіях. Ця зміна була формалізована із запровадженням нової регіональної політики, яка сповідує ендогенно зорієнтоване зростання, націлене на відкритий ринок, експортні спроможності та конкурентоспроможність [34; 64].



Фактично модель нової політики Швейцарії стала узагальнюючою ілюстрацією реформ у більшості розвинутих країн світу. Метою швейцарської моделі визначено допомогу сільським, гірським та прикордонним регіонам у посиленні їх конкурентоспроможності і створенні доданої вартості.

Сільські швейцарські регіони зосереджують значну частину економічної активності, що асоціюється з відносно низькою продуктивністю праці і незначними експортними можливостями. Нова регіональна політика тим часом передбачає, що потенціал розвитку та добробуту сільських територій має реалізовуватися у тих видах економічної діяльності, де виробляються товари і послуги, призначені на експорт, тобто які реалізуються за межами регіону та за межами національного ринку. Дана модель була підсилена реформою фіскального вирівнювання, що гарантувала фіскальну рівність серед кантонів, і тим самим забезпечила зосередження політики на підтримці регіональної конкурентоспроможності, а також дала змогу регіонам використовувати податкові можливості для створення привабливих умов ведення бізнесу.

Ряд європейських країн запровадив національне просторове планування розвитку з роботою стратегій регіональної політики. З 2002 р. основою розвитку регіонів Ірландії стала Національна просторова стратегія, яка передбачала просторово орієнтовану підтримку зростаючої територіальної концентрації на 9-ти регіональних напрямках і пов'язаних із ними аеропортів. У Нідерландах ключові пріоритети регіональної політики визначені на основі довгострокової Національної просторової стратегії [67].

Таким чином, завдання підтримки можливості повного використання потенціалу для регіонального розвитку розширювало межі державної політики: від відсталих в економічному розвитку регіонів політика регіонального розвитку поступово поширювалася на всі регіони для їх підтримки в умовах постійної зміни зовнішніх викликів відкритої економіки. Водночас у всіх цих країнах фінансові інтервенції відсталим у розвитку регіонам з державного бюджету продовжували відігравати суттєву роль.



Ключовими факторами інтегрованого підходу до підвищення спроможності ендегенного розвитку є координація інфраструктурних перетворень одночасно з розвитком освіти, сприяння інноваціям, створення сприятливих умов для ведення бізнесу, що в результаті створює найбільш ефективний шлях не тільки до територіального зростання, але й його дифузії у просторі, більш динамічного зростання в країні у цілому. Інакше кажучи, підхід, що базується на програмуванні розвитку, сфокусований на управлінні, поступово стає домінуючим для регіональної політики.

Регіональна економіка може стимулюватися не тільки через спеціальну інфраструктурну підтримку, але й через заходи просування підприємництва та інновацій, освіти та тренінгу, культури й навколишнього середовища. Метою є використання потенціалу ендегенних переваг і локальних мереж, притаманних території.

У зв'язку з цим, як відмічає ОЕСР, у процесі реалізації регіональної політики (яку ОЕСР визначає термінами “територіально спрямована політика розвитку” (*place-based development policy*), або “нова парадигма регіональної політики”, більшість країн має на меті як рівність (покращення стандартів життя і добробуту), так і ефективність використання внутрішніх переваг (підвищення конкурентоспроможності) територій [60, с. 14].

В останні роки суттєвих змін зазнала і державна політика регіонального розвитку в Російській Федерації. Проведений аналіз свідчить, що вона з початку була націлена на соціальну сторону вирівнювання розвитку територій, основними інструментами якого були бюджетні. З цією метою у другій половині 1990-х рр. на законодавчому рівні визначалися регіони, які “потребують державної підтримки”, та ті, що “особливо потребують такої підтримки”. У 1996 р. використовувалося групування регіонів за принципом “донори – реципієнти”, а в законі про державний бюджет 1997 р. всі регіони були сформовані у три групи: I – “північні регіони”, II група – “прирівняні до північних регіонів”, III група – “решта регіонів”. У прогнозуванні та програмуванні розвитку країни застосовувалися й інші форми типологізації регіонів. Зокрема, у прогнозі соціально-економічного розвитку Російської Федерації на період до 2000 р., середньостроковій програмі Уряду Російської Федерації на 1997–2000 рр. були виділені групи регіонів із “відносно високим рівнем розвитку”, “вищим за середній”, із “середнім рівнем”, “нижчим середнього”, “з низьким рівнем” та з “надто низьким рівнем розвитку”. В основу такого групування закладалася бальна комплексна оцінка соціально-економічного розвитку регіонів, яка розраховувалась на основі низки статистичних показників [20, с. 40].

Дослідження щодо ефективності такої політики, які проводилися російськими науковцями, не виявили значної динаміки в зближенні чи зростаннях диспропорцій у регіональному розвитку. Проте статистичні показники, які наводилися нами у попередньому розділі, свідчать про тенденції до концентрації економічної діяльності, насамперед у столиці Росії, а також у Московській області, що призводить до збільшення міжрегіональних диспропорцій. Про те, що вони мали стійку динаміку і в попередніх роках, свідчать дослідження розмаху варіацій регіональних показників, виконані російськими економістами у 1999–2002 рр. Серед російських регіонів, для яких значення ВРП на одну особу були значно вищими за середній рівень, – Ненецький, Ханті-Мансійський, Ямало-Ненецький автономні округи, республіки Алтай, Ха-

касія, Саха (Якутія), Тюменська область та м. Москва. Отримані результати досліджень демонстрували зростання диспропорцій між регіонами за показником ВРП на одну особу. З 2002 р. у Російській Федерації діє федеральна цільова програма “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 гг. и до 2015 г.)”. Основними завданнями цієї програми були визначені:

- формування умов для розвитку регіонів, соціально-економічні показники яких нижчі від середніх по країні;
- створення сприятливого середовища для розвитку підприємництва і покращення інвестиційного клімату;
- підвищення ефективності державної підтримки суб’єктів Російської Федерації.

Загальний бюджет програми склав у цінах 2001 р. 66,3 млрд рос. руб. Аналіз виконання цієї програми засвідчив, що фінансові ресурси були спрямовані переважно на забезпечення будівництва інженерної комунальної інфраструктури, а також будівництво та реконструкцію соціальних об’єктів. Більше половини фінансування забезпечувалось за рахунок Фонду регіонального розвитку. Здійснена оцінка впливу зростання інвестицій в основний капітал, які були профінансовані за рахунок бюджетних ресурсів, засвідчила низьку ефективність і переважно соціально-політичну їх спрямованість, що демонструє незначний вплив державної політики, який був розрахований на стимулювання більш швидкого зростання ВРП у менш розвинутих регіонах [15].

Водночас слід відзначити постійне удосконалення системи міжбюджетного перерозподілу, на якому формується скорочення нерівності між регіонами, передусім за основними характеристиками якості життя. В цілому, як відмічено у згаданих дослідженнях, існує динамічне вирівнювання соціальних витрат між регіонами: витрати бюджетів слабких регіонів зростають швидшими темпами, ніж більш розвинутих, що забезпечується за рахунок трансфертної державної політики [13].

Підсумовуючи розглянуті тенденції, що мають місце в змінах у регіональній політиці різних країн, можна визначити основні їх напрями, які узагальнені в табл. 14.2.

Таблиця 14.2

Зміна підходів у державній політиці щодо регіонального розвитку

	Традиційний підхід	Новий підхід
Сфера впливу політики	Регіональні диспропорції у розвитку; регіони із структурними проблемами	Регіональна конкурентоспроможність, неефективне використання потенціалу розвитку
Цілі політики	Забезпечення вирівнювання через збалансований регіональний розвиток	Створення умов підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення соціальної інтеграції
Завдання політики	Компенсація втрат від занепаду у відсталих регіонах; зменшення впливу наслідків структурних змін	Задіяння регіонального потенціалу, що недостатньо використовується через програмування розвитку
Масштаби впливу	Секторний підхід із обмеженою кількістю секторів, що впливають на розвиток проблемних регіонів	Інтегровані системні проекти розвитку із широким територіальним впливом
Просторовий масштаб	Цільові регіони та регіони з проблемами економічного розвитку	Усі регіони незалежно від рівня розвитку
Масштаб адміністративно-територіального впливу	Регіон як адміністративно-територіальна одиниця	Регіон, що визначається як найбільш адекватний для ефективного впливу політики
Часові рамки впливу	Короткотермінові, середньотермінові	Довготермінові



Основна різниця в старій та новій парадигмах регіональної політики полягає в тому, що традиційні підходи передбачали спрямування згори донизу інвестиційно орієнтованої допомоги у визначені проблемні регіони, тоді як новий підхід зорієнтований на багаторівневу довгострокову взаємодію центрального, регіональних та місцевих органів влади, що базується на програмному підході і передбачає вплив на всі регіони країни, підвищення ефективності використання їх ендogenous потенціалу розвитку.

14.2. Основні напрями змін у політиці єднання Європейського Союзу

Важливе значення досвіду регіональної політики Європейського Союзу для України визначається кількома факторами. По-перше, Україна прагне асоційованого членства з ЄС, і тому адаптація її регіональної політики до європейських правил та стандартів набуває особливого значення. По-друге, високорозвинуті країни є не тільки головними суб'єктами – учасниками глобальних економічних процесів, а й визначають загальні принципи та підходи у формуванні різних сфер політичного життя, що сприймаються як певний стандарт, за яким “вимірюється” рівень суспільного розвитку інших країн, визначається їх місце в “інтелектуальній” світовій ієрархії. І регіональна політика не є винятком. По-третє, унікальність регіональної політики ЄС полягає в тому, що вона має наднаціональний характер, здійснюється в умовах значної диференціації напрямів регіональної політики країн-членів, а також різних підходів до її бачення на регіональному рівні. В таких умовах формування та реалізація єдиних принципів, стратегічних завдань, синхронізації в часі, фінансуванні визначених пріоритетів є складним завданням. Тим часом беззаперечним є факт її позитивного впливу на формування єдиного економічного та соціального європейського простору.

Регіональна політика Європейського Союзу протягом сорокарічного свого існування зазнала суттєвих змін, які супроводжувалися цілою низкою реформ (у 1979 р., 1984 р.). У 1988 р. вона була сформована як окремий напрям функціонування Спільноти. Починаючи з 1989 р. започатковане середньострокове програмування регіонального розвитку (два програмних періоди 1989–1993 рр., 1994–1999 рр.), а з 2000 р. в ЄС запроваджене семирічне програмування регіональної політики – політики економічного, соціального та територіального єднання.

Програмний період, розрахований на 2000–2006 рр., передбачав такі цілі регіональної політики:

– мета № 1 “підтягування” рівня економічного розвитку менш розвинутих регіонів із ВВП на одну особу за паритетом купівельної спроможності нижчим за 75% від середнього значення по ЄС–15;

– мета № 2 – сприяння соціально-економічним перетворенням у регіонах із структурними проблемами розвитку;

– мета № 3 – модернізація системи професійної підготовки і працевлаштування.

На них спрямовувалося 94% коштів чотирьох структурних фондів – Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, Фонду підтримки рибальства і Гарантійного фонду для сільського господарства (сукупний розмір яких становив понад 209 млрд євро). Крім того, фінансування масштабних проектів охорони навколишнього середовища на національному рівні та міжнародні транспортні проекти фінансувалися через Фонд єднання.

Асигнування структурних фондів були виділені всім східнонімецьким землям, регіонам Греції, значній кількості регіонів Іспанії, Португалії, Південної Італії, а також ряду регіонів Ірландії, Великобританії, Франції та Австрії, віддаленим регіонам Фінляндії та Швеції. Лише дві країни – Данія та Люксембург – не мали доступу до коштів фондів за вищезначеними цілями.

Слід відмітити, що обсяги фінансової підтримки найменш розвинутих регіонам ЄС були додатково диференційовані залежно від рівня їх відставання від середньоєвропейського рівня: відставання регіону понад 25% гарантувало додаткову підтримку в розмірі 5% (з урахуванням чисельності населення регіону) від різниці між ВВП на одну особу по ЄС–15 та даним регіоном, у межах 10–25% у розмірі 4%, менш ніж 10%–3%. Крім того, якщо в регіоні, що підпадав під критерії підтримки, рівень безробіття був більший за середній по всіх аналогічних регіонах Європейського Союзу, держава отримувала річну підтримку в розмірі 100 євро на кожного офіційного безробітного. Загальна сума підтримки регіонів країни, що підпадали під цілі конвергенції, обмежувалася рівнем 4% від ВВП цієї країни [25].

Особливістю нової семирічної програми на 2007–2013 рр. була переорієнтація політичних цілей та інструментів, а також збільшення фінансування у зв'язку з розширенням ЄС: його обсяг зріс до 862,4 млрд євро (понад 1% сукупного ВВП спільноти).

Певна трансформація відбулась як у формуванні цілей, так і визначенні фінансових інструментів, що відображено в табл. 14.3.

Трансформація політичних цілей та інструментів у Програмі єднання ЄС

2000–2006 рр.		2007–2013 рр.	
Політична мета	Фінансові інструменти	Політична мета	Фінансові інструменти
Мета № 1 – “підтягування” рівня економічного розвитку менш розвинутих регіонів	Фонд єдності. Європейський фонд регіонального розвитку. Європейський соціальний фонд	Конвергенція і конкурентоспроможність	Фонд єдності. Європейський фонд регіонального розвитку. Європейський соціальний фонд
Мета № 2 – сприяння економічним та соціальним перетворенням у регіонах із структурними проблемами розвитку	Європейський фонд регіонального розвитку	Регіональна конкурентоспроможність і зайнятість на регіональному рівні	Європейський фонд регіонального розвитку. Європейський соціальний фонд
Мета № 3 – модернізація системи професійної підготовки і працевлаштування	Європейський соціальний фонд		
Програма допомоги країнам Північної Європи	Європейський фонд регіонального розвитку		
Програма розвитку міст (URBAN)	Європейський фонд регіонального розвитку		
EQUAL (Рівність) – ініціатива в рамках ESF. Мета – заохочення транснаціональної співпраці з розвитку нових засобів боротьби зі всіма формами дискримінації та нерівності на ринку праці, у тому числі згладжування диспропорцій на ринку праці	Європейський соціальний фонд	Європейська територіальна співпраця	Європейський фонд регіонального розвитку
LEADER+ – ініціатива в рамках реалізації загальноєвропейської сільськогосподарської політики	Європейський фонд рівності та гарантій у сільському господарстві		

Мета № 1 попереднього програмного періоду трансформувалася у нову мету “Конвергенція та конкурентоспроможність”, цілі № 2 та 3 – об’єднані в мету “Регіональна конкурентоспроможність та зайнятість”. На регіональному рівні підтримуються економічні заходи у промислових, міських та сільських територіях, а також посилення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості. На національному рівні політика спрямовується на досягнення повної зайнятості, продуктивності та подолання соціальної відчуженості.

Фактично цих два програмних періоди якісно не відрізняються щодо головної політичної мети – єднання, яка має достатньо конкретний економічний зміст – створення умов вирівнювання за показником ВВП на одну особу на основі випереджального зростання найменш розвинутих країн.

За цим показником країни ЄС–25 можна розподілити на дві групи. Перша група – 12 країн-лідерів, рівень ВВП на одну особу яких вищий за середній по ЄС–25. Ця група повністю складається із країн ЄС–15. Друга група – 13 країн-аутсайдерів, куди входять країни, що приєдналися до ЄС з 2004 р., а також Італія, Греція та Португалія. Найменш розвинуті – 6 країн: Словаччина, Угорщина, Естонія, Польща, Литва, Латвія, де ВВП на одну особу менший 75% від середнього по ЄС. Серед цих країн Польща та Словаччина протягом 2005–2009 рр. найбільш динамічно наближалися до середнього показника країн Спільноти: на 10 та 12 відсоткових пункти відповідно [42].

Оцінюючи вплив політики єднання ЄС на розвиток європейських країн та їх регіонів, доцільно відмітити небезпідставні намагання суттєво покращити цю політику в майбутньому програмному періоді. Якщо проаналізувати зміни в динаміці за показником ВВП на одну особу країн ЄС, починаючи з 1995 р., виявиться, що ряд країн розвивається динамічно, незважаючи на відсутність фінансування за конвергентними цілями (табл. 14.4).

Найбільш динамічно розвивалися в цей період Ірландія та Нідерланди, які за показником ВВП на одну особу серед країн ЄС–15 у 1995 р. посідали відповідно 12-те та 7-ме місця. У 2000 р. Ірландія вже була на 4-му, а Нідерланди на 2-му місці; у 2009 р. ранг Ірландії становив 2, Нідерландів – 3. Абсолютним лідером за рейтингом у досліджуваному періоді був Люксембург; дещо знизилася позиція Данії та Бельгії. Італія за весь період дослідження демонструвала падіння відносного рівня ВВП на одну особу щодо середнього рівня по ЄС–15, хоча рівень її підтримки з європейських фондів не був меншим за середній по ЄС.

Таким чином, вплив політики єднання на зменшення диспропорцій у розвитку в різних країнах Спільноти був неоднозначним.

Останнім часом в Європейському Союзі проходять дискусії щодо майбутнього програмного періоду на 2014–2020 рр. Серед основних проблемних питань, що обговорюються, можна виділити такі.



Проблематика першого блоку пов'язана з необхідністю якісно підвищити координацію всіх секторних політик, що здійснюються країнами, а також самим Євросоюзом. ЄС виходить із того, що регіональна політика повинна розглядатися не тільки як окрема політика, що має на меті вплинути на зменшення територіальних диспропорцій розвитку. Підкреслюється її координаційна функція, яка полягає в необхідності узгодження територіального впливу різних секторних політик, що, безумовно, підвищує її роль.

У цьому сенсі можна виділити два ключових аспекти.

По-перше, у п'ятому звіті з економічного, соціального та територіального єднання Європейської Комісії вперше достатньо детально висвітлено проблеми взаємодії різних сфер політики ЄС у контексті їх інтегрованого впливу на зниження регіональних диспропорцій [45, с. 179–200].

Таблиця 14.4

Динаміка зміни рангів країн ЄС–15 за рівнем відносного ВВП на одну особу за роками (ЄС–15=100%)

Країни ЄС–15	1995	2000	2006	2009
Люксембург	1	1	1	1
Австрія	2	4	4	4
Данія	3	3	5	6
ФРН	4	9	9	7
Бельгія	5	7	8	7
Швеція	6	6	6	5
Нідерланди	7	2	3	3
Італія	8	10	13	13
Франція	9	12	11	11
Великобританія	10	8	7	7
Фінляндія	11	10	10	10
Ірландія	12	4	2	2
Іспанія	13	13	12	12
Греція	14	14	14	14
Португалія	15	15	15	15

Звіт розподіляє всі сфери політики ЄС за ступенем їх впливу на зниження регіональних диспропорцій на три групи: ті, які мають чіткий просторовий (регіональний) вимір впливу; ті, які мають частковий просторовий вимір; сфери політики, які не мають виразного територіального виміру впливу (*spatially blind*). Такий поділ зроблений для здійснення оцінки територіального впливу тієї чи іншої сфери політики, а також оцінки синергічного їх впливу на розвиток регіонів.

Зокрема, до групи політик, що мають чіткий просторовий вимір впливу, віднесена конкурентна політика, яка має високу чутливість до державної допомоги окремим національним компаніям. Спеціально введені з 2008 р. правила, що звільняють країни ЄС від особливих процедур регулювання надання фінансової допомоги в окремих секторах економіки, передбачають безперешкодне фінансування лише тих видів діяльності, що не порушують принципи конкурентної політики ЄС: допомога малому та середньому бізнесу, професійна перепідготовка, зайнятість, допомога у захисті навколишнього середовища, підприємництво, започаткування підприємницької справи в регіонах, що підпадають під умови надання фінансової допомоги [43].

До цієї групи віднесені також транспортна політика (хоча одночасно відмічається її незначний вплив на зменшення міжрегіональних диспропорцій), охорона навколишнього природного середовища, морська політика, загальна політика з вилову та переробки риби. Такий набір політик, визначений як такий, що безпосередньо впливає на зменшення регіональних диспропорцій, очевидно, є ще остаточно не визначеним.

До групи сфер політики, що мають частковий просторовий вимір і вплив на регіональні диспропорції, віднесені: політика сприяння активізації наукових досліджень та технологічного розвитку, впровадження інновацій і розвитку підприємництва, формування інформаційного суспільства та медіа-простору, подолання бідності й соціальної відчуженості, зайнятість, освіта, охорона здоров'я, гендерна рівність, підтримка аграрного сектору та розвиток сільських територій, а також реагування на кліматичні зміни.

До третьої групи віднесені сфери політики без просторового виміру: політика єдиного ринку, торгівлі, енергетики, економічного та монетарного союзу.

Запровадження виміру впливу різних сфер політики має на меті підвищення їх територіальної ефективності. Очевидним є те, що віднесення значної кількості сфер політики ЄС до тих, що мають частковий вплив на регіональні диспропорції, свідчить про запровадження по всій території Спільноти однакових базових соціальних стандартів, а також надання стандартизованих публічних послуг, і за методологією даного дослідження може вважатися регіональною політикою у широкому розумінні. Частковість впливу означає намагання досягнути рівної доступності соціальних та публічних послуг у менш розвинутих країнах та регіонах ЄС, де існують певні територіальні особливості (прикордонні території, території з особливостями клімату, рельєфу, щільності населення тощо).

Інший ключовий аспект у політиці єднання, який свідчить про намагання посилити координацію у формуванні та здійсненні регіональної політики у всіх територіальних вимірах – наднаціональному, національному та регіональному, – наміри Євросоюзу запровадити якісно новий інструмент регіональної політики, який слугуватиме посиленню її стратегічної складової “партнерські контракти розвитку та інвестицій” (*Partnership Contract*), які, базуючись на загальній стратегічній основі, визначають інвестиційні пріоритети, розподіл національних ресурсів та ресурсів ЄС між пріоритетними сферами та програмами на погоджених із країнами та регіонами умовах, а також цілей, які мають бути досягнуті. Вважається, що контрактна форма взаємовідносин поширюватиметься на всі складові політики ЄС для впровадження економічного, соціального та територіального єднання на когерентній та інтегрованій основі [45, с. XXIV].

Згідно з проектом законодавчих пропозицій Європейської Комісії для політики єднання на наступний програмний період 2014–2020 рр. “партнерський контракт” передбачає узгодженість цілей сторін, спрямованих на:

- реалізацію стратегії ЄС “інтелектуальне, стійке та інтегроване зростання”;
- інтегрований підхід сторін у територіальному розвитку в напрямках, що фінансуються з фондів ЄС;
- спільне фінансування територій, що найбільше потерпають від проблем бідності, з високим ризиком соціальної відчуженості; узгоджений підхід до визначення ефективності впровадження спільних заходів [38].

Таким чином буде побудована узгоджена за цілями, завданнями, заходами та ресурсами система із взаємною відповідальністю ЄС, країн-членів та їх регіонів у досягненні стратегічних цілей усієї Спільноти. Однією з вимог “партнерського контракту” є його підготовка кожною країною-членом ЄС спільно з такими партнерами: компетентні регіональні, місцеві та інші органи публічної влади; економічні й соціальні партнери уряду країни; представники громадянського суспільства, включаючи партнерів у сфері охорони навколишнього середовища, неурядових організацій, а також організацій, створених у сфері підтримки рівності та недискримінації громадян. Відповідно до підходу багаторівневого управління регіональним розвитком визначені партнери повинні бути залучені країною-членом ЄС не тільки до підготовки “партнерського контракту”, а й до підготовки, впровадження, моніторингу та оцінки всіх програм, що фінансуватимуться з фондів ЄС, а також входити у моніторингові комітети цих програм. Цим самим ЄС намагається створити умови для залучення більш широкого кола регіональних акторів у формуванні та реалізації регіональної політики, посиливши принцип її формування “знизу-вгору” і застосовуючи елементи багаторівневого підходу.



Другий блок проблем, що дискутується, пов'язаний із необхідністю суттєво покращити поширення інновацій по всій території ЄС. Центральне місце у зв'язку з цим відводиться концепції інтелектуальної спеціалізації (smart specialisation).

Ця концепція розглядається як основа реформування всієї політики ЄС щодо регіонального розвитку й уособлює принципи “інтелектуального зростання”, “зростання на екологічній базі” і “на основі всебічного зростання” [61]. Передбачається, що від регіонів вимагатиметься визначення секторів, технологічних зон або основних сфер можливих конкурентних переваг, на яких фокусуватиметься регіональна політика для стимулювання інновацій у них. Особливо актуальним такий підхід вважається для регіонів із незначним науково-технологічним потенціалом.

Концепція інтелектуальної спеціалізації вперше була застосована для аналізу та виявлення причин диспропорцій у продуктивності секторів економіки Європи та США, потім для дослідження трансатлантичних відмінностей у поширенні нових технологій в економіці в цілому, особливо впливу сприйняття, поширення та впровадження нових інформаційних та комунікаційних технологій на диспропорції у продуктивності [41]. Впровадження концепції інтелектуальної спеціалізації та її використання в регіональній політиці ЄС співвідноситься з регіональними інноваційними системами. Механізм її реалізації полягає у визначенні територій із високою щільністю нових знань для потенційного зростання і розвитку та ролі основних гравців, які використовують ці нові знання у своїй діяльності, – дослідників, постачальників, виробників товарів та послуг, підприємців, користувачів, а також державного сектору наукових досліджень та науково-промислових зв’язків. Ці гравці розглядаються як агенти, що використовують власні можливості й ресурси (людський капітал, ідеї, академічне та дослідницьке співробітництво) для оцінки наявних можливостей економіки території й ринків з метою визначення технологічних та ринкових ніш для використання, і таким чином, діють як катализатори стимулювання змін в економіці. В ЄС концепція інтелектуальної спеціалізації розглядається крізь призму її придатності з точки зору задекларованих принципів економічного, соціального та територіального єднання. З метою уникнення ризиків домінування лише невеликої кількості країн та регіонів, що володіють високотехнологічними активами, вона пропонується як шлях, намагання відносно збалансованого поширення науково-дослідницьких досягнень серед країн та регіонів спільноти. Це відзначено у п’ятому Звіті Європейської Комісії. Увага приділяється не стільки інтенсифікації науково-дослідницьких та конструкторських розробок на регіональному рівні, у тому числі міжнародних, оскільки об’єктивно такі розробки зосереджуються в обмеженій кількості територій із відповідним людським, науковим та дослідницьким потенціалом (відповідно міжрегіональні диспропорції у розвитку продовжуватимуть збільшуватися), скільки на створенні механізмів широкого сприйняття, впровадження і поширення нових технологій, передусім інформаційно-комунікативних.

Підхід, що базується на інтелектуальній спеціалізації, пропонує низку переваг як із точки зору розуміння еволюційної природи регіональної економіки, так і формування відповідної політики. Регіональна влада може запровадити інтелектуальну спеціалізацію через оцінку переваг, що існують у регіоні, а також потенційних гравців, між якими цей інтелектуальний потенціал передається. Це вимагає прискіпливого аналізу регіонального потенціалу (як сучасних знань, так і дослідницьких можливостей). Такий аналіз передбачає і розгляд регіональної інституційної спроможності та управлінського потенціалу, від якості чого також залежить швидкість поширення інновацій.



До третього блоку проблем, що широко дискутуються в ЄС, можна віднести пошук шляхів більш ефективної, адресної “прив’язки” інтервенцій структурних фондів до конкретної території з урахуванням її потреб.

Витоки означеної проблематики виходять із емпіричних та теоретичних досліджень останніх років як у розвинутих, так і в країнах, що розвиваються. Вони засвідчили більшу обережність науковців і політиків щодо пояснення теоретичного обґрунтування економічного зростання та регіональних диспропорцій і рекомендацій урядам країн із стимулювання зростання.

Концентрація споживачів, робочої сили, бізнесу на території разом із формальними та неформальними інституціями, які роблять агломерацію міцною, має потенціал зростаючої економії на масштабі. Це включає: зростання можливостей для компаній і працівників, більшої спеціалізації виробництва товарів і послуг, ефективного зв’язку між пропозицією та попитом; а також економію на масштабі в дослідженнях і виробництві публічних товарів та послуг [40].

Як у розвинутих, так і в країнах, що розвиваються, концентрація економічної діяльності та людей має тенденцію до зростання і часто збігається з концентрацією інновацій. У країнах ОЕСР існує широка варіація ВВП на одну особу всередині країн, яка збігається з подібною варіацією в інноваційній діяльності, продуктивності й рівні зайнятості. 10% найбільш розвинутих регіонів виробляють близько 40% ВВП [65]. Проте агломерація не є безмежною в можливостях, а концентрація діяльності не є ні достатньою, ні необхідною умовою для високих темпів зростання. Крім того, з теорії нової економічної географії відомо, що висока щільність населення, зростання цін, викидів й інших процесів негативно позначається на здоров'ї, навколишньому середовищі, якості життя, зростанні затрат на урбаністичну інфраструктуру, викликає хаотичну забудову, соціальну напруженість і високий рівень злочинності, які можуть нівелювати всі вигоди від агломерації і призвести до зупинки процесу. Зокрема, ОЕСР доводить, що в метрополіях із чисельністю населення понад 6 млн мешканців наявний негативний зв'язок між доходами та кількістю населення [55].

Агломерація не є виключним двигуном розвитку. Для розвитку регіонів потрібні розвинуті мережі, які забезпечують можливості транспортного, комунікативного, енергетичного зв'язку між територіями. В Європі, де простір для зростання великих агломерацій обмежений і високим є поліцентризм, економія на масштабі може генеруватися через мережу між основними агломераціями та їх передмістями, а також через щільну мережу між великими і середніми за розміром містами. Найбільш важливим є факт, що агломерації ніколи не є результатом дії виключно ринкових сил. Державна політика, яка має прямо чи опосередковано просторовий вплив на розвиток, також є фактором впливу на агломерацію. Це стосується як політики, що має просторовий вимір (просторово визначена політика), так і тієї, яка не має такого виміру (просторово нейтральна). Для будь-якої агломерації, що продовжується, тобто ще поширюється, визначальним є прийняття (чи неприйняття) політичних рішень щодо забезпечення публічних послуг та товарів, у яких є потреба у разі зростання чисельності населення, а також використання землі, транспортних мереж і внутрішніх транспортних мереж, забезпечення та обслуговування промислових і комерційних об'єктів, освіти й охорони здоров'я, поліції та ін. Частина цих рішень приймається місцевою владою, проте часто необхідне національне законодавство, фінансові інтервенції в національному масштабі і скоординована політика в цілому по всій країні.

Політичні рішення із свідомим просторовим впливом, які стосуються або розширення, або звуження послуг у конкретних регіонах, приймаються одночасно з рішеннями приватного сектору інвестувати чи ні, змінювати місцерозташування чи ні. Тому прийняття державних рішень та рішень приватним капіталом здійснюється одночасно, підсилюючи одне одного. Отже, повне та ефективне використання регіональних ресурсів можливе в результаті взаємодії приватних та публічних дій, взаємодії економічних і політичних рішень та інституцій.

Така теоретична інтерпретація формування агломерації потребує нових підходів до формування та реалізації регіональної політики, орієнтованої на конкретну територію і містить як складову підвищення ефективності (зростання ВВП), так і сильний соціальний аспект (рівності або подолання соціальної відчуженості).

Об'єктом інтервенції в цій політичній моделі є місце чи регіон, однозначно визначений через політичний процес. Метою інтервенції є зниження неефективності і/або соціального відчуження (ізоляції) у специфічних місцях – відсталих у розвитку чи розвинутих, міських чи сільських, центральних чи периферійних – через брак необхідних економічних інституцій, які мають бути створені, щоб усунути залежність від умов невизначеності, в яких приватні та публічні організації роблять свій вибір. Модель діє через фінансування і підтримку надання пов'язаних і призначених для конкретної території публічних товарів та послуг і спрямована на:

- посилення/створення інституцій для усунення причин неефективності та соціальної ізоляції;
- покращення доступу громадян і компаній до товарів, послуг та інформації;
- стимулювання інновацій та підприємництва.

Обґрунтування подібного підходу до регіональної політики базується на тому, що зменшення диспропорцій у ВВП на одну особу між відсталими та іншими регіонами не є суттєвим як для підвищення ефективності, так і зменшення нерівності. Фактично зменшення диспропорцій не свідчить ні про одне, ні про друге. У випадку ефективності зниження регіональних диспропорцій може відбутися, коли зростання в усіх регіонах відбувається в умовах зниження використання їх потенціалу, а отже, неефективність зростає. Що стосується нерівності, то зни-

ження диспропорцій може відбуватися одночасно зі зростанням нерівності в доходах. Якщо нерівність усередині відсталого регіону зростає, це може супроводжуватися економічним зростанням. У будь-якому випадку зменшення нерівності в доходах нічого не говорить про те, що відбувається з іншими аспектами умов життя [35].

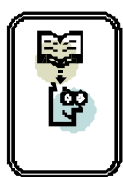
На подібні проблеми звертають увагу і вітчизняні науковці, які обґрунтовано ставлять під сумнів одномірний підхід до результатів економічного зростання. Зокрема, вчені Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України підкреслюють, що, оцінюючи результати економічного розвитку України лише за макроекономічними параметрами, минуле десятиріччя – попри провали в окремі роки – слід визнати в цілому вдалим: ВВП збільшився на 61,4%, масштаби безробіття (за методологією МОП) скоротилися на 40,3%. Однак не спостерігається адекватного покращення життя: за розрахунками цих учених, рівень бідності (за відносним критерієм) залишився практично незмінним (27,8% у 1999 р. та 25,1% у 2010 р.); середня тривалість життя зросла надто мало (на 2,14–2,57 року – для чоловіків; на 1,54 року – для жінок), і за цим показником Україна посідає передостаннє місце в регіоні Європи та Центральної Азії; не поліпшилася доступність якісних медичних послуг; індекс людського розвитку підвищився лише на 0,06 бала, і за цим показником Україна посідає 69-те місце у світі. Та хоча в цілому рівень задоволення своїм життям і поступається європейським аналогам, частка тих, хто ним задоволений, зросла в 2,3 раза (з 15,2 до 34,8%), а частка незадоволених – відповідно зменшилась на 39,5% (з 65,6 до 39,7%). Таким чином, наведені дані свідчать про те, що економічне зростання саме по собі не гарантує покращення якості життя населення, подолання бідності й соціального відторгнення [21, с. 26]. Подібна точка зору повністю стосується оцінок результатів регіонального та місцевого розвитку.

Вимір рівності щодо соціальних цілей розвитку нерідко дискутується і, як правило, розуміється як можливість усіх громадян мати рівні можливості та людські права, проте не визначається в рамках рівня доходів, а в задоволенні умов, які необхідні кожному для гідного життя. Ці умови виражають доступ до колективних публічних послуг, таких як базова освіта, базова транспортна інфраструктура, медичні послуги, а також можливості підвищити власний добробут через спроможність знайти роботу, що належить до колективних послуг з освіти, підвищення кваліфікації, а також ринкових послуг. Лінія між правами та можливостями доволі розмита.

Як стверджується в низці досліджень, чітке відокремлення політики економічної ефективності та вирівнювання є надзвичайно важливим з точки зору розрізнення даних видів політики [51], і це відмічається не лише європейськими політиками та вченими.

У Канаді, зокрема, політика економічного розвитку відділена від Програми вирівнювання. У Норвегії “вузька” регіональна політика зосереджується на факторах конкурентоспроможності, таких як підприємництво, інновації, мережі, у той час як “широка” регіональна політика фокусується на забезпеченні публічних послуг та їх доступності. Концепція ендегенного розвитку, що базується на потенціалі регіональних можливостей, що поєднує соціальну та екологічну стійкість із конкурентоспроможністю, реалізується в Австралії, Ірландії, Норвегії та Туреччині [61, с. 15].

Водночас між двома цілями – ефективністю та рівністю – може існувати синергійний ефект. Створення формальних та неформальних інститутів для стимулювання розвитку – більше організацій, більше соціального капіталу і більша демократична участь у рішеннях, які стосуються розвитку, можуть підтримувати як ефективність, так і соціальну інтеграцію. Фактично в новій моделі регіональної політики існування цілей ефективності та рівності так чи інакше поєднуються. Мета – ефективність – передбачає найбільш повне використання наявного потенціалу регіонів, мета – рівність – спрямована на гарантування рівних можливостей для індивідів незалежно від місця їх проживання. Прогрес у реалізації мети ефективності може сприяти досягненню мети рівності.



Отже, перерозподіл ресурсів між регіонами, який сьогодні домінує у регіональній політиці ЄС, не є достатньою умовою для того, щоб досягнути ефективності чи рівності. Завдання, яке ставиться в ЄС на новий програмний період, – перехід до політики, орієнтованої на територію, не компенсувати слабкість окремих регіонів, а підвищити до достатнього рівня доходи від їх власних ресурсів для фінансування їх розвитку. Місія такої політики – дати поштовх зміні поведінки приватних акторів у регіонах, де існує неефективність або соціальна дезінтеграція.

14.3. Напрями інституційної трансформації державної політики в умовах глобалізації

Характеризуючи зміни в регіональній політиці розвинутих країн, що відбуваються протягом останніх двадцяти років, слід відмітити, що вони пов'язані з динамічним зростанням впливу місцевих та регіональних процесів на розвиток у цілому. Цей вплив трансформується також і в суто політичний процес децентралізації влади через підвищення ролі місцевих органів влади різних територіальних рівнів. В означених умовах формування регіональної політики “згори донизу” стає малоефективним, оскільки обмежує можливості використання місцевого потенціалу ендogenous розвитку. Тому відбувається постійний пошук нових моделей організації регіональної політики, які передбачають як горизонтальну координацію діяльності центральних органів виконавчої влади (секторних політик), так і вертикальну – між центральними та місцевими органами (багаторівневе управління).

Подібна трансформація змінює роль центральних урядів: в умовах необхідності впливу на розвиток усіх регіонів, а не тільки слаборозвинутих; вони стають відповідальними за формування загальних правил, контролюючих та координуючих механізмів у здійсненні політики регіонального розвитку.

Як свідчать проведені дослідження, серед країн на національному рівні існує кілька моделей удосконалення координації політики щодо територіального розвитку. Спектр інструментів варіює від створення органів, відповідальних за координацію діяльності центральних органів влади, до повноцінного міністерства з широкими повноваженнями та відповідальністю, що охоплює традиційно відокремлені сфери політики.



Серед нових функцій, які з'явилися в центральних урядах багатьох країн у новій моделі управління регіональною політикою, доцільно відмітити такі:

- сприяння пошуку консенсусу і зв'язку між регіонами й секторами, включаючи визначення цілей, часових рамок та просторових меж;*
- збирання та аналіз адекватних даних та інформації, формування баз даних відносно потреб та можливостей розвитку регіонів, посилення діалогу між центральними органами виконавчої влади;*
- розвиток законодавчої, фінансової та адміністративної систем, які регулюють складні ієрархічні види координації;*
- функція “арбітра” у процесі вирішення протиріч між різними сферами державної політики та регіонами, включаючи визначення політичної відповідальності за кінцеве рішення;*
- пошук балансу інтересів і компетенції між сферами державної політики, регіонами і територіальними рівнями влади для надійного функціонування управлінської системи в цілому;*
- здійснення оцінки та моніторинг результатів політики з метою уникнення інформаційних розривів, покращення якості рішень, що приймаються суб'єктами регіональної політики на всіх територіальних рівнях влади.*



Найбільш простий та загальний інструмент – це координація, здійснювана через комітети, комісії, створені із представників центральних органів влади. Ряд координуючих структур мають неформальний характер, інші більш структуровані. У деяких країнах з метою підвищення міжсекторних механізмів координації створюються органи чи організації, які здійснюють планування і консультативну підтримку для міжгалузєвого узгодження політик на конкретних територіях.

Зокрема, у Норвегії підрозділ регіонального розвитку міністерства місцевого управління та регіонального розвитку відповідає за координацію регіонального виміру політик інших урядових підрозділів через міжміністерські групи.

У Франції DIACT являє собою міжміністерський орган, безпосередньо підпорядкований офісу прем'єр-міністра (який здійснює координацію національної територіальної політики та

відповідальний за контракти планування і взаємодію із Структурними фондами ЄС), і отримує інформацію від різних міністерств щодо їх регіональних пріоритетів та стратегічних цілей, визначених регіональними префектурами [56, с. 199].

Серед європейських країн, в яких створені міністерства регіонального розвитку, Польща, Чехія, Болгарія, Хорватія, Норвегія, Сербія, Латвія, Словаччина, Румунія. Однією з основних цілей цих центральних органів виконавчої влади є координація в управлінні фінансовими ресурсами, призначеними країнам з Європейських структурних фондів. Діяльність цих міністерств допомагає посилити координацію між органами влади в регіональному розвитку, рухатися в напрямі запровадження міжсекторних підходів, а також визначити регіональну політику як структурну по суті політику, а не просту сукупність різних сфер державної політики. Водночас існування додаткового міністерства зовсім не гарантує якісної узгодженості в регіональній політиці країни серед центральних та місцевих органів влади.

Зокрема, у Польщі координація в програмний період ЄС 2007–2013 рр. стала своєрідним викликом для всіх програм, оскільки вони є тематичними і не кореспондувалися із конкретними міністерствами, а більш широкий їх масштаб потребував значної узгодженості дій між центральними органами влади. І хоча міністерство регіонального розвитку країни є відповідальним за управління всіма програмами цього програмного періоду, за винятком програм, пов'язаних із сільським розвитком, велика кількість – 45 проміжних інституцій (державних організацій та установ) залучена до їх впровадження. У принципі всі вони мають виконувати настанови міністерства в процесі імплементації кожної операційної програми. На додаток, існує близько 100 проміжних інституцій другого порядку, також залучених до реалізації операційних програм. У цілому майже 150 державних і регіональних органів та установ, включаючи місцеві уряди, залучені до впровадження регіональної політики, компетенції яких часто збігаються, зокрема щодо оцінки виконання програм [39].

Така кількість суб'єктів, що задіяна в реалізації програм, означає, що обсяг інформаційних потоків є значним, їх обробка не є простою і чіткою процедурою, вимагає часу для прийняття рішень за наслідками їх аналізу. Складною для міністерства регіонального розвитку виявилася роль арбітра у процесі вирішення міжгалузевих протиріч, оскільки всі міністерства мають рівний статус і нерідко на противагу рішенням міністерства регіонального розвитку пропонують свою власну програму дій. Особливо це стосується міністерств із великими бюджетними призначеннями. Результатом таких проблем є ризик дублювання положень у різних стратегіях, які можуть викликати перешкоди ефективній реалізації заходів із регіонального розвитку.

Як свідчить практика країн ОЕСР, найбільш ефективним шляхом розв'язання конфліктних міжгалузевих проблем є покладення повноважень координації на центральному рівні формування та реалізації регіональної політики на керівництво держави чи уряду [56, с. 202]. Ключовим завданням міністерства, що відповідає за регіональний розвиток, при цьому залишається попереднє узгодження позицій між центральними органами, а також тісна координація у здійсненні регіональної політики на регіональному та місцевому рівнях. У низці країн діяльність спеціальних установ спрямовується безпосередньо керівниками міністерств. Зокрема, Бюро національного і регіонального планування в Японії підпорядковане міністру земельних відносин, інфраструктури, транспорту і туризму, а в Нідерландах директорат просторової економічної політики – міністру економічних справ.

Різні механізми посилення координації на національному рівні зводяться до створення координуючих комітетів (комісій) із представників центральних органів виконавчої влади, створення спеціального центрального органу влади (організації) з координуючими органами, запровадження стратегічного планування і програмування, перевірки галузевих політик на предмет негативного впливу на територіальний розвиток [60, с. 24–26].

Певний координуючий потенціал має запровадження так званої територіальної перевірки, у процесі якої здійснюється аналіз політики різних органів влади на предмет негативних її наслідків для різних типів територій. Цінність такої перевірки багаторазово зростає, коли вона запроваджується на стадії формування конкретної сфери політики. Подібні механізми щодо перевірки наслідків політики для сільських територій діють у Великобританії та Канаді, Кореї. У Фінляндії міністр зайнятості та економіки уповноважений з'ясувати вплив галузевих політик на розвиток регіонів, а також регіональну складову в галузевих стратегіях, а десять ключо-

вих міністрів, відповідальних за впровадження різних галузевих сфер державної політики, формують регіональну складову в планах розвитку, що готуються підпорядкованими їм міністерствами.

Формування й запровадження державних програм та стратегій регіонального розвитку і просторового планування створює умови для координації центральних органів виконавчої влади й останнім часом все більше використовується різними країнами. Планування та програмування регіонального розвитку визначені як політичні інструменти для підвищення конкурентоспроможності регіонів. У багатьох країнах просторове планування від засад регулювання використання земельних ділянок переходить до довгострокового стратегічного документа, що зосереджується на координації різноманітних галузевих проблем та інтересів, а також інтересів і проблем органів влади різних рівнів, передбачаючи моніторинг і контроль за ефективністю його впровадження [46, с. 26].

Показовим з точки зору переходу розвинутих країн до планування розвитку є публікація у 2012 р. у Великобританії урядового документа “Основи політики національного планування”. Цей документ цікавий тим, що в ньому викладені механізми подальшого впровадження системи стратегічного планування, у тому числі на регіональному та місцевому рівнях, що відображає прогресуючу тенденцію розвинутих країн до застосування планових інструментів розвитку. Документом визначено, що планування має сприяти досягненню сталого розвитку, пов’язаного з позитивними темпами зростання, і система планування допомагає це зробити. Сталий розвиток має бути орієнтиром постійного руху, повинна дотримуватися презумпція на користь сталого розвитку [49].

Основні положення нових рамок планування в країні полягають у:

- спрощенні керівництва національним плануванням, децентралізації прийняття рішень, розробці місцевих планів через консультації з місцевими органами влади та общинами, визначенні відповідних стимулів;
- презумпції корисності сталого розвитку, що має бути погодженим із місцевими планами;
- збереженні всіх наявних захисних статусів – зеленого поясу та інших, збереженні в міських центрах обмежень для розвитку роздрібної торгівлі.

Разом із новими основами національного планування запропоновані заходи з реформування податків, що спрямовані на локалізацію системи планування, а також стимулювання темпів зростання комерційного та житлового будівництва.

Узагальнюючи практику різних країн щодо механізмів горизонтальної координації діяльності центральних органів виконавчої влади, їх можна певним чином згрупувати (табл. 14.5).

Більш складним завданням є здійснення вертикальної координації, яка має узгодити державні та регіональні інтереси, а також налагодити механізм взаємодії всіх органів влади центрального, регіонального та місцевого рівнів.

Таблиця 14.5

Механізми горизонтальної координації

Форма координації	Механізм координації, країна
Міжміністерські комітети	Міністерський комітет регіональної політики (Данія, Туреччина); координація спільних проблем покращання регіональної економіки (Німеччина); Міжміністерський комітет програм розвитку (Греція); Національна регіональна рада розвитку (Угорщина); Президентський комітет регіонального розвитку (Корея); Міжміністерська комісія сталого сільського розвитку, мікрорегіональних програм (Мексика); Субкомітет сільської та регіональної політики (Норвегія)
Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади	Департамент інфраструктури, транспорту, регіонального та місцевого розвитку (Австралія); Міністерство регіонального розвитку (Чехія, Російська Федерація, Польща); Субсекретаріат регіонального та адміністративного розвитку (Чилі); Міністерство зайнятості та економіки (Фінляндія); Міністерство екології, енергетики та сталого розвитку (Франція); Міністерство економічного розвитку (Італія); Міністерство будівництва та регіонального розвитку (Словаччина); Організація державного планування (Туреччина)
Стратегічне планування та Програмування	Стратегія регіонального розвитку і політика просторового розвитку (Чехія); Національна просторова стратегія (Японія); Програма національної просторової політики (Португалія); Довгостроковий план регіонального розвитку (Корея)
Спеціальний підрозділ із координації	Національне і регіональне бюро з планування в міністерстві земельних ресурсів, інфраструктури і транспорту (Японія); департамент із просторового розвитку міністерства сталого розвитку та інфраструктури; Вища рада з просторового планування (Люксембург), директорат просторової економічної політики міністерства економічних справ



У зв'язку з цим, як правило, визначають кілька принципово нових підходів до організації політики регіонального розвитку. Традиційна проблема регіональної політики полягала у вирішенні питання розподілу відповідальності за кожен вид публічної послуги – на місцевому чи центральному рівнях у знаходженні балансу, з одного боку, між перевагами з урахуванням місцевих потреб і здійсненням більшого контролю з боку мешканців, а, з другого, – економії на масштабі, яка виникає при централізації.

Слід звернути увагу на те, що останнім часом у розвинутих країнах дискутується дещо інший підхід до проблеми пошуку найбільш оптимального розмежування повноважень між різними територіальними рівнями влади. За нової моделі організації багаторівневого управління замість визначення для кожної з них певної кількості послуг (відповідно до визначених повноважень), рівні влади можуть визначити певне коло завдань у наданні послуг усіх видів.

Зміщення акценту з розподілу відповідальності з точки зору видів послуг на розподіл завдань з їх надання може бути зрозумілим через концепцію субсидіарності, коли влада певного територіального рівня повинна здійснювати тільки ту діяльність, яка не може бути здійснена ефективно на більш низькому територіальному рівні. У контексті політики, орієнтованої на територію, субсидіарність набуває дещо іншої інтерпретації, з віднесенням відповідальності не за сектори, а за завдання. Критерій субсидіарності в цьому випадку визначатиме розподіл завдань між різними територіальними рівнями влади з надання конкретних публічних послуг.

Подібний підхід у розподілі відповідальності різних рівнів влади за виконання завдань з надання публічних послуг отримав назву багаторівневе управління і визначається як система, через яку відповідальність за організацію і впровадження розподіляється між рівними рівнями влади і спеціально створеними для цієї мети місцевими інституціями (приватні асоціації, спільні місцеві владні установи, співпраця вздовж національних кордонів, публічно-приватне партнерство тощо). За центральним рівнем влади визначаються завдання формувати основні цілі та встановлювати стандарти, а також “правила гри”. Нижчим рівням влади надається свобода у шляхах досягнення кінцевої мети виходячи із особливостей конкретної території.



Відповідно до цієї політичної концепції і практики нижчий рівень влади повинен відповідати за планування і впровадження інтервенцій, зокрема за збирання інформації про проблеми населення, формування проектів і оцінку їх для фінансування, впровадження проектів та організацію процесу навчання. Вищий рівень повинен відповідати за визначення пріоритетів і загальні цілі, а також основи переговорів для нижчого рівня, відбір проектів та/або розподіл ресурсів між територіями і здійснення зв'язків між ними, підтримку інституційного забезпечення, моніторинг результатів, здійснення у разі потреби технічної підтримки та експертизи. Розподіл завдань повинен бути адаптований відповідно до специфіки територій.

Водночас поширення регіональної політики на всі регіони запроваджує нові координаційні підходи, які охоплюють широкий соціально-економічний контекст. Виклики, що супроводжують регіональний розвиток, породжують проблеми, які виходять за рамки секторних та адміністративних кордонів. Загальний тренд децентралізації в багатьох європейських країнах підвищив значимість місцевої влади.

Природа зовнішніх інтервенцій із вищого рівня влади і розподіл завдань між територіальними рівнями влади вимагає визначення зобов'язань кожного з них. Відносини між рівнями влади (багаторівневе управління) характеризуються через взаємозалежність, оскільки повністю розділити відповідальність політики та її результати серед цих рівнів неможливо: виконання завдань, подолання перешкод і досягнення цілей вимагає координації між суб'єктами влади [35, с. 27]. Функціональна комбінація потенційних можливостей національного, регіонального та місцевого рівнів влади передбачає для міжрівневого управління досягнення домовленостей, які визначають розподіл відповідальності, повноважень, навичок та ресурсів. Це може бути вертикальний (між різними рівнями влади) та горизонтальний (серед суб'єктів одного територіального рівня влади) взаємозв'язок, оскільки лінії комунікації і координації для певної цілі можуть перетинатися, включати численних суб'єктів як державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, так і приватного сектору, а також громадськості [62].

Найбільш поширеними формами політичних рішень, що починають застосовуватися різними країнами в процесі багаторівневого управління, є такі:

– запровадження контрактів або угод (формалізованих домовленостей), які укладаються між центральною та регіональною владою відносно їх спільних зобов'язань із розв'язання визначених спільно проблем щодо розвитку регіону із запровадженням механізму їх реалізації;

– делегування повноважень на субнаціональні рівні в контексті запровадження планувальної системи. У країнах із традиційно централізованими системами організації влади є суттєвим тиск підпорядкування регіональних планів національним цілям або прийнятим рішенням. Японська система просторового планування вимагає, щоб регіональні просторові стратегії розвитку були тісно пов'язані із національною стратегією. В Угорщині Національна концепція просторового розвитку визначає довгострокові цілі розвитку та керівні настанови для оцінки регіональних програм розвитку [54];

– деконцентрація владних повноважень центрального рівня, яка набирає зазвичай форми регіональних агентств розвитку, що створюються центральним урядом. Такі агентства створені, як зазначалося вище, у Канаді, їх функції зосереджуються на координації різних сфер федеральної політики у відповідному регіоні, а також консультативних заходах та аналітичній роботі;

– створення спільних багаторівневих (центрально-регіональних) груп програмування розвитку територій. Ця модель вертикальної координації вважається найбільш прогресивною. В Нідерландах директорат з питань просторової економічної політики міністерства економічних справ реорганізований у спеціальну групу, що займається спільним із регіональними підрозділами цього міністерства програмуванням регіонального розвитку [48].

Узагальнення найбільш поширених у країнах моделей вертикальної координації подано в табл. 14.6.

Таблиця 14.6

Механізми вертикальної координації

Форма координації	Конкретний механізм координації, країна
Контракти, угоди	Багато-, двосторонні угоди (Австрія); двосторонні федерально-провінційні угоди (Канада); планові угоди (Чилі); партнерські угоди (Данія); контракти держава – регіон (Франція); інституційні угоди і рамкові програмні угоди (Італія); децентралізовані угоди (Мексика); регіональні, територіальні контракти (Польща); спільні програмні угоди (Швейцарія)
Стратегічне планування	Просторова політика розвитку (Чеська Республіка); національна просторова стратегія та регіональні просторові стратегії (Японія); національний територіальний план, регіональні територіальні плани (Корея); регіональні просторові плани (Португалія)
Деконцентрація владних повноважень	Регіональні агентства розвитку, регіональні федеральні ради (Канада, Чилі, Великобританія); регіональні комітети координації управління з регіональними органами влади (Фінляндія); регіональні префекти з координаційними функціями (Франція); комісії з регіонального співробітництва та розвитку (Португалія)
Спільна участь у координаційних комітетах	Рада регіонального розвитку (Австралія); конференція з просторового розвитку (Австрія); координація спільних проблем для покращення регіональної економіки (ФРН)

Сучасна тенденція стимулювання інновацій та конкурентоспроможності поступово зосереджується на підтримці міст, урбанізованих територій та центрах зростання (Фінляндія, Ірландія, Норвегія), а основною метою політики визначається підтримка територіальної єдності через поліцентричний розвиток. З цією метою в низці країн були здійснені заходи з укрупнення низових територіальних одиниць.

Зокрема, в Данії структурні реформи 2007 р. мали на меті удосконалення управління на субнаціональному рівні через вимоги до муніципалітетів об'єднуватися або посилити кооперацію для досягнення ними концентрації населення. У результаті хвилі об'єднань муніципалітетів їх кількість була зменшена з 271 до 98 одиниць. На регіональному рівні 16 колишніх округів були об'єднані в п'ять регіонів. Основною причиною такого рішення щодо укрупнення округів було підвищення ефективності надання медичних публічних послуг. Певним поштовхом до укрупнення невеликих за чисельністю територіальних общин стала економічна та фінансова криза 2008–2009 рр., яка спонукала до їх скорочення в Латвії уп'ятеро, а в Ісландії – до завершення процесу об'єднання нечисленних громад, який тривав з 1990 р. і призвів до зменшення їх кількості з 7200 до 76 одиниць [48, с. 76].

У цілому уряди багатьох країн розвинули низку інструментів управління для трансформації адміністративних регіонів у функціональні – від м'яких і гнучких інструментів, таких як спільна платформа для дискусій, до агентств із спеціальними координуючими повноваженнями у визначених сферах політики та створення нових адміністративних регіонів, яке у більшості випадків відбувається лише за згоди нижчих рівнів адміністративних одиниць.

В Іспанії, Швеції та Великобританії був використаний метод зацікавлення територій так званою “асиметричною децентралізацією”, що базується на різноманітних потребах, компетенціях і соціально-культурному контексті розвитку регіонів. Існує два типи асиметричного підходу до перерозподілу повноважень та відповідальності: один будується на політичній платформі і викликаний дифузиею етнічної чи регіональної напруженості (у випадку з Іспанією та Великобританією), інший – на основі існуючої необхідності підвищення ефективності функціонування системи управління регіональним розвитком, через надання місцевим та регіональним органам влади можливості застосовувати більший обсяг додатково наданих їм повноважень (у Фінляндії та Швеції). Типова модель, яка не передбачає економічних повноважень, може бути впроваджена на основі двостороннього контракту (чи угоди), згідно з яким муніципалітети, які досягають певних стандартів (розміру бюджету, інституційного розвитку), можуть бути наділені більшою автономією у розв'язанні проблем розвитку, ніж інші.

Найбільш суттєвим викликом для багаторівневого управління дослідники вважають наявність так званих прогалін, або “розривів”, які виникають у процесі взаємодії різних рівнів органів влади [37]:

- інформаційні розриви характеризуються інформаційною асиметрією між різними територіальними рівнями органів влади при формуванні та реалізації державної політики;
- розриви в спроможності, наявні через недостатність людського капіталу, знань та навичок, інфраструктурних ресурсів для виконання завдань безвідносно до рівня влади. Усі ці розриви тією чи іншою мірою долаються за наявності політичної волі і прийняття відповідних колегіальних рішень усіх суб'єктів, задіяних у процесі багаторівневого управління;
- фінскальні розриви, що виникають через різницю між наявними регіональними, місцевими ресурсами і витратами, які необхідно здійснити на регіональному рівні з місцевих бюджетів;
- адміністративні розриви виникають через адміністративні межі, які не збігаються з межами функціонального регіону;
- політичні розриви є результатом суто вертикального підходу до управління галуззю центральним органом.

У загальному вигляді аналіз наслідків розривів, заходів щодо їх зменшення, які застосовуються в розвинутих країнах, наведені в табл. 14.7.

Таблиця 14.7

Координація між рівнями влади: виклики/розриви у багаторівневному управлінні

Типи викликів/розривів	Координація виклики/розриви
Фінскальні	Нестабільна або неефективна система доходів, неефективне впровадження відповідальності на субнаціональному рівні з розподілу повноважень, необхідність розподільчого фінансового механізму
Адміністративні	Адміністративний масштаб для інвестицій не відповідає функціональній значимості (муніципальна фрагментація) – необхідність застосування інструментів для досягнення “ефективного розміру” (координаційні інструменти для субнаціонального рівня); об'єднання
Політичні	Виключно вертикальні підходи секторної політики без урахування територіальних наслідків – необхідність створення механізмів багатоаспектного /системного підходу
Інформаційні	Асиметричність інформаційного забезпечення (якість, кількість, вид) між різними керівниками – необхідність інструментів доступу та поширення інформації
Цільові	Протиріччя між керівництвом різних рівнів влади, що створюють перешкоди для реалізації узгоджених цілей, – застосування інструментів наскрізної підтримки визначених цілей
Спроможність	Брак людських, інфраструктурних ресурсів, знань для виконання завдань – необхідність запровадження інструментів щодо створення спроможності реалізації завдань
Відповідальність	Проблеми забезпечення транспарентності виконання завдань на різних рівнях управління: – необхідність забезпечення інституційної якості; – досягнення прозорості у виконанні; – необхідність запровадження механізмів залучення населення (громадський контроль)

Підсумовуючи зміни в організації формування та реалізації регіональної політики, які відбуваються останнім часом як у розвинутих країнах, так і в країнах, що розвиваються, слід відмітити таке.

По-перше, у всіх досліджуваних країнах на центральному рівні або створені спеціальні центральні органи виконавчої влади, або визначені ті, у сферу діяльності яких входять так чи інакше питання формування та здійснення політики регіонального розвитку.

По-друге, ключовим напрямом у більшості країн стає посилення горизонтальної та вертикальної координації регіональної політики, що передбачає різні її форми. У пошуках форм поглиблення вертикальної координації розглядається можливість застосування принципу субсидіарності не тільки в розподілі повноважень між органами влади різних територіальних рівнів, але й застосування цього принципу в розподілі завдань під час розв'язання конкретних проблем регіонального розвитку. Тим самим підсилюється територіально спрямований підхід у регіональній політиці.

По-третє, посилюється увага до планувальних підходів у регіональній політиці в цілому і довгострокового, стратегічного планування зокрема. Із урахуванням того, що така політика здійснюється або окремо, або в рамках просторової політики, існує координація між цими двома формами впливу на регіональний розвиток через планувальні принципи їх впровадження.

По-четверте, зростаюча увага в налагодженні вертикальної координації при формуванні та реалізації регіональної політики привертається до зменшення різноманітних викликів між різними територіальними рівнями влади, які негативно впливають на синхронізацію їх зусиль у регіональному та місцевому розвитку.

Зміни, що відбуваються в організаційних моделях формування та реалізації регіональної політики, мають цінність для удосконалення регіональної політики в Україні, адже дають можливість здійснювати її в умовах триваючих дискусій щодо реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

14.4. Європейський досвід інституційного забезпечення регіонального управління

Світова практика застосування місцевих і регіональних систем управління свідчить про безліч підходів, на вибір яких впливають такі фактори, як режим і устрій держави, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні й історичні особливості та традиції тощо.

Рівень розвитку суспільства, ступінь його демократичності характеризується кількістю різноманітних інститутів, які в ньому з'являються, та “якістю” їх діяльності. Для з'ясування перспектив розвитку інституту місцевого і регіонального самоврядування в Україні, усвідомлення позитивних і негативних аспектів його функціонування проаналізуємо особливості його організації крізь призму певної узагальненої методології.

На ґрунті історичного минулого деяких країн, особливостей їх політичної еволюції, становлення правової системи, різного роду соціальних катаклізмів у світі склалися кілька моделей місцевого самоврядування. У більшості країн світу управління неможливо здійснювати виключно з центру. Як зазначав відомий французький учений А.Токвіль, “центральна влада, хоч би якою освіченою та вправною вона була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не може цього зробити тому, що подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається виключно лише своїми силами створити та привести в дію безкінечну множину різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнитися далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марні” [29].

Наприкінці 80-х рр. ХХ ст. асигнування Європейського Союзу (далі – ЄС) у сферу регіональної політики використовувалися в основному для фінансування заходів на розвиток регіонів, що визначалися державою (національними урядами). Значною слабкістю системи було те, що надходження коштів до Співтовариства практично не перевірялися, відсутня також координація з іншими інструментами регіональної політики ЄС. Крім того, цей фактор сприймався

Співтовариством як незадовільний, оскільки кошти Фонду регіонального розвитку (далі – Фонд) концентрувалися не в особливо бідних регіонах, а надавалися знижки на внески країн-членів ЄС, і тому цілі конвергенції фінансувалися недостатньо.

У 1979 р. Рада ЄС за пропозицією Європейської Комісії ухвалила перші зміни в діяльності Фонду і визнала за необхідне самостійно забезпечувати “специфічні” заходи регіонального розвитку. Для фінансування таких заходів було створено “відділ без квот” у розмірі 5% загального обсягу коштів Фонду. Розвиток цих допоміжних програм узгоджувався між Комісією ЄС і країнами-членами Співтовариства і вважався ефективним на територіях, де національних програм розвитку не було. Таким чином було створено інструментарій та зроблено перші позитивні кроки до власної регіональної політики ЄС.

Вступ в ЄС нових “бідних”, переважно аграрних країн (Греція – 1981 р., Португалія й Іспанія – 1986 р.), надало Співтовариству більш сільськогосподарського змісту, призвело до зростання витрат Європейського фонду регіонального розвитку та внутрішніх податків. Збільшення диспропорцій між регіонами й країнами, намагання регіонів посилити своє значення на протигагу централізованим діям ЄС, неспроможність ЄС швидко адаптувати до свого економічного простору нові європейські держави змусило формувати нову наднаціональну регіональну політику.

З метою формування Єдиного європейського ринку з 1988 р. розвиток регіональної політики відокремлюється як пріоритетний напрям функціонування ЄС. Із прийняттям у 1986 р. Єдиного європейського акта у Договорі про ЄС з’явився спеціальний розділ, який об’єднав різні інструменти економічної політики, спрямовані на зближення рівнів розвитку країн-членів під загальною назвою “Економічне і соціальне об’єднання” (ст. 130-а – 130-е), які визначають зміст та цілі регіональної політики ЄС. Так, у ст. 130-а зазначено: “З метою гармонійного розвитку в цілому Співтовариство продовжує розширювати діяльність, спрямовану на посилення свого економічного та соціального єднання. Зокрема, Співтовариство намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відсталість регіонів, які перебувають у несприятливих умовах”. Відповідно до ст. 130-е визначається завдання для Європейського Фонду регіонального розвитку: “зробити внесок в усунення значних регіональних диспропорцій у Співтоваристві шляхом участі в розвитку та структурній перебудові регіонів, що відстають у розвитку, а також у конверсії індустріальних регіонів, які перебувають у занепаді”.

Для здійснення зазначеної мети (1988 р.) докорінною реформою Структурних Фондів передбачено повний перегляд складу та методів застосування “інструментів структурної політики”, спрямованих на регіональний розвиток, забезпечення зайнятості населення, освіти, а також на розвиток аграрних районів [8, с. 17].

Допомога основним регіонам через структурні фонди спричинила суттєві збільшення бюджетних витрат. Заснований перший “пакет” регіональних проектів (програм), фінансування ЄС на 1988–1993 рр., за своїх певних переваг став, зокрема, об’єктом обґрунтованої критики, передусім через невизначеність критеріїв та розмитість адресності фінансування, які, по суті, відтворювали недоліки національних “генеральних грантів” на розвиток.

Після підписання Маастрихтської угоди, що передувало утворенню економічного союзу і введенню єдиної грошової одиниці, у 1993 р. знову було переглянуто принципи та цілі регіональної політики ЄС з метою її наближення до потреб таких скандинавських країн, як Швеція та Фінляндія, які приєдналися до ЄС, що символізує другий етап розвитку регіональної політики ЄС. Бюджетні ресурси було знову збільшено. На період 1994–1999 рр. Комісією ЄС підготовлено другий “пакет”, де відповідні асигнування стали більш цільовими, адресними, зумовленими власними зусиллями регіонів-бенефіціарів, а також розподілялися на конкурсній основі й за чітко встановленими критеріями. Відповідно до нового “пакета” загальні асигнування на проведення політики ЄС у сфері регіонального розвитку значно зросли, що вивело означену політику на друге місце у витратній частині бюджету ЄС. Більше коштів виділяється лише на підтримку та субсидювання сільського господарства. Однак сільськогосподарські витрати, по-перше, також мають свою регіональну складову; по-друге, у перспективі мають суттєво скоротитися, оскільки в частині субсидій вони обмежуються обов’язками, які перебрав на себе ЄС за підсумками Уругвайського раунду СОТ.

Третій етап розвитку регіональної політики ЄС починається з 2000 р., коли Європейською Комісією було опубліковано “План дій 2000” (AGENDA, 2000), до якого входить Семирічний план розвитку регіонів (2000–2006 рр.). Відповідно до нововведень обсяги витрат по лінії Структурних Фондів на регіональну політику знову було збільшено. На цьому етапі відбулося розширення ЄС за рахунок 10 “східних” держав, що призвело до збільшення територіальних диспропорцій в ЄС та визначення необхідності в інтервенції з боку наднаціональних органів. Зросла важливість і масштаби (територіальні та фінансові) загальної регіональної політики.

Четвертий етап (2007–2013 рр.) характеризується оптимізацією головних цілей регіональної політики (конвергенція; підвищення конкурентоспроможності регіонів та рівня зайнятості населення; розвиток територіального (прикордонного) співробітництва) та відповідною концентрацією коштів на головних напрямках, а також застосуванням нових інструментів регіональної політики [8, с. 21].

Відповідно до фінансових планів обсяги фінансування на заходи регіональної політики на цей період становлять 307 млрд євро, що майже у 1,5 раза більше минулого семирічного періоду розвитку.

Узагальнюючи досвід проведення регіональної політики як світового процесу розвитку країн та регіонів у цілому, вважаємо, що на кожному етапі існувала обмежена кількість проблем, яким у політичному та фінансовому плані приділялася значна увага. Так, у 1960–1970 рр. у рамках Європейського Співтовариства це була проблема гармонізації сільського господарства, коли у 80–90-х рр. ХХ ст. першочерговим завданням було зниження просторових диспропорцій, проведення загальної та гармонізація національних регіональних політик. На початку ХХІ ст. регіональна політика передбачала подальшу конвергенцію та зміцнення конкурентоспроможності регіонів, а також активне прикордонне співробітництво. Відповідно з кожним кроком збільшувалася і питома вага витрат на загальну регіональну політику з бюджетів усіх рівнів.

Вважаємо за доцільне виділити особливості регіональної політики деяких країн-членів ЄС. За чинною Конституцією Французька Республіка являє собою унітарну державу з давньою традицією сильної центральної влади, яка в П’ятій Республіці поєднується з деконцентрацією та децентралізацією, тобто перенесенням частини тягаря державного управління на периферійні державні органи та розширенням повноважень місцевого самоуправління. Адміністративно-територіальна структура країни є досить ускладненою. Традиційно її складовими є комуна, кантон, округ, департамент, регіон. Із цих п’яти утворень два – кантон і округ – фактично не є органами загальної адміністрації, а виступають як територіальні межі діяльності деяких адміністративних органів, зокрема військових, судових, освітянських тощо.



Вплив світових тенденцій глобалізації та інтеграції на регіони призводить до виникнення нерівномірностей у їхньому розвитку, тому головною метою регіональної політики залишається створення умов, які б давали змогу регіонам реалізовувати їх наявний потенціал, максимально збільшувати їх внесок у програми розвитку економіки країни з метою загального підвищення добробуту населення. Зміни геополітичних і гео економічних обставин приводять до пристосування регіонів до існування в новому середовищі, де кожна країна (і навіть ЄС у цілому) використовує найрізноманітніші методи та заходи для реалізації поставленої мети, і хоча з кожним роком цілі та завдання регіональної політики змінюються відповідно до нових тенденцій світового економічного розвитку та процесів міжнародної глобалізації й інтеграції, незмінною залишається головна мета регіональної політики – сталий розвиток і підвищення конкурентоспроможності регіонів як на світовому, так і на національних рівнях.

Розвиток регіональної політики Франції започатковано наприкінці 40-х рр. ХХ ст., коли урядом було прийнято рішення щодо децентралізації промислових підприємств із регіону м. Парижа. Так, на тлі скорочення загальної чисельності населення країни населення столиці за 1880–1936 рр. зросло втричі. Причому рівень зайнятості в паризькому регіоні зріс на 45%, тоді як на решті території тільки на 3%. Серед причин такої адміністративної централізації був недостатній рівень транспортного сполучення між провінціями Франції, оскільки основні шляхи

сполучення на той час були побудовані лише в напрямі столиця-провінція-столиця, що призвело до концентрації владних, культурних, фінансових установ і організацій та промислових підприємств саме у м. Парижі.

Протягом 50-х рр. XX ст. уряд країни здійснив низку заходів щодо поліпшення ситуації. Так, у 1950 р. при одному з центральних міністерств створено підрозділ у справах територій, а також ініційоване утворення на місцях подібних комітетів, але значного поштовху до розв'язання проблеми розвитку територій вони не дали. Політика законодавчих органів влади зосереджувалася на переміщенні промислових підприємств зі столиці до провінцій, яке стимулювалося за допомогою різноманітних податкових пільг та субсидій, а також на обмеженні щодо створення нових і розширенні діючих підприємств у паризькому регіоні. У деяких регіонах навіть було розроблено плани їхнього соціально-економічного розвитку, які в основному констатували те, що відбувається, і не передбачали конкретних цілей та завдань. Незважаючи на певні зрушення, вжитих заходів виявилось недостатньо для розв'язання проблем щодо централізації промислових підприємств.

У Франції Міністр відповідає за регіональну політику, засновану на рекомендаціях, отриманих від CIALA (міжвідомчий комітет з надання підтримки), також у його компетенцію входить прийняття рішень щодо стимулювання регіонального розвитку.



У 1963 р. було створено національне Агентство з питань координації та планування регіонального розвитку (DATAR), яке стало головним інститутом із розвитку регіонів у Франції, відповідає за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку Франції, а також координацію планування регіонального розвитку. Агентство мало компетенцію розподіляти фінанси цільових фондів розвитку, найвагомішим серед яких і досі є Спеціальний фонд планування регіонального розвитку (FIAT).

Згідно із Законом від 1995 р. політика регіонального розвитку визначається на національному рівні, а проводиться регіональною владою спільно з місцевою.

Основне спрямування коштів зазначеного фонду – підтримка інфраструктурних проєктів фінансування, не передбачених бюджетами окремих міністерств та відомств. Агентство DATAR підтримує тісні зв'язки з центральними органами виконавчої влади і утримує мережу інформаційних представництв у країнах Західної Європи, США, Японії, основне завдання яких – залучення інвестицій до Франції. Агентство практикує надання субсидій публічним (державним, громадським) та приватним організаціям, які беруть участь у реалізації програм Агентства на регіональному і місцевому рівнях у таких галузях, як промисловість, туризм, планування розвитку метрополій, промислова конверсія та ін.

Франція досить відома своїми традиціями у сфері планування територіального розвитку. Протягом 1947–2006 рр. було розроблено 12 національних планів, до яких уведено і регіональний розділ. Так, П'ятим національним планом (1966–1970 рр.) передбачено підтримку сільського господарства та “слабких” галузей промисловості (наприклад легкої). Відповідно до плану фінансова підтримка в загальному вигляді спрямовувалася на розвиток західних територій Франції шляхом залучення прямих промислових інвестицій у периферійні райони. Особливої уваги заслуговувало намагання уряду покращити транспортну інфраструктуру між містами та сільськогосподарськими регіонами.

У 80–90-х рр. XX ст. було ухвалено низку законів щодо децентралізації, за результатами виконання яких регіони стали повноправними адміністративними одиницями та розширили власну автономію. Відповідно до Закону 1992 р. було запроваджено практику щодо тісного співробітництва у різних сферах господарства між адміністративно-територіальними одиницями (комунами) Франції.



Важливим економічним механізмом функціонування французької системи планування територіального розвитку є планові контракти “держава – регіон”, де головний акцент зроблено на підготовку регіонами обґрунтованих документів для укладення контрактів із державою [8, с. 19].

Отже, Франція протягом тривалого часу була централізованою державою, яка пережила 25-річний процес децентралізації, який уже практично завершено. Сьогодні її територіальний устрій складається з п'яти рівнів: національного, регіонального, рівня департаментів, міжмуніципального та муніципального. Два з них є застарілими (рівень департаментів і муніципальний рівень), проте ці рівні не усуваються, зважаючи на консерватизм населення, яке вважає, що ці два рівні є складовими їхньої національної індивідуальності та культури.

Тридцять років тому уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття муніципалітетів, створених за часів Французької революції, які, проте, фактично беруть свій початок від церковних приходів, створених у середньовіччі. Відхилене населенням примусове злиття було трансформоване в процес створення міжкомунальних об'єднань, які перебрали на себе практично всі питання державного фінансування (інвестування та поточні витрати) на місцевому рівні.

Європейська політика Великої Британії являє собою специфічний комплекс внутрішньо- і зовнішньополітичних принципів, норм і стратегій, реалізованих в умовах динамічно змінюваного європейського інтеграційного середовища. Країна має дуже давні традиції регіонального управління та розвитку регіональної науки в цілому. Зокрема, деякі дослідники вважають, що старт регіональної політики у Великобританії був даний у кінці 20-х рр. XX ст. з метою усунення так званої “петлі безробіття” (регіонів із дуже низьким рівнем зайнятості населення). У 1928 р. уряд створив спеціальне Управління з переміщення промисловості, яке займалося в основному депортацією робітників із депресивних районів у більш розвинені.

У 30-ті рр. XX ст. у Великій Британії за дорученням уряду проводиться ціла низка регіональних досліджень, у результаті яких був розроблений закон про спеціальні райони, з прийняттям якого була зроблена спроба вирішення регіональних проблем (насамперед регіонального безробіття) шляхом “наближення роботи до робітників”. Подальший розвиток теорії і практики регіонального управління призвів до того, що надалі до зазначеного закону було внесено численні поправки, що дають змогу надавати в депресивних регіонах позики для малого бізнесу, великі кредити Казначейства для великих компаній, пільгові урядові контракти, податкові пільги. Отже, головним завданням регіональної політики Великобританії у 30-х рр. XX ст. було досягнення соціальної справедливості, тобто вирівнювання рівня життя населення різних регіонів.

Післявоєнний період деякі науковці іменують етапом короткотермінових програм. Уряд користувався правом надавати кредити, видавати гранти для створення нових підприємств у відсталих (депресивних) регіонах і допомагав розміщувати частини державних замовлень фірмам, працюючим у цих регіонах. Надавалися додаткові послуги населенню, створювалися сприятливі умови для будівництва об'єктів промисловості й місцевої інфраструктури, утверджувалася нова політика розвитку міських агломерацій (створення нових населених пунктів). Із прийняттям Закону про місцеве працевлаштування в 1960 р. замість “регіонів розвитку” створювалися “райони розвитку”, список яких формувало безпосередньо Міністерство торгівлі без обов'язкового затвердження парламентом.

Починаючи з 1970 р. парламент майже кожного року ухвалював новий закон щодо регіональної політики. Вплив державної політики на регіональний розвиток поширився більше ніж на половину території Великобританії. У середині 70-х рр. XX ст. уряд країни почав приділяти увагу так званим “внутрішнім містам”, результатом чого стало розроблення програми розвитку внутрішніх міст та прийняття відповідного закону (1977 р.), яким передбачалося здійснення заходів із розв'язання проблем цих регіонів.

На початку 80-х рр. XX ст. відбувся “галузевий переворот” у державній політиці щодо депресивних регіонів. У зв'язку зі світовою трансформацією економічної організації суспільства – переходу від індустріального суспільства до інформаційного, уряд Великої Британії почав здійснювати заходи щодо розвитку в депресивних регіонах сфери послуг, зокрема туристичних. Із 1984 р. право на субсидії поряд із промисловими компаніями одержали компанії сфери послуг, у результаті чого збільшилася зайнятість у цій галузі господарювання.



З погляду загальної історії регіональної політики Великої Британії, можна зробити висновок, що на окремих етапах розвитку регіональної політики урядом країни використовувалися різні інструменти: від прямого контролю до застосування різних ва-

желів і засобів. Проте найдієвішими інструментами були інвестиційні стимули – субсидії, кредити, селективна допомога, а також заохочувальні заходи: від різноманітних методів надання фінансової допомоги суб'єктам господарської діяльності – від малих фірм і підприємств, зокрема тих, які ухвалили рішення про нове будівництво, до промислових компаній та підприємств сфери послуг [4, с. 22].

Отже, регіональна політика Великої Британії, на наш погляд, є політикою стимулювання. Заходи зі створення сприятливого бізнес-середовища є скоріше частиною загальнонаціональної, а не регіональної політики. А політичні заходи просторового розвитку поділяються на дві категорії:

- регіональна індустріальна політика, яку можна назвати політикою стимулювання;
- політика “відродження”, що включає низку програм просторового розвитку (розвитку міських і сільських регіонів), які раніше здійснювалися окремо одна від одної, а зараз спільно.

Визначення “регіональної” політики в країнах-членах ЄС украй різні. Сьогодні у Великій Британії немає жодного виборного регіонального рівня управління, і “місцеві” органи влади намагаються бути значно більшими, ніж відповідні установи у більшості країн Європи. Внаслідок цього вони надають послуги тисячам мешканців і відповідають за певні стратегічні функції. Через це до будь-якого аналізу структури та функцій проміжного рівня управління у Великій Британії необхідно додавати огляд ролі “місцевого” врядування.

Крім окремих місцевих органів влади, інші численні агенції здійснюють “проміжне управління” в Сполученому Королівстві. Серед них так звані “територіальні департаменти” у Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії є найважливішими; регіональні представництва центральних департаментів влади в Англії, напівавтономні урядові агенції, регіональні органи управління охороною здоров'я та велике розмаїття інших призначених установ, що охоплюють такі галузі, як освіта, туризм, захист довкілля, тощо.

Наслідком цього є складна модель адміністрації проміжного рівня зі збіжними (однаковими) функціями, різними сферами діяльності, повноваженнями, рівнями підзвітності та однаковими географічними зонами юрисдикції. Крім цього, структури проміжного рівня управління відрізняються між собою в чотирьох частинах Великої Британії, що входять до складу Сполученого Королівства: Англії, Північній Ірландії, Шотландії та Уельсі. Сучасній практиці передувало протягом століть радше органічний, ніж систематичний розвиток, і через нестачу написаної конституції, яка систематизує права та зобов'язання адміністрацій проміжного рівня та їх відносини із центральною владою, ці структури майже змінилися протягом останніх двох десятиліть у процесі нового витка радикальних реформ, націлених на “модернізацію” місцевого врядування і запроваджених лейбористським (центральним) урядом [30, с. 308–309].

Сьогодні уряд Великої Британії також активно здійснює управління розвитком регіонів, а основну роль у виробленні та реалізації британської регіональної політики відіграє Міністерство торгівлі і промисловості, яке займається уточненням складу та критеріїв виділення географічних одиниць – об'єктів державної підтримки. Сьогодні ця робота проводиться з урахуванням аспектів регіональної політики Європейського Союзу.

Наприкінці ХХ ст. Королівство Швеція було своєрідною країною контрастів, про що свідчить, зокрема, наявність монаршої влади і соціал-демократичного уряду, одного з найвищих рівнів концентрації виробництва й найбільш розвинутого у світі кооперативного руху, значних доходів нечисленної еліти та матеріальної забезпеченості на рівні “пересічного” шведа.

У Швеції соціальна політика була й залишається дотепер одним із головних елементів економічної політики. Усі заходи економічної політики розробляються і втілюються в життя з урахуванням їхніх соціальних результатів для широких народних мас.



Характерні риси:

- у цій системі соціальні послуги визначають громадянські права, а всі громадяни мають право на рівне соціальне забезпечення, що фінансується за рахунок податків;
- соціальний захист розуміється як законне право; виняток – страхування з безробіття, що виділяється із системи державного соціального захисту і засновується на принципі добровільності;

- забезпечує широке охоплення ризиків і життєвих ситуацій, що потребують підтримки;
- спрямована на забезпечення самостійного економічного розвитку окремих територій, при цьому значна увага приділяється створенню в найбільш проблемних регіонах економічно потужних компаній та таких, що стрімко розвиваються.

Найбільшим досягненням стало проголошення державного курсу на створення регіонів із рівними економічними, екологічними, індустріальними й соціальними умовами, що було закріплено у 2007 р. в Національній стратегії регіональної конкурентоспроможності, підприємництва та зайнятості на 2007–2013 рр. Основні цілі регіональної політики обмежилися підтримкою безперервного економічного зростання, створення рівних можливостей для всіх регіонів, забезпечення рівномірного розподілу доходів.



У Законі про регіональну політику, прийнятому риксдагом у 1985 р., сформульовані основні цілі регіональної політики. Регіональна політика:

- повинна бути спрямована на сприяння збалансованому демографічному розвитку різних частин країни і надання кожному в Швеції незалежно від місця мешкання роботи, послуг і сприятливого навколишнього середовища;
- має використовувати потенціал сільської місцевості;
- повинна проводитися з метою сприяння позитивному розвитку підприємництва, зайнятості у всіх частинах країни, а також для міжрегіонального балансу;
- має ґрунтуватися на мобілізації доступних місцевих і регіональних ресурсах.

З метою стимулювання розвитку слабких регіонів і регіонів зі складними природними умовами через фіскальне та інвестиційне сприяння була прийнята у 2009 р. Стратегія для посилення здібностей розвитку сільських районів.

Уперше Національна програма регіонального розвитку була прийнята в Швеції у 1972 р., з того часу вона приймається кожних 3–4 роки.

Основною метою регіональної політики було спрогнозувати структурні проблеми, уникнути їх і створити належні умови для регіонального зростання і підвищення конкурентоспроможності. Економічне зростання створюється на місцевому і регіональному рівні – це регіони з ефективними стійкими місцевими ринками праці, які пропонують високий рівень послуг по всій країні. Були чітко визначені шляхи досягнення зазначеної мети: розроблення дій державою; чітка регіональна відповідальність за розробку певних частин політики і формування загального уявлення щодо стану справ; чіткий розподіл відповідальності між центральним урядом і комунами; тісна співпраця з ЄС у рамках структурної і регіональної політики; виконання розроблених заходів.

У скандинавських країнах історично розрізняються “вузький” і “широкий” аспекти регіональної політики. Регіональна політика у вузькому розумінні полягає у використанні висвітлених раніше заходів щодо розвитку бізнесу й економіки. І навпаки, широкий аспект регіональної політики стосується дій уряду в галузях транспорту, зв’язку, освіти й охорони здоров’я, які мають велике значення для підтримки життєдіяльності в малонаселених районах.

У Швеції політичні програми, що не стосуються регіональної політики, іноді складалися з урахуванням інтересів регіонального розвитку. Показовим прикладом є програма в галузі освіти, в якій приділяється значна увага розвитку малих і середніх коледжів, що сприяє розв’язанню проблеми безробіття, підвищенню рівня соціальної мобільності населення, його соціального статусу.

Японським “економічним дивом” називається стрімке зростання післявоєнної, переможеної й розореної країни та перетворення її в одну з найбагатших країн світу. Будучи політично й економічно самоізолюваною, відсталою та відокремленою від усього світу острівним положенням державою, за надзвичайно короткий час вона стала найрозвинутішою країною світу. Займаючи лише 0,3% земного суходолу, Японія виробляє 10% світового валового продукту.

Відносини між центральними та місцевими органами влади в Японії дуже складні. Однак, незважаючи на те, що центр не завжди виділяв спеціальні кошти під надані повноваження, він завжди виділяв їх у достатній кількості непрямым шляхом – через підвищення місцевих

податків або надаючи гранти на загальні цілі. Чим більше японська система централізована, тим більше центральний уряд відповідальний за фінансову стабільність місцевих органів влади. Він забезпечував достатній рівень фінансування на місцях, хоч би яким болісним був дефіцит коштів. У такій системі місцеві влади насолоджувалися зростанням надходжень із Токіо, незважаючи на найсерйознішу недостачу коштів у центрі.

Парадоксально, що в дуже централізованій державі чим сильніше представлено на національному рівні міністерство, яке відстоює регіональний розвиток, тим швидше йде розвиток на місцях. У цьому Японія є протилежністю Великої Британії, де високий ступінь автономії місцевих влад не завжди йде їм на користь. У централізованій системі місцеві влади, співпрацюючи з міністерствами, змогли підвищити свою самостійність та управлінську ефективність, тобто змогли визріти. Отже, лише тоді, коли органи місцевої влади підвищують свою управлінську ефективність, вони готові до реформи з децентралізації.

Місцеві органи влади отримали можливість довільно встановлювати багато податків. З'явилися, зокрема, податок на пластикові пакети в супермаркетах, податок на заїжджих рибалок (його встановили влади трьох муніципалітетів у районі озера Камагучі), податок на мешканців готелів у Токіо Метрополітен тощо. Багато з місцевих схем оподаткування були спрямовані переважно на туристів, приїжджих і транснаціональні компанії. Незважаючи на те, що муніципалітети з ентузіазмом взяли за подібну практику, доходи місцевих громад зростали повільно – у середньому за рік менше ніж на 1%.

Для місцевих чиновників нове оподаткування створювало величезні проблеми, особливо в сільській місцевості. Розрив між бідними та багатими регіонами почав збільшуватися. Крім того, місцеві влади виявилися великими перешкодами для ринкової економіки.

Децентралізація, яка зробила місцеві влади автономними, поступово робить їх більш антагоністичними. Бідні регіони ворогують із багатими, міські з сільськими. У результаті такої децентралізації політичні розбіжності між ними робляться більш зримими.



В Японії при Кабінеті міністрів діють Економічна консультативна рада та Консультативна рада планування комплексного розвитку територій, якими керує прем'єр-міністр. Основним робочим органом у державному апараті Японії, що розробляє державну регіональну політику, програми і плани сталого регіонального розвитку, є Управління економічного планування.

На відміну від України, у Німеччині існує федеральна система, запроваджена США після закінчення Другої світової війни з метою запобігання відновленню централізованої войовничої держави. Уряд ФРН у 1951–1961 рр. розробив і здійснював Програму регіонального розвитку, яка з часом модифікувалася, а в 1959 р. була поділена на три окремі частини: Програма надання допомоги регіонам, які перебували на східних кордонах ФРН; Програма розвитку регіонів, що підлягали відбудові, та Програма індустріалізації основних центрів економічного розвитку. Нормативно-правова база з проблем регіонального розвитку у ФРН розвивалася також у напрямі регулювання територіального устрою та регіонального планування. Зокрема, питання територіального устрою знайшли своє відображення у федеральному законі від 8 квітня 1965 р. і законах окремих земель, що були прийняті переважно у 1950–1964 рр. Крім того, Федеральний закон передбачає, що розвиток окремих регіонів має відповідати політиці розвитку держави в цілому, а також розвиток держави має враховувати особливості та потреби окремих територій [17].

Майже 60 років федералізму в Німеччині були синонімом демократії та далекосяжної децентралізації. Територіальна реформа, що відбулася приблизно 30 років тому, спрямована на злиття муніципалітетів, чисельність яких зменшилася з 24 до 8,5 тис., і вважається надзвичайно успішною.

Польща, найбільша з нових членів ЄС, провела “амбіційну” адміністративно-територіальну реформу, на яку її надихнув досвід Франції у сфері законодавчого забезпечення розвитку регіонів. Вважаємо за необхідне звернути увагу на положення Закону “Про засади підтримки регіонального розвитку” від 12 травня 2000 р., що є подібним до Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів”. Уряд у межах своїх повноважень приймає національну стратегію регіонального розвитку, яка конкретизує умови і основні напрями державного впливу на регіо-

нальний розвиток. Найбільш важливим документом у сфері регіональної політики протягом перших років трансформації була у 1991 р. Резолюція Уряду № 390 про Принципи регіональної економічної політики. Регіональна політика була визначена, як і макроекономічна та галузева (секторальна), як специфічна форма економічної політики [17].

У структурі ЄС саме регіони набули першорядної значимості, оскільки хоч би на якому рівні влади та управління Співтовариства приймалися рішення, реалізуються вони безпосередньо в тому чи іншому регіоні за безпосередньої участі регіональних суб'єктів; саме регіони є конкретними об'єктами вкладання інвестицій. На заходи регіональної політики спрямовується третина бюджету ЄС; ними охоплено визначені регіони майже всіх країн-членів Співтовариства, на території яких проживають понад половина їх громадян. Особливістю європейської регіональної політики є спрямування допомоги регіонам переважно на формування, підтримання та посилення їх власних можливостей із набуття конкурентоспроможності. У поєднанні з децентралізацією управління та дотриманням принципу “повноваження – відповідальність – ресурси” це забезпечує ефективність та успішність європейської регіональної політики.

Польська регіональна політика вже сформована, але все ж таки потребує вдосконалення з метою підвищення результативності. До основних урядових документів можна віднести:

- Польща 2025 – Довгострокову стратегію стійкого розвитку (затверджену Радою Міністрів у липні 2000 р.);
- Стратегію економічного розвитку та державних фінансів на 2000–2010 роки (затверджену Радою Міністрів у червні 1999 р.);
- Програму середньострокового розвитку країни до 2002 р. (затверджену Радою Міністрів у червні 1999 р.);
- Концепцію політики управління на території держави (затверджену Радою Міністрів у жовтні 1999 р.).

Для України цікавий досвід Польщі, яка впродовж 90-х рр. стала лідером щодо кількості функціональних АРР (станом на 1999 р. їх кількість у Польщі 70, що становило 90% усіх подібних інституцій у посткомуністичних країнах Європи). Географічні межі їх діяльності до реформи 1999 р. практично збігалися з територією воєводств як регіональних одиниць адміністративно-територіального устрою. Більшість агентств регіонального розвитку виникали з ініціативи воєвод, органів місцевого самоврядування чи Польського агентства регіонального розвитку. У цій країні саме агентства регіонального розвитку створювали основу організаційної структури здійснення регіональної політики на субнаціональному рівні, тобто компенсували брак представницьких регіональних органів (на відміну, наприклад, від Угорщини чи Румунії). Упродовж 90-х рр. ХХ ст. у Польщі три агентства регіонального розвитку діяли на загальнодержавному рівні. Серед них власне Польське агентство регіонального розвитку – єдина урядова структура, покликана займатися винятково менеджментом регіональних програм. Вона ж виконувала функції реципієнта фінансової допомоги Європейського Союзу, партнера в реалізації спільних програм із місцевими агентствами, координатора прикладних досліджень із проблем регіоналістики. Агентство промислового розвитку, теж створене урядом, є власником частини акцій місцевих агентств. Метою Національної асоціації агентств регіонального розвитку є організація для них навчальних програм, обмін інформацією. Основними завданнями агентств регіонального розвитку в Польщі є підготовка чи допомога в складанні стратегій регіонального розвитку, надання різноманітних консультацій, здійснення фінансових операцій, аналіз бізнес-планів підприємств тощо.



EURADA – міжнародна громадська організація, яка координує діяльність агентств регіонального розвитку в Європі, – пропонує вважати агентством регіонального розвитку будь-яку організацію, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території. Для виконання цієї ролі агентство регіонального розвитку, на думку експертів EURADA, має відповідати таким критеріям:

- сприйматися як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними організаціями;*
- координувати свою діяльність із державними й самоврядними структурами;*
- зберігати незалежність у прийнятті рішень;*

- мати розроблену стратегію регіонального розвитку, яка повинна узгоджуватися з пріоритетами, визначеними органами державної влади та самоврядування;
- володіти достатніми фінансовими ресурсами для реалізації базових проектів регіонального розвитку, підтримки власної технічної інфраструктури;
- мати кваліфікований професійний персонал.

У першій половині 90-х рр. основним джерелом фінансування польських агентств регіонального розвитку були міжнародні фонди, програми та інституції, зокрема ЄС (PHARE-STRUDER – Програма структурного розвитку окремих регіонів). Однак згодом агентства досягли економічної самодостатності, зокрема завдяки таким видам діяльності, як підприємництво (конкуренція з підприємствами традиційного характеру), інноваційна та спрямована на розвиток діяльність (організація ярмарків, виставок, семінарів), реклама регіону серед іноземних інвесторів тощо.

У Румунії, на відміну від Польщі, агентства регіонального розвитку – це інституції, законодавчо закріплені обов’язок яких полягає у формуванні та реалізації програм розвитку програмово-статистичних регіонів. Ради таких агентств формувалися з представників повітових рад, найбільших муніципалітетів, асоціацій громад, торгово-промислової палати, підприємницьких і фермерських асоціацій, профспілок, освітніх і наукових закладів, потужних громадських організацій. Основними завданнями агентств регіонального розвитку в Румунії є створення та реалізація програм розвитку регіону, адміністрування коштів Регіонального фонду розвитку, співпраця з Національною радою регіонального розвитку з метою отримання фінансування з державного бюджету.

Фінансовими джерелами функціонування агентств регіонального розвитку в Румунії є субвенції з Національного фонду регіонального розвитку, внески повітових рад, місцевих громад, кошти бізнесових структур, банків, міжнародних фондів, іноземні інвестиції.

У деяких країнах Центральної Європи діяльність агентств регіонального розвитку впродовж 90-х рр. XX ст. була епізодичною. Наприклад, в Угорщині, попри прогресивне законодавство, яке регулює здійснення регіональної політики, агентства регіонального розвитку в їх сучасному розумінні почали формуватися з істотним запізненням. Інституції, що функціонували під такою назвою від початку 90-х рр. XX ст., не виконували завдань, властивих агентствам регіонального розвитку, а зосереджували свої зусилля винятково на підтримці малого та середнього бізнесу.

Законом XXI/1996 та Резолюцією Парламенту 35/1998 (Ш.20) “Про концепцію регіонального розвитку в Угорщині” були створені територіальні одиниці для потреб планування і статистики, які відповідають системі NUTS, затвердженій Євростатом, на основі звіту Центрального статистичного офісу (ЦСО). Угорщина запровадила класифікацію NUTS ще до вступу в ЄС, і тепер, після змін на рівні NUTS I (до того на цьому рівні була лише одна одиниця – ціла країна), адміністративно-територіальний поділ виглядає таким чином:

- NUTS I – макрорегіони (3) – “неадміністративні одиниці”;
- NUTS II – регіони (7) – “неадміністративні одиниці”;
- NUTS III – області та столичне місто (19+1) – адміністративні одиниці;
- NUTS IV – мікрорегіони (168) – “неадміністративні одиниці”;
- NUTS V – муніципалітети (3144) – адміністративні одиниці.

Наразі Європейська Комісія умовно приймає існуючий територіальний поділ Угорщини за рівнями NUTS. У політиці регіонального розвитку ЄС найбільш важливим є рівень NUTS II, оскільки саме на цьому рівні відбувається програмування і освоєння структурних фондів. Цей момент є дуже важливим і для Угорщини при отриманні щонайширшої підтримки ЄС для регіонального розвитку.

У 1996 р. був прийнятий Закон про регіональний розвиток і територіальне планування, яким було визначено інституційні рамки діяльності з регіонального розвитку в Угорщині (7 регіонів рівня NUTS II).

Законом були створені ради регіонального розвитку окружного рівня (NUTS III) й надана можливість створення аналогічних рад на регіональному рівні (NUTS II). На національному рівні було створено Національну раду регіонального розвитку, функція якої полягає в коорди-

нації всієї роботи з регіонального розвитку. У Ради є професійна базова організація (Національний центр регіонального розвитку). Також був створений Національний фонд регіонального розвитку, який було децентралізовано на ради регіонального розвитку окружного рівня.

Середній рівень в Угорщині досі дуже слабкий через принцип субсидіарності (муніципалітети зберігають владу й обов'язки, делегуючи лише те, чого вони не розуміють; податками не займаються).

Етапи формування регіональної політики в Угорщині у контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до Європейського Союзу можна розділити на три основних періоди.

1. Несистемний підхід і підхід “згори” до регіональної політики з боку центрального уряду, а також недостатня активність з боку місцевих органів влади протягом 1989–1995 рр. (“*Бюрократичний період*”).

2. Формування системного підходу та підходу нового типу – “знизу” – до регіональної політики, партнерства між центральною владою і регіональними / місцевими органами влади в контексті вступу до Європейського Союзу протягом 1996–2003 рр. (“*Перехідний період*”).

3. Інтегрований регіональний підхід з боку держави, децентралізація та дієва активність органів місцевої влади стосовно впровадження Європейської регіональної політики протягом 2004–2006 рр. (“*Демократичний період*”).

У Болгарії Національну програму регіонального розвитку та критерії визначення території макрорегіонів затверджує Кабінет міністрів. Міністерство територіального розвитку, житла та будівництва здійснює регіональну політику Болгарії. Міжміністерські (міжвідомчі) органи у сфері регіональної політики – Рада з питань регіональної політики, яка складається з представників галузевих міністерств. На рівні регіону найбільші повноваження у формуванні програм його розвитку належить губернаторові, який несе відповідальність за розроблення та громадське обговорення стратегії розвитку регіону та її втілення. До Регіональної ради розвитку, яку теж очолює губернатор, входять мери найбільших муніципалітетів і представники громадських та підприємницьких структур, однак вона виконує лише дорадчі функції при адміністрації губернатора. Розроблену адміністрацією губернатора програму регіонального розвитку затверджують у Міністерстві територіального розвитку, житла та будівництва.

Діяльність агентств регіонального розвитку впродовж 90-х рр. ХХ ст. була епізодичною. У Болгарії активними в той період були всього два агентства регіонального розвитку.

Вільна зона (зона “порто-франко”) – це частина території країни, на якій товари розглядаються як об'єкти, що перебувають поза межами національної митної системи й тому не підлягають обов'язковому митному оподаткуванню. На практиці поширене трактування спеціальних економічних зон (СЕЗ) як територій, на яких завдяки введенню безмитного режиму та інших економічних і організаційних чинників стимулюється зовнішньоекономічна діяльність із залученням іноземних інвестицій. Тобто акцент робиться на застосуванні СЕЗ як інструменту насамперед інвестиційної політики. Спеціальні економічні зони, згідно із законодавством ЄС, є особливим випадком так званої державної допомоги – специфічного інструменту стимулювання розвитку окремих територій чи секторів, у Болгарії їх 7.

Створенню єврорегіону передувала транскордонна співпраця на основі підписаної угоди у 1992 р. й організаційна робота зі створення асоціацій прикордонних регіонів. Грецько-болгарський єврорегіон “Нестос-Места” заснований у 1997 р. двома асоціаціями прикордонних регіонів Нестос Греції та Места Болгарії. На прикладі цього єврорегіону можна побачити процес, навіть технологію створення єврорегіону.

Асоціація прикордонних регіонів Нестос Греції створена теж у 1997 р. представниками 24 органів місцевого самоврядування та державної влади, мерії міста Драма та Спілки жінок.

Аналогічно, асоціація прикордонних регіонів Места Болгарії створена у 1997 р. представниками 15 органів місцевого самоврядування та державної влади, мерії міста Гоце Делчев, Асоціації Медіа “Пірін”, Бізнес-центру, Агенції регіонального розвитку та Спілки жінок.

Організаційна структура єврорегіону базується на двосторонніх адміністративних органах, що мають спільні підрозділи:

– генеральні асамблеї членів асоціацій (найвищий орган);

- моніторингові комітети сторін;
- адміністративні ради сторін та спільну адміністративну раду;
- виконавчі секретаріати сторін;
- робочі групи сторін та спільні робочі групи.

Функції представництва сторін у єврорегіоні виконують відповідні асоціації прикордонних регіонів.

З 1998 р. єврорегіон “Нестос-Места” став членом Асамблеї європейських регіонів та Асоціації європейських прикордонних регіонів.

У Чеській Республіці агентства регіонального розвитку, які формувалися за ініціативи “знизу”, функціонували до кінця 1998 р. лише в двох субнаціональних регіонах – краях. Пізніше обов’язкове утворення агентств регіонального розвитку в кожному регіоні стало одним із пріоритетів діяльності Міністерства регіонального розвитку, однак ефективність їх функціонування була замалою, зокрема через брак підтримки з державного бюджету. Вже згадане міністерство надає цим установам суто інформаційну підтримку.

Як і основні напрями діяльності, організаційно-правові форми агентств регіонального розвитку в країнах Центральної Європи доволі різноманітні. У Чехії це громадські організації чи комерційні структури, у Румунії – благодійні фонди, в Болгарії, Угорщині, Естонії – неприбуткові організації. Широкі можливості для вибору організаційно-правової форми агентств регіонального розвитку дає сучасне законодавство Польщі. Більшість агентств у цій державі функціонують як акціонерні товариства, інша частина діє як місцеві неприбуткові фонди.

Досвід країн Центральної Європи засвідчує, що напрями діяльності агентств регіонального розвитку та їхні організаційно-правові форми є досить різноманітними, постійно еволюціонують і залежать насамперед від переважної в державі парадигми регіонального розвитку, чинного законодавства та наявності чи відсутності спеціалізованих органів державної влади й управління з питань регіонального розвитку.

Діяльність зарубіжних і європейських агентств регіонального розвитку варта окремого вивчення в науці державного управління. Передусім слід звернути увагу на їх ефективність та залежність від організаційно-правової форми, методи діяльності агентств у сприянні соціально орієнтованому, сталому, збалансованому розвитку регіонів, а також особливості діяльності агентств регіонального розвитку в регіонах вторинного рівня територіального поділу.

Організаційна форма та структура агентств регіонального розвитку тривалий час залишалась предметом дискусій науковців і практиків, які пропонували широкий спектр підходів – від повного одержавлення їх до незалежності від органів державної влади.

Звичайно, вибір конкретної організаційної форми залежить від цілей, що їх ставлять перед агентствами регіонального розвитку. На нашу думку, вони не повинні дублювати чи підмінювати наявні органи влади чи їхні структурні підрозділи й бути організаційно відокремленими від них. Проте при цьому регіональні органи виконавчої влади та самоврядування повинні стати співзасновниками таких агентств. Метою діяльності агентства регіонального розвитку не повинно бути отримання прибутку. Такі агентства змогли б поєднувати адміністративні методи діяльності, притаманні органам державної влади, й ініціативність, мобільність та енергію підприємницьких структур і громадських організацій.

Створені на рівні регіонів первинного територіального поділу, агентства регіонального розвитку повинні здійснювати двояку функцію: розробляти проекти стратегій розвитку регіону як складників Державної програми соціально-економічного розвитку, використовуючи дані регіонального моніторингу та власні інформаційно-аналітичні напрацювання, а з другого – після затвердження таких стратегій координувати виконання їх, надаючи при цьому різноманітну допомогу зацікавленим суб’єктам. У межах цієї функції агентства регіонального розвитку мають змогу координувати й адмініструвати конкретні проекти, здійснювати консультативне, інформаційне, правове, документальне забезпечення діяльності з розвитку регіонів, підтримку конкретних цільових програм, формування інвестиційного іміджу регіону тощо.

Такий підхід загалом відповідає чинному українському законодавству. Згідно із законами України “Про місцеве самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про стимулювання розвитку регіонів” та наказом Мінекономіки “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку” від 29 липня 2002 р. проекти стратегій

розробляють обласні державні адміністрації на основі рішення відповідної обласної ради. Аби забезпечити розроблення проекту регіональної стратегії розвитку, рішенням обласної державної адміністрації можуть бути створені робочі групи з представників владних структур, бізнесових кіл, наукових і громадських організацій, політичних партій тощо. На нашу думку, таку роботу якісніше можуть виконати саме агентства регіонального розвитку, в розпорядженні яких був би кваліфікований персонал, необхідний досвід, напрацьовані методики та всебічна інформація щодо реальної ситуації в регіоні.

Доцільність створення агентств регіонального розвитку на загальнодержавному рівні, як це пропонують деякі дослідники, доволі сумнівна. Доцільніше створити спеціально уповноважений орган державної виконавчої влади чи міжвідомчий інститут.

Отже, питання децентралізації, якою регулюється комплекс повноважень та ресурсів, прав і зобов'язань, що надаються органами місцевого самоврядування, може бути повністю ефективними лише в рамках комплексної системи, у якій належним чином чітко визначаються зобов'язання та державний устрій, які, до того ж, повинні добре функціонувати.

В Україні фактично зроблені лише перші кроки інституціоналізації децентралізації як одного з напрямів розвитку демократії. Насамперед ідеться про існування правового підґрунтя процесу децентралізації.

Вивчення зарубіжного досвіду здійснення децентралізації не тільки шляхом ознайомлення з теоретичними розробками зарубіжних учених, а й шляхом пошуку разом з ними оптимальних механізмів здійснення децентралізації в Україні. Так, у межах програми TACIS Європейського Союзу за участі уряду України неодноразово проводилися зустрічі та конференції, присвячені питанням організації регіональної і місцевої влади із залученням відомих зарубіжних учених.

Водночас, маючи, здавалося б, непогану правову основу для здійснення децентралізації, Україна і до сьогодні стикається з проблемою розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, а також ресурсного забезпечення здійснення покладених на органи місцевого самоврядування функцій держави [26].



Проаналізувавши деякі особливості регіональної політики ряду європейських держав, можна зробити висновок, що з позицій зміцнення міжрегіонального співробітництва регіональна політика насамперед має спрямовуватися на:

- забезпечення економічного розвитку в регіонах, оскільки без переходу економіки до довгоочікуваної стадії зростання всі дискусії про ефективність будь-якої економічної політики (передусім інтеграційної) – безглузді;*
- запобігання нераціональному переміщенню ресурсів, насамперед зайвій міграції населення і невиправданій концентрації капіталів;*
- забезпечення реструктуризації промисловості і її адаптації до ринкової системи;*
- заохочення і підтримку підготовки й реалізації міжрегіональних програм, насамперед у галузі інфраструктурних проектів і встановлення довгострокових коопераційних зв'язків між регіонами, що дасть змогу згладити багато міжрегіональних протиріч і буде сприяти координації економічної політики суб'єктів України;*
- забезпечення гарантії більшої фінансової незалежності регіонів від центру, зміцнення дохідної бази регіональних бюджетів, розширення прав регіонів у галузі податкової і бюджетної політики, що дасть можливість не тільки більшою мірою збалансувати регіональні бюджети і зменшити трансферти, але і, як свідчить досвід інших країн, підняти рівень доходів регіональних бюджетів, зробити політику регіональної влади більш відповідальною й націленою на довгострокові завдання економічного розвитку і зростання.*

Реформування українського суспільства з метою розвитку демократичних інститутів зумовлено низкою внутрішніх і зовнішніх факторів. Це, насамперед, інтереси людини, потреби громади, різних рівнів публічної влади, а також євроінтеграційний курс України, що вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподіл владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні на сучасному етапі ставить нові завдання у цій сфері для реалізації потенціалу окремих регіонів, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Тому чітке розуміння децентралізації має теоретичне та прикладне значення, адже дасть змогу належно вивчити теоретичні засади та відповідний практичний досвід цього процесу, визначити напрями та перспективи його реалізації в умовах української дійсності.

У процесі здійснення децентралізації публічної влади обов'язково виділяються відповідні рівні організації публічної влади – центральний і місцевий, що поділяється на безпосередньо місцевий та регіональний – проміжний між місцевим рівнем організації публічної влади і центральним. Кожен рівень характеризується сферою виключних повноважень та компетенцій, системою гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у законну реалізацію цієї сфери.

Саме регіональний рівень публічної влади виступає основним бенефіціарієм від децентралізації публічної влади в унітарній державі. Крім нормативного оформлення, регіональний рівень публічної влади децентралізованої унітарної держави набуває специфічного статусу територіальної громади, населення якої претендує на сукупність прав та обов'язків, притаманних населенню територіальної громади, зокрема право на місцеве (регіональне) самоврядування.

Сполучене Королівство є традиційним та активним партнером України у процесі євроінтеграції. Британія однією з перших в Європі ратифікувала Угоду про партнерство та співробітництво України з ЄС (1995 р.), сприяла її вступу до Ради Європи, підготовці Спільної стратегії ЄС щодо України (1999 р.), зробила вагомий внесок у реалізацію співпраці сторін. Сполучене Королівство схильне поєднувати орієнтацію на політику Євросоюзу та відносини між Києвом і Брюсселем із прагматичною підтримкою поглиблення євроінтеграції України.

Можливо, потрібно взяти приклад із Великобританії, оскільки там кращою настановою для спільної роботи є “Сім принципів публічного життя” Кодексу державної служби, до яких належать: самовідданість, добросовісність, об'єктивність, відповідальність і підзвітність, відкритість, чесність, лідерство [22, с. 132].

Отже, використання зарубіжного досвіду дасть змогу оцінити розвиток вітчизняного законодавства в контексті досвіду інших держав, вдосконалити нормативно-правове та інституційне забезпечення регіонального управління і скоригувати напрями подальшого розвитку регіонів в Україні. Практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, предметом яких є забезпечення соціально орієнтованого, сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів і здійснення особливих селективних заходів щодо проблемних регіонів. Тривалий процес формування системи взаємовідносин між центром і регіонами в європейських країнах завершено законодавчими актами, які унормовують економічні, соціальні й інші процеси регіонального характеру. Цей досвід міг би бути частково використаним і в нашій країні за умови його належного наукового опрацювання й адаптації.



Питання для самоперевірки та обговорення

1. У чому суть генезису регіональної політики різних країн світу?
2. Які традиційні важелі використовувалися в регіональній політиці країн?
3. Охарактеризуйте основний зміст політики вирівнювання в різних країнах.
4. У чому недолік регіональної політики “згори – донизу”?
5. У чому полягає зміст територіально спрямованого підходу в регіональній політиці?
6. Які принципи закладено в нових підходах до регіональної політики розвинутих країн?
7. Чим відрізняються поточний і попередній програмні періоди політики єднання ЄС?
8. Охарактеризуйте вплив політики єднання ЄС на розвиток європейських країн.
9. У чому полягають основні пропозиції щодо змісту політики єднання ЄС на майбутній програмний період?
10. Як вирізняється вплив різних сфер державної політики на територіальний розвиток?
11. Що таке “інтелектуальна спеціалізація” і як вона може бути використана у зростанні територіальних інноваційних систем?

12. Поясніть можливість поєднання в регіональній політиці цілей ефективності та рівності.
13. Які нові функції урядів країн з'явилися в новій моделі управління регіональним розвитком?
14. Охарактеризуйте основні форми горизонтальної координації в управлінні регіональними процесами та надайте їм характеристику.
15. У чому полягає застосування принципу субсидіарності у вертикальній координації регіонального розвитку?
16. Надайте характеристику основним моделям вертикальної координації.
17. Охарактеризуйте основні виклики, що виникають у процесі багаторівневого управління, та засоби їх подолання.
18. Назвіть принципи Європейської політики регіонального розвитку.
19. Назвіть наявну систему просторового планування та розвитку в країнах ЄС.
20. Які існують інституційні рамки регіональної політики та розвитку в ЄС?
21. Назвіть фінансові інструменти регіональної політики в країнах ЄС.
22. Які основні принципи та цілі регіональної політики ЄС?
23. Визначте особливості регіональної політики деяких країн-членів ЄС.
24. Яка установа відповідає за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку у Франції?
25. Визначте особливості системи регіонального моніторингу у Великобританії.
26. Які суб'єкти управлінської діяльності здійснюють моніторинг у Канаді?
27. Наведіть приклади країн, в яких, на Ваш погляд, успішно функціонують агентства регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. *Артеменко В.* Інструментальні засоби та моделі створення системи соціально-економічного моніторингу регіону / В. Артеменко // Становлення національної економіки України : зб. матеріалів Всеукр. наук. конф. / Львів. держ. ун-т ім. І. Франка. – Львів : [б. в.], 1995. – С. 62–64.
2. *Бесе Ж.-М.* Общие сведения об административном праве Франции / Ж.-М. Бесе // Российско-французская серия “Информационные и учебные материалы”. – М. : Посольство Франции, 1993. – № 9. – С.15.
3. Бразилия // Большая Советская Энциклопедия. – 3-е изд. – М. : Сов. Энцикл., 1970. – Т. 3. – 640 с.
4. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Издат. корпорация “Логос”, 2000. – 83 с.
5. *Гбур З. В.* Роль моніторингу в організаційно-управлінському забезпеченні державної політики / З. В. Гбур // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 279–285.
6. Геоінформаційний портал ГІС Асоціації Росії. – Режим доступу : [http : //www.gisa.ru/38029.html](http://www.gisa.ru/38029.html)
7. *Гладій М. В.* Реалізація регіональної політики на базі сучасного менеджменту і моніторингу / М. В. Гладій, М. І. Долішній, С. М. Писаренко // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України ; Ін-т регіон. дослідж. – Львів : [б.в.], 2001. – С. 538–556.
8. Государственное и муниципальное управление : справочник. – М. : [б.и.], 1997. – 454 с.
9. *Дымов К.* Спасем “кельтского тигра”. – Режим доступа : <http://propaganda-journal.net/3095.html>
10. Економіка зарубіжних країн / А. С. Філіпенко та ін. – К. : Либідь, 2000. – 581 с.
11. Економіка зарубіжних країн / за ред. Ю. Г. Козака, В. В. Ковалевського, К. І. Ржепішевського. – К. : ЦУЛ, 2003. – 352 с.
12. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. – К. : УПФ, 1997. – 33 с.

13. Зверев Д. В. Субфедеральная фискальная политика в России: межрегиональные различия и связи / Д. В. Зверев, Е. А. Коломак. – М. : Моск. общественный науч. фонд ; Сибир. центр приклад. экон. исслед., 2010. – № 209. – 102 с. – (Серия “Научные доклады: независимый экономический анализ”).
14. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз : посібник / Ж. Зіллер ; пер. В. Ковхун. – К. : Основи, 1996. – 419 с.
15. Инвестиции: региональный проект / С. Днепровская, С. Дробышевский, О. Изряднова и др. – М. : СЕПРА, 2002. – 316 с.
16. Юрій С. І. Казначейська система : підручник / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль : [б. в.], 2002. – 394 с.
17. Керецман В. Ю. До проблеми правового регулювання регіонального розвитку в країнах Європи / В. Ю. Керецман. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09zovurr.pdf
18. Конституція Естонської Республіки : прийнята на референдумі 28 черв. 1992 р. // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Укр. Правн. фундація ; Право, 1996. – С. 36–37.
19. Куйбіда В. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи : зб. нормат.-прав. актів і наук.-аналіт. матеріалів з питань регіон. розвитку та простор. планування / В. Куйбіда, В. Негода, В. Толкованов. – К. : Вид-во “Крамар”, 2009. – 176 с.
20. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 2000. – 193 с.
21. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : кол. монографія / Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, І. О. Курило та ін. ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціал. дослідж. ім. М. В. Птухи НАН України, 2012. – 320 с.
22. Менеджмент державної політики: ключові гравці / Міхал Бен-Гера, Саймон Джеймс та ін. ; пер. з англ. І. Чуприна, Т. Перепелиця. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2008. – 144 с.
23. Основной Закон Федеративной Республики Германии // Современные зарубежные конституции : сб. док. по конституционному праву зарубеж. стран. – М. : [б.и.], 1996. – 284 с.
24. Основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського Континенту // Європейська конференція міністрів регіонального планування (СЕМАТ). – Ганновер, 7–8 верес. 2000.
25. Офіційний веб-сайт Європейської комісії. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/index_en.htm
26. Плахотнюк Н. Г. Децентралізація як шлях розвитку демократії в Україні / Н. Г. Плахотнюк. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/sport/control/uk/publish/article?jsessionid=236FB294756440E4E044E94F85333A0B?art_id=71719&cat_id=71712
27. Порядок денний на XXI ст. Заключний документ Глобального форуму ООН з навколишнього середовища в Ріо-де-Жанейро. – [Б. м., б. в.], 1992.
28. Проміжний рівень управління в Європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.
29. Токвиль А. Демократия в Америке : пер. с фр. / А. Токвиль ; предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
30. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія : підручник / Б. Ф. Усач. – 4-те вид. – К. : Знання-Прес, 2002. – 253 с.
31. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. – К. : К.І.С., 2007. – 166 с.
32. Хартли Т. К. Основы права Европейского Сообщества : пер. с англ. / Т. К. Хартли. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 703 с.
33. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1997. – 568 с.

34. ARE (Federal Office for Spatial Development). – Режим доступа : www.seco.admin.ch/index.html?lang=en
35. *Barca F.* An agenda for a reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report at the Request of Danuta Hbner, Commissioner for Regional Policy / F. Barca. – 2009. – 218 p.
36. *Bruno Remond.* La region: une unite politique d'avenir / Bruno Remond. – Ed. Montchrestien. – Paris, 1999. – 153 p.
37. *Charbit C.* Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government / C. Charbit and M. Michalun. – OECD Working Papers on Public Governance. – Paris, OECD Publishing, 2009. – N 14. – 188 p.
38. Cohesion Policy – Investing in Growth and Jobs. Legislative proposals for EU Cohesion Policy 2014–2020. – Brussels, 06.10.2011. – COM(2011)615 final. – 186 p.
39. *Dabrowski Marcin.* Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society / Marcin Dabrowski. – Political Perspectives ERPU 200. – Issue 2 (5). – 2007.
40. *Farole T.* Rodriguez-Pose A and Storper M. Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions / T. Farole. – Report Working-Paper, 2009.
41. *Foray D.* Smart Specialization / D. Foray, P. David and B. Hall. – The Concept. – Knowledge Economists Policy Brief, N 9. – June 2009.
42. GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS) (EU-27=100). Eurostat. – Режим доступа : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&rcode=tsieb010>
43. General Block Exemption Regulation GBER). – Режим доступа : http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm
44. Gill Indermit. Improving Regional Development Policies', in OECD. OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD Publishing. – P. 174.
45. Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Report from the Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. – 298 p.
46. Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development – Paris, OECD Publishing, 2007. – 196 p.
47. *Martin R.* The Impact of the EU's Structural and Cohesion Fund on Real Convergence in the EU / R. Martin // National Bank of Poland Conference 'Potential Output and Barriers to Growth, 2003.
48. Ministry of Economic Affairs of Netherlands. Official website. – Режим доступа : www.ez.nl/index.jsp?lang=nl
49. National Planning Policy Framework / Department for Communities and Local Government. – March 2012. – Режим доступа : <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/2116950.pdf>
50. OECD Regions at a Glance 2009. – Paris, OECD Publishing, 2009. – 194 p.
51. OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance. – Paris, OECD Publishing, 2006.
52. OECD Territorial Reviews : Brazil. Paris, OECD Publishing, 2013. – 225 p.
53. OECD Territorial Reviews : Canada. Paris, OECD Publishing, 2002.
54. OECD Territorial Reviews : Hungary. – Paris, OECD Publishing, 2001.
55. OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy. – Paris, OECD Publishing, 2006.
56. OECD Territorial Reviews : Poland – Paris, OECD Publications, 2008. – 252 p.
57. OECD. Territorial Reviews : Sweden. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 200 p.
58. *Perez J.* An Interregional Impact Analysis of the EU Structural Funds in Spain (1995–1999) / J. Perez, D. Milagros and C. Llano// Paper in Regional Science. – 2009. – Vol. 88. – N 3.
59. *Pike A.* Local And Regional Development / A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney. – Taylor&Francis, 2006. – 310 p.
60. Regional Development Policies in OECD Countries. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 384 p.
61. Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe [COM(2010)553].

62. *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth.* – Paris, OECD Publishing, 2009. – 198 p.
63. *Rodriguez-Pose Andres.* “Strategies of Waste: Bidding Wars in the Brazilian Automobile Sector” / Andres Rodriguez-Pose and Glauco Arbix // *International Journal of Urban and Regional Research.* – 2001. – Vol. 25(1). – P. 134–154.
64. *Scerer R.* Knowledge as a Resource in Regional Development / R. Scerer and K-D. Scnell // *Revue de geographie alpine.* – 2008. – Vol. 96. – N 2.
65. TDPC Meeting at Ministerial Level (31 March 2009), Background Report, GOV/TDPC/MIN(2009)2.
66. *Vital-Durand Emmanuel.* Memento des institutitons politiques francaises / Vital-Durand Emmanuel ; 5e edizi-on, Hachette Livre. – Paris, 2007. – 157 p.
67. New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway, in EPRC / D. Yuill, M. Ferry, H. Vironen et al. // University of Strathclyde, EoRPA Paper. – 2008. – N 08/1. – Режим доступа : http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Do-cu-ments/EoRPA_08_Papers/EoRPA_08-1.pdf


ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ

Результати підготовки до практичного заняття оформлюються у вигляді концепції доповіді із систематизацією висновків, структурно-змістових графічних матеріалів, визначення та аналізу наслідків реалізації сформульованих пропозицій.

Практичне заняття **“Регіональний розвиток і регіональна політика”**

Мета: формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань, основ, умінь і навичок щодо розроблення та реалізації державної політики регіонального розвитку.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Охарактеризуйте еволюцію підходів до наукового тлумачення понять “регіон” та “регіональний розвиток”.2. Визначте особливе і загальне в поняттях “місцевий та регіональний розвиток”.3. Розкрийте зміст діалектичного підходу в регіональній політиці до стимулювання конкурентоспроможності та зниження диспропорцій у доходах регіонів.4. Визначте специфіку територіального впливу різних сфер державної політики щодо конкретного регіону.
---	---


Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на новітні теоретичні підходи до регіонального розвитку та формування регіональної політики.

Практичне заняття **“Взаємодія “центр–регіони”, недержавні інституції”**

Мета: формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань, основ, умінь і навичок щодо взаємодії “центр–регіони”, недержавні інституції.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Назвіть основні принципи локальної нормотворчості.2. Визначте специфіку державних, регіональних і місцевих органів влади з питань формування та реалізації державної регіональної політики.3. Знайдіть алгоритм розробки, затвердження та реєстрації агенції регіонального розвитку.4. Підготуйте проект створення Фонду регіонального розвитку.
---	--

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на нормативно-законодавчі акти у сфері, що регулюють здійснення форм прямої демократії.

Практичне заняття **“Організаційно-правові засади інституційного забезпечення регіонального управління”**

Мета: формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань щодо організаційно-правових засад інституційного забезпечення регіонального управління.

Завдання



1. Проаналізуйте тенденції регіоналізації в Україні.
2. Установіть взаємозв'язок регіональної політики та управління.
3. Назвіть розподіл повноважень у системі регіонального управління в Україні.
4. Запропонуйте шляхи вдосконалення державної регіональної політики на сучасному етапі державотворення.

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на організаційно-правові проблеми управління регіонами.

Практичне заняття

“Адміністративно-територіальний устрій в Україні”

Мета: набуття слухачами вмінь та навичок аналізу адміністративно-територіального устрою держави та розробки обґрунтованих пропозицій стосовно його удосконалення.

Завдання



1. Визначте передумови (чинники) трансформації сучасної системи адміністративно-територіального устрою України.
2. Здійсніть порівняльний аналіз моделей удосконалення адміністративно-територіального устрою України, запропонованих різними авторами та інститутами.
3. Обґрунтуйте напрями удосконалення адміністративно-територіального устрою України.

Рекомендації щодо виконання практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Узагальніть та систематизуйте проблеми адміністративно-територіального устрою України, визначте найбільш вагомі з них.

Практичне заняття

“Визначення перешкод до запровадження стратегічного планування”

Мета: набуття слухачами вмінь щодо організації процесу стратегічного планування та залучення до нього різних секторів територіальної громади.

Завдання



1. Назвіть, які, на Вашу думку, основні перешкоди на шляху до успішного процесу стратегічного планування? Як можна їх вирішити?
2. Перерахуйте вигоди, прямі або/та непрямі, які Ви очікуєте від стратегічного планування. Визначте найбільш важливі вигоди.
3. Визначте та охарактеризуйте критерії готовності до стратегічного планування.
4. Назвіть імовірних, на Вашу думку, спонсорів розроблення стратегічного плану.
5. Окресліть власний сценарій формування складу робочої групи.
6. Висловіть власну думку щодо необхідності залучення консультантів або експертів.

Форма звітності для завдання

Перешкоди, шляхи їх вирішення та вигоди від стратегічного планування	
Перешкоди	Шляхи їх вирішення
1.	1.
2.	2.
...	...


Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на відмінності стратегічного планування на центральному та місцевому рівнях.

Практичне заняття
“Цільові програми. Цілі, переваги та види”

Мета: набуття слухачами вмінь, навичок і знань про державні цільові програми та їх реалізацію.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначте сутність та поняття цільової програми. 2. Наведіть порядок розроблення державної цільової програми. 3. Наведіть порядок розроблення регіональної цільової програми. 4. Яким чином відбувається організація процесу планування та реалізації регіональної цільової програми? 5. Обґрунтуйте пріоритети програмного розвитку.
---	---

Форма звітності для завдання

Системи аналізу необхідності запровадження цільової програми та форми його проведення	
Системи аналізу	Форма проведення
1.	
2.	
3.	
4.	
...	
Проблемні питання, які стосуються цільової програми	
Проблемні питання	Шляхи вирішення
1.	
2.	
...	


Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на методичні підходи щодо формування державних цільових програм.

Практичне заняття
“Розробка концепції інноваційного проекту у сфері регіонального управління”

Мета: набуття слухачами вмінь і щодо формування у слухачів навичок розробки концепцій інноваційних проектів у сфері регіонального управління.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Яким чином проваджуються ідеї інноваційного проекту розвитку територіальної громади? 2. Визначте сутність інноваційного проекту територіального розвитку. 3. Розробіть та обґрунтуйте концепцію інноваційного проекту у визначеній сфері регіонального управління. 4. Дайте загальну оцінку перспективності інноваційного проекту.
---	--

Форма звітності для завдання

Характеристики та складові інноваційного проекту	
Етапи формування і реалізації інноваційного проекту	Критерії оцінювання результатів виконання проекту
1.	1.
2.	2.
...	...

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Обміркуйте, у яких сферах діяльності місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування може бути застосований проектний підхід.
3. На підставі аналізу інформаційного матеріалу про певну проблему сформулюйте ідею інноваційного проекту, який може бути реалізований у системі регіонального управління.

Практичне заняття

“Організація моніторингу та оцінювання реалізації стратегічного плану”

Мета: здобуття слухачами практичних знань та набуття умінь з питань організації моніторингу та оцінювання стратегічних планів.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Сформулюйте склад моніторингового комітету.2. Визначте організацію проведення моніторингу.3. Наведіть критерії оцінювання для конкретних цілей та завдань.
---	---

Форма звітності для завдання

Склад моніторингового комітету:	
1.	
2.	
...	
Стратегічні цілі	Критерії оцінювання
Мета А	
Мета В	
Мета ...	

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на важливість проведення дієвого моніторингу та оцінювання реалізації стратегічного плану.

Практичне заняття

“Функції та класифікація соціальної інфраструктури”

Мета: здобуття практичних навичок щодо вдосконалення функціонального призначення соціальної інфраструктури.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Визначте основні функції соціальної інфраструктури.2. Охарактеризуйте види об'єктів соціального призначення за мобільністю та місцем надання послуг.3. Визначте, які основні фактори впливають на розміщення об'єктів соціальної інфраструктури в сільській місцевості.4. Розробіть для будь-якої галузі соціальної інфраструктури пропозиції щодо покращання її функціонування в сільській місцевості.
---	---

Форма звітності для завдання

Функції соціальної інфраструктури	
1. 2. 3. ...	
Класифікація об'єктів соціального призначення	
За мобільністю	За місцем надання послуг
1. 2. 3. ...	1. 2. 3. ...
Основні фактори впливу	
1. 2. 3. ...	
Галузь соціальної інфраструктури –	
Пропозиції щодо покращання її функціонування	
1. 2. 3. ...	

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на основні функції соціальної інфраструктури та сформулюйте пропозиції щодо покращення її функціонування.

Практичне заняття

“Розробка та аналіз маркетингових стратегій розвитку окремих територій”

Мета: набуття слухачами вмінь та навичок з розробки маркетингової стратегії регіону (міста) та її аналізу.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Наведіть приклади типів цільових ринків Вашої території (міста). 2. Назвіть аспекти, які формують імідж обраної території (міста). 3. Проаналізуйте, що саме в іміджі території (міста) є найбільш цікавим для інвестора. 4. Визначте найбільш дієві інструменти просування інвестиційних можливостей. 5. Перелічіть та охарактеризуйте переваги й недоліки маркетингової інформації на сайті території (міста). 6. Запропонуйте креативні кроки промоції інвестиційних можливостей території (міста).
---	--

Рекомендації щодо виконання практичного заняття


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Запропонуйте креативні кроки промоції інвестиційних можливостей території (міста).

Практичне заняття

“Оцінка земельних ділянок”

Мета: здобуття слухачами сучасних теоретичних і практичних знань, набуття вмінь та навичок з оцінки земельних ресурсів.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Визначте базові поняття та інструментарій оцінки земель, методичні підходи до формування грошової та експертної оцінки. 2. Проаналізуйте досвід організації процесу оцінки земельних ресурсів. 3. Проаналізуйте діяльність органів місцевої влади у сфері регулювання оцінної вартості земель.
---	---

Форма звітності для завдання

Організація грошової оцінки земель	
Грошова оцінка	Експертна оцінка
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
...	...

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на запровадження експертної оцінки землі.

Практичне заняття

“Структура управління земельними ресурсами”

Мета: здобуття слухачами сучасних теоретичних і практичних знань, набуття вмінь та навичок з організації управління земельними ресурсами.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Визначте особливості системи управління земельними ресурсами.2. Визначте методичні підходи щодо формування системи управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях.3. Визначте пріоритети у сфері управління земельними ресурсами, організації процесу управління земельними ресурсами на різних рівнях.4. Проаналізуйте діяльність органів місцевої влади у сфері управління земельними ресурсами.
---	--

Форма звітності для завдання

Основні принципи управління земельними ресурсами
1.
2.
3.
4.
...

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на плани та прогнози розвитку певних територій, населених пунктів.

Практичне заняття

“Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні”

Мета: формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань щодо фінансового забезпечення регіонального розвитку.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. У процесі командної роботи напрацюйте шляхи розширення податкової бази місцевих бюджетів та заощадження бюджетних коштів.2. Запропонуйте шляхи вдосконалення міжбюджетних відносин.3. Підготуйте матеріали до презентації.4. Під час спільного засідання обґрунтуйте пропозиції щодо удосконалення Бюджетного кодексу України.
---	--

Форма звітності для завдання

1.
2.
3.
4.
...


Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на правові проблеми формування фінансових ресурсів регіону.

Практичне заняття “Контролінг і внутрішній контроль”

Мета: формування у слухачів умінь аналізувати конкретну ситуацію запровадження контролінгу та внутрішнього контролю в діяльність органу державної влади.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Визначте цілі та завдання контролінгу та внутрішнього контролю.2. Визначте основні характеристики і принципи контролінгу та внутрішнього контролю.3. Проаналізуйте використані методи й механізми впровадження контролінгу та внутрішнього контролю в діяльність органу державної влади.4. Висловіть власну думку стосовно впровадження контролінгу та внутрішнього контролю в діяльність органу державної влади.
---	---


Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на механізми впровадження контролінгу.

Практичне заняття “Розробка та обґрунтування складових комплексного державного механізму стимулювання економічного розвитку регіону”

Мета: формування у слухачів практичних умінь та навичок із розробки складових комплексного механізму стимулювання економічного розвитку регіону.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Проаналізуйте, які методи аналізу та оцінювання економічного розвитку регіону були обрані розробниками програми.2. Здійсніть аналіз співвіднесення результатів аналізу, цілей та заходів програми щодо економічного розвитку регіону.3. Запропонуйте власне бачення: проведення аналізу, що забезпечує розробку ефективних заходів; мети та комплексу взаємопов'язаних заходів щодо стимулювання економічного розвитку обраного регіону виходячи з його особливостей.
---	--


Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на впровадження комплексного механізму стимулювання економічного розвитку регіону.

Практичне заняття “Особливості розробки окремого ППП-проекту”

Мета: поглиблення теоретичних та здобуття практичних навичок щодо формування інфраструктурної політики з урахуванням особливостей та пріоритетів розвитку окремої території.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Проаналізуйте надану викладачем ситуаційну вправу та розподіліть "ролі" відповідно до груп інтересів території та її основних соціально-економічних проблем (4 команди).2. Опрацюйте (у чітко встановлений викладачем термін) кожною командою окремо пропозиції щодо розв'язання проблеми ситуаційної вправи.3. Підготуйте презентації кожної команди та обговоріть їх (кожній команді опонують інші 3 команди).4. Прийміть спільне рішення щодо визначення пріоритетів інфраструктурної політики даної території та фінансування проекту-переможця.
---	--

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на фінансові проблеми формування та утримання інфраструктурних об'єктів у регіоні на сучасному етапі.

Практичне заняття

“Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні”

Мета: формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань щодо фінансового забезпечення регіонального розвитку.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. У процесі командної роботи напрацюйте шляхи розширення податкової бази місцевих бюджетів та заощадження бюджетних коштів.2. Запропонуйте шляхи удосконалення міжбюджетних відносин.3. Підготуйте матеріали до презентації.4. Під час спільного засідання обґрунтуйте пропозиції щодо удосконалення Бюджетного кодексу України.
---	--

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття


1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на правові проблеми формування фінансових ресурсів регіону.

Практичне заняття

“Досвід країн Західної та Центральної Європи у регулюванні регіонального розвитку: інституційний аспект”

Мета: набуття слухачами вмій і навичок з аналізу досвіду зарубіжних країн з метою використання його елементів у процесі формування та реалізації державної регіональної політики.

Завдання

	<ol style="list-style-type: none">1. Сформулюйте завдання та цілі регіональної політики конкретної країни.2. Визначте інструменти реалізації регіональної політики.3. Обґрунтуйте участь різних інститутів та інституцій у розв'язанні регіональної проблематики.4. Підготуйте пропозиції для України.
---	---

Форма звітності для завдання

Регіональна політика у європейських країнах	
принципи її формування	основні напрями її реалізації
1.	1.
2.	2.
...	...

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на інституційне забезпечення регіонального управління в зарубіжних країнах.

СЕМІНАРСЬКІ ЗАНЯТТЯ

Результати підготовки до семінарського заняття оформлюються у вигляді концепції доповіді із систематизацією висновків, структурно-змістових графічних матеріалів, визначення та аналізу наслідків реалізації сформульованих пропозицій.

Семінарське заняття **“Регіональний розвиток і регіональна політика”**

Мета: сформувати у слухачів уміння користуватися теоретичними знаннями під час вирішення практичних завдань; ознайомити слухачів із сучасними науковими підходами щодо регіонального розвитку та регіональної політики.

Питання для обговорення



1. Охарактеризуйте сучасні умови регіонального розвитку.
2. Сформулюйте фактори, що визначають характер та особливості розвитку регіонів.
3. Висвітліть різницю між територіально нейтральним та територіально спрямованим підходами в регіональній політиці.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на новітні теоретичні підходи до регіонального розвитку та формування регіональної політики.

Список рекомендованих джерел

1. *Armstrong H. Regional Economics and Policy* / H. Armstrong, J. Taylor. – 3rd ed. – London : Blackwell, 2000.
2. *Pike A. Rodriguez-Pose. “What kind of local and regional development and for whom?”* / Pike A. Rodriguez-Pose A and Tomaney J. // *Regional Studies*. – 2007. – Vol. 41.9. – P. 1253–1269.
3. *Markusen A. Regions: The Economics and Politics of Territory* / A. Markusen. – Rowman and Allenheld : Totowa, NJ, 1987.
4. *Керецман В. Ю. Державне регулювання розвитку регіонів в Україні: теорія і практика* : авторе. дис. ... д-ра наук держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Керецман В. Ю. – Режим доступу : referatu.com.ua/referats/7569/159577/?page=1
5. *Barca F. The Case for Regional Development Intervention: Place – Based Versus Place – Neutral Approaches* / F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pose // *Journal of Regional Science*. – 2012. – Vol. 52. – N 1. – P. 134–152.
6. *Романюк С. А. Розвиток регіонів у відкритій економіці: теорія, політика, практика* : монографія / С. А. Романюк. – К. : НАДУ, 2013. – 408 с.
7. *Regional Development Policies in OECD Countries*. – Paris, OECD Publishing, 2010. – 384 p.
8. *Rodriguez-Pose Andres. “Strategies of Waste: Bidding Wars in the Brazilian Automobile Sector”* / Andres Rodriguez-Pose and Glaucio Arbix // *International Journal of Urban and Regional Research*. 2001. – Vol. 25(1). – P. 134–154.

Семінарське заняття

“Взаємовідносини центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в забезпеченні впровадження ефективної регіональної політики: інституційний аспект”

Мета: сформувати у слухачів уміння визначати критерії ефективності впровадження регіональної політики; ознайомити слухачів з організацією застосування інструментів регіональної політики в різних сферах регіонального розвитку.

Питання для обговорення



1. Проаналізуйте наданий приклад ситуації у певній сфері регіональної політики.
2. Оберіть будь-який типовий регіон, щодо якого ця ситуація може бути розглянута.
3. Сформулюйте завдання та цілі регіональної політики.
4. Визначте інструменти реалізації регіональної політики щодо розв'язання запропонованої ситуації.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на роль та завдання центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у впровадженні політики розвитку регіонів.

Список рекомендованих джерел

1. Дацишин М. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : [б.в.], 2007. – 768 с.
3. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства : аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук та ін. ; за ред. С. О. Білої. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.

Семінарське заняття

“Роль моніторингу та контролю в програмному забезпеченні регіонального розвитку”

Мета: сформувати у слухачів уміння визначати критерії оцінювання для конкретних цілей та завдань; ознайомити слухачів з організацією проведення моніторингу та оцінювання.

Питання для обговорення



1. Охарактеризуйте необхідність використання технологій моніторингу та контролю в програмному забезпеченні розвитку регіону.
2. Сформулюйте основні вимоги до систем регіонального моніторингу та контролю.
3. Висвітліть алгоритм впровадження моніторингу та контролю за реалізацією програм соціально-економічного розвитку регіону.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на важливість проведення дієвого моніторингу та оцінювання реалізації стратегічного плану.

Список рекомендованих джерел

1. Нудельман В. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / В. Нудельман, І. Санжаровський ; Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. – К. : Вид-во “Дата Банк Україна”, 2002. – С. 57–65.
2. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендзел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. – К. : К.І.С., 2007. – 120 с.
3. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / М. Лендзел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак та ін. ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – К. : К.І.С., 2007. – 80 с.

Семінарське заняття

“Адміністративно-територіальний устрій України”

Мета: поглиблення теоретичних знань слухачів щодо еволюції, організаційно-правових основ та передумов трансформації системи адміністративно-територіального устрою України.

Питання для обговорення



1. Еволюція системи адміністративно-територіального устрою в Україні.
2. Чинники удосконалення адміністративно-територіального устрою України на різних етапах її розвитку.
3. Тенденції та наслідки проведення адміністративно-територіальних реформ у зарубіжних країнах.

Список рекомендованих джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування. – К. : [б.в.], 2007. – 366 с.
2. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти. – Х. : Книж. клуб “Клуб Сімейного Дозвілля”, 2010. – С. 480.
3. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія. Сучасність. Перспективи / В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін. ; Секретаріат Кабінету Міністрів України ; О. В. Турчинов (ред.). – К. : [б. в.], 2009. – 614 с.

Семінарське заняття “Планування сталого розвитку”

Мета: сформувати у слухачів уміння і навички щодо планування сталого розвитку, визначення пріоритетів розвитку об’єктів планування та їх узгодження з іншими складовими системи планування; ознайомити слухачів із системою планування території, прогнозування її розвитку.

Питання для обговорення



1. Обґрунтуйте необхідність планування сталого розвитку.
2. Проаналізуйте стан розвитку на тій чи іншій території.
3. Яким чином необхідно удосконалити процес упровадження системи сталого розвитку?
4. Запропонуйте основні шляхи забезпечення розвитку регіону.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на законодавче регулювання діяльності місцевих органів влади у сфері забезпечення сталого розвитку регіону.

Список рекомендованих джерел

1. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2007 р. № 880-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 79. – Ст. 170
2. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верхов. Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.
3. Планування місцевого сталого розвитку : посіб. з формулювання стратегії місц. сталого розвитку – К. : ПРООН, Муніцип. програма сталого розвитку, 2005. – 67 с.
4. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 703 с.

Семінарське заняття “Види документів, що регулюють розвиток територій. Генеральні плани міст”

Мета: поглиблення теоретичних знань з питань нормативно-правового забезпечення просторового розвитку території України.

Питання для обговорення



1. Генеральна схема планування розвитку територій.
2. Регіональні схеми планування розвитку територій.
3. Генеральні плани.
4. Зонінг.
5. Плани земельно-господарського устрою.
6. Комплексні та галузеві схеми розвитку.
7. Система кадастрів.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте теоретичний матеріал теми.
2. Зверніть увагу на загальні вимоги щодо організації діяльності з підготовки генеральних схем та генеральних планів розвитку територій.

Список рекомендованих джерел

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України : від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI // Уряд. кур'єр. – 2011. – 23 берез. – № 52.
2. Куйбіда В. С. Територіальне планування в Україні: європейські засади та національний досвід / В. С. Куйбіда, Ю. М. Білоконь. – К. : Логос, 2009. – 108 с.
3. Проект Містобудівного кодексу України // Мінрегіонбуд. – 2009. – 18 трав. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

Семінарське заняття

“Застосування інновацій у системі регіонального управління”

Мета: сформувати у слухачів уміння та досвід щодо застосування інновацій у регіональному управлінні; ознайомити слухачів із чинниками, які стримують застосування інновацій у регіональному управлінні.

Питання для обговорення



1. Які існують інноваційні проекти регіонального розвитку в зарубіжних країнах?
2. Назвіть основні напрями формування сприятливого інноваційного середовища в системі регіонального управління. Наведіть вітчизняний досвід інноваційного регіонального управління.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на правові умови формування і реалізації інноваційних рішень органами влади.

Список рекомендованих джерел

1. Михненко А. М. Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посіб. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2009. – 116 с.
2. Робертсон А. Управление талантами: как извлечь выгоду из таланта ваших подчиненных : пер. с англ. / Алан Робертсон, Грэм Эбби. – Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2004. – 176 с.
3. Дегтярєва І. О. Синергетичне бачення конкурентоспроможності регіону / І. О. Дегтярєва // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р. : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 217–219.

Семінарське заняття

“Управління земельними ресурсами регіону в контексті ринкових перетворень”

Мета: сформувати у слухачів уміння та досвід з питань регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами регіону в ринкових умовах; ознайомити слухачів із на-

вичками організації управління земельними ресурсами регіону з використанням сучасних методів та механізмів державного управління.

Питання для обговорення



1. Основні напрями реформування земельних відносин на державному та регіональному рівнях.
2. Недоліки правового забезпечення регулювання земельних відносин на різних рівнях управління.
3. Ефективний менеджмент у сфері земельних відносин на регіональному рівні.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на особливості застосування механізмів регулювання земельних відносин виходячи із специфіки розвитку регіонів, їх ресурсного потенціалу.

Список рекомендованих джерел

1. Дехтяренко Ю. Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський, І. Іванова. – К. : Основи, 1997. – 139 с.
2. Дехтяренко Ю. Ф. Грошова оцінка земель в Україні : зб. статей / Ю. Ф. Дехтяренко, Ю. М. Манцевич, Ю. М. Палеха. – К. : Профі, 2013. – 230 с.
3. Мартин А. Г. Регулювання ринку земель в Україні : монографія / А. Г. Мартин. – К. : Аграр Медіа Груп, 2011. – 254 с.
4. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні : навч. посіб. / Ю. Дехтяренко, М. Лихогруд, Ю. Манцевич, Ю. Палеха. – К. : Профі, 2007. – 624 с.

Семінарське заняття

“Шляхи забезпечення ефективності та результативності державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів”

Мета: поглиблення теоретичних знань слухачів щодо особливостей та умов ефективної реалізації державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів.

Питання для обговорення



1. Напрями удосконалення механізмів державного стимулювання економічного розвитку регіонів в Україні в контексті зарубіжного досвіду.
2. Перспективні підходи до стимулювання інноваційного розвитку регіонів в Україні в умовах обмежених фінансових ресурсів держави.
3. Практика взаємодії суб'єктів економічного розвитку у вітчизняному регіоні: переваги, недоліки, напрями підвищення результативності.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал
2. Зверніть увагу на особливості реалізації державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів.

Список рекомендованих джерел

1. Дегтярьова І. Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління : монографія / І. Дегтярьова. – К. : НАДУ, 2012. – 368 с.
2. Офіційний сайт Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України. – Режим доступу : <http://www.dkni.gov.ua/>
3. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с.

Семінарське заняття
“Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури в регіонах”

Мета: надати слухачам базові поняття про механізми державного регулювання розвитку соціальної інфраструктури; ознайомити слухачів із програмно-цільовим методом управління соціальною інфраструктурою.

Питання для обговорення



1. Охарактеризуйте сучасний етап розвитку соціальної інфраструктури регіону.
2. Які основні чинники мають вплив на рівень розвитку соціальної інфраструктури? Обґрунтуйте.
3. Запропонуйте напрями державного стимулювання розвитку соціальної інфраструктури.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на основні негативні та позитивні фактори, які сьогодні впливають на рівень розвитку соціальної інфраструктури.

Список рекомендованих джерел

1. Орлатий М. К. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України : навч. посіб. / М. К. Орлатий, Ю. П. Лебединський, В. М. Вакуленко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 30–41.
2. Соціальна інфраструктура регіону : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – 257 с.
3. Левін П. Б. Економічний механізм соціальної інфраструктури: стан і перспективи розвитку : монографія / П. Б. Левін ; Ін-т демографії та соціал. дослідж. НАН України. – К. : [б. в.], 2008. – 313 с.
4. Колот А. М. Соціальна політика в умовах глобалізації та лібералізації економічних відносин: здобутки, втрати, тенденції / А. М. Колот // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – № 1(9). – С. 23–41.

Семінарське заняття
“Зарубіжний досвід реалізації проектів інноваційного типу щодо територіального розвитку”

Мета: сформувати у слухачів уміння щодо практичного застосування зарубіжного досвіду щодо інструментів інноваційного розвитку регіону; ознайомити слухачів із зарубіжним досвідом реалізації інноваційних проектів територіального розвитку.

Питання для обговорення



1. Які існують регіональні і місцеві інноваційні проекти територіального розвитку в зарубіжних країнах?
2. Зробіть порівняльний аналіз умов формування інноваційних проектів у європейських країнах.
3. Наведіть зарубіжний досвід застосування інструментів інноваційного розвитку регіону.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на зарубіжну практику щодо інститутів та інструментів розвитку територій.

Список рекомендованих джерел

1. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендєл, Б. Онищук, П. Сегварі ; Проект партнерства Канада – Україна “Регіон. врядування та розвиток”. – К. : К.І.С., 2008. – 145 с.

2. *Слава С.* Інституційне забезпечення інвестиційно-інноваційного розвитку територій: зарубіжний та український досвід / С. Слава, П. Сегварі, Р. Моркунайте ; Проект партнерства Канада – Україна “Регіон. врядування та розвиток”. – К. : К.І.С., 2008. – 108 с.

3. *Васильєва О. І.* Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія / О. І. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 436 с.

Семінарське заняття “Перешкоди в розвитку публічно-приватного партнерства”

Мета: поглиблення теоретичних знань з питань діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у процесі формування та реалізації програм (стратегій) розвитку ППП на регіональному рівні; ознайомлення слухачів із зарубіжним досвідом залучення територіальної громади до розвитку ППП.

Питання для обговорення



1. Об'єктивні та суб'єктивні чинники ППП.
2. Напрями удосконалення інституційного забезпечення та середовища для публічно-приватного партнерства.
3. Місцевий рівень – нормативно-організаційні умови.
4. Публічна влада як бізнес-партнер.
5. Експертиза ППП-проекту.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на діяльність органів місцевої влади у формуванні інвестиційної політики розвитку інфраструктури.

Список рекомендованих джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24.
2. Господарський кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
3. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.

Семінарське заняття “Місцеві фінанси у зарубіжних країнах”

Мета: ознайомлення слухачів із практичним досвідом формування та виконання місцевих бюджетів у зарубіжних країнах; надання знань та вироблення прогресивних підходів щодо формування місцевих бюджетів.

Питання для обговорення



1. Економічна природа та виникнення місцевого оподаткування.
2. Тенденції формування та склад доходної бази місцевих бюджетів у зарубіжних країнах.
3. Бюджетний федералізм, доходи та видатки локальних урядів.
4. Досвід західних країн щодо зміцнення фінансової основи регіонального та місцевого розвитку.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття

1. Опрацюйте лекційний матеріал.
2. Зверніть увагу на особливості бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму.

Список рекомендованих джерел

1. Бюджетний кодекс України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>

2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / редкол. : М. Я. Азаров (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2004.
3. *Мамонова В. В.* Управління місцевим бюджетом та фінансами : навч. посіб. / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 224 с.
4. *Мних М. В.* Місцеві бюджети та фінанси в бюджетній системі України / М. В. Мних. – К. : Ун-т “Україна”, 2011. – 248 с.
5. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с.
6. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / НАДУ ; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.

Семінарське заняття
“Світовий та європейський досвід використання комплексу маркетингу територій”

Мета: ознайомлення слухачів із міжнародними стандартами маркетингу територій; вивчення кращих практик формування і реалізації маркетингових стратегій.

Питання для обговорення



1. Охарактеризуйте існуючий досвід застосування маркетингу територій окремих країн.
2. Визначте, які види маркетингових стратегій використовуються найчастіше.
3. Проаналізуйте, які чинники стримують процеси формування і реалізації маркетингових стратегій територій в Україні.

Список рекомендованих джерел

1. *Анхольт С.* Бренд Америка / С. Анхольт, Д. Хильдрет ; пер. с англ. А. Дадыкина. – М. : Добрая книга, 2010. – 232 с.
2. Брендінг міст: досвід країн Вишеградської групи для України / за заг. ред. О. І. Соскіна. – К. : Вид-во “Ін-т трансформації суспільства”, 2011. – 80 с.
3. *Визгалов Д.* Маркетинг города / Д. Визгалов. – М. : Фонд “Ін-т економіки города”, 2008. – 110 с.
4. *Визгалов Д.* Брендінг города / Д. Визгалов. – М. : Фонд “Ін-т економіки города”, 2011. – 156 с.
5. *Динни Кейт.* Брендінг територій / Динни Кейт // Лучшие мировые практики : пер. с англ. В. Сечной. – М. : Изд-во Манн, Иванов и Фербер, 2013. – 336 с.
6. Інструменти регіонального розвитку в Україні : навч. посіб. / О. В. Берданова, Н. М. Гринчук та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, О. В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.
7. Маркетинг мест : пер. с англ. / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. – СПб. : Питер, 2005. – 376 с.

ОРГАНІЗАЦІЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ СЛУХАЧА

Організація самостійної роботи слухача. Самостійна робота слухачів – один з основних засобів оволодіння навчальним матеріалом у час, вільний від аудиторних навчальних занять.

Головною метою самостійної роботи є закріплення, розширення та поглиблення набутих у процесі аудиторної роботи знань, умінь і навичок, а також самостійне вивчення та засвоєння нового матеріалу під керівництвом викладача, але без його безпосередньої участі.

Питання, що виникають у слухачів стосовно виконання запланованих завдань, вирішуються на консультаціях, які проводяться згідно з графіками, затвердженими кафедрою.

Самостійна робота слухачів включає такі форми:

- самостійне вивчення тем;
- самостійну роботу з науковими, навчальними, інформаційно-аналітичними джерелами з метою кращого засвоєння програмного матеріалу після відвідування лекцій;
- підготовку одного обов'язкового модульного завдання (за погодженням із викладачем);
- практичну підготовку на базах стажування або за місцем роботи та оформлення звіту про виконання практичних завдань (для слухачів усіх форм навчання);
- підготовку творчої роботи на базі критичного огляду наукових публікацій, розробку пропозицій щодо розв'язання актуальних проблем або прогнозів за обраною тематикою;
- презентацію результатів творчої роботи, завдання на практичному занятті;
- систематизацію вивченого матеріалу дисципліни перед іспитом (тестом).

Усі завдання самостійної роботи слухачів поділяються на обов'язкові й вибіркові, виконуються у встановлені терміни, з відповідною максимальною оцінкою та передбачають певні форми звітності щодо їх виконання. Обов'язкові завдання виконуються всіма без винятку слухачами у процесі вивчення дисципліни, вибіркові завдання є альтернативними.

Тематика обов'язкових модульних завдань вибирається слухачем за погодженням із викладачем.

Основна тематика творчої роботи. Слухачем вибирається одне вибіркове завдання за погодженням із викладачем.

Карта самостійної роботи слухача. Перелік завдань для самостійної роботи представлений у “Карті самостійної роботи слухача”, яка включається до “Методичних матеріалів щодо змісту та організації самостійної роботи слухачів, поточного і підсумкового контролю їх знань”, що розміщуються на сайті НАДУ.

Кожен слухач повинен роздрукувати для себе Карту самостійної роботи та на власний розсуд визначити вибірковий елемент самостійної роботи, узгодити його з викладачем.

Після виконання обов'язкових та вибіркових завдань у встановлені терміни слухач звітує викладачеві, а набрані ним бали проставляються в індивідуальному плані слухача і враховуються як кількість балів за поточну успішність у навчальній роботі.

Час, відведений на самостійну підготовку за темами програми для вивчення теоретичного матеріалу та практичної підготовки, кожен слухач розподіляє особисто.

Модульні завдання можуть бути виконані слухачем у таких формах:

- критичний огляд наукових публікацій за обраною тематикою;
- розробка пропозицій щодо розв'язання виявлених проблем за вибраною тематикою;
- розробка прогнозів із вибраної тематики;
- презентація результатів дослідження за вибраною тематикою, у тому числі виступ на науково-практичній конференції.

Карта самостійної роботи слухача з дисципліни “Регіональне управління в Україні”

Види самостійної роботи	Планові терміни виконання	Форми контролю та звітності	Максимальна кількість балів
1.Обов'язкові завдання			
Систематичність та активність роботи на практичних заняттях			
1.1. Підготовка до практичних занять	Відповідно до розкладу занять	Активна участь у практичних заняттях	
Виконання модульних (контрольних) завдань			
1.2. Підготовка до обов'язково модульного завдання	Відповідно до розкладу занять	Перевірка результатів виконання обов'язкових модульних завдань	
Виконання завдань для самостійного опрацювання			
1.3. Виконання творчої роботи за обраною тематикою	Протягом вивчення модуля	Перевірка правильності виконання завдань	
1.4. Виконання поточних тестів	Протягом вивчення модуля	Перевірка правильності виконання тестів	
<i>Разом балів за обов'язкові види СРС</i>			
2. Вибіркові завдання			
2.1. Критичний огляд наукових публікацій за обраною тематикою	Протягом вивчення модуля	Оцінювання якості підготовлених матеріалів	
2.2. Розробка пропозицій щодо вирішення виявлених проблем за обраною тематикою	Протягом вивчення модуля	Оцінювання якості підготовлених матеріалів	
2.4. Презентація результатів дослідження за обраною тематикою, у тому числі виступ на конференції	Протягом вивчення модуля	Оцінювання якості презентацій	
<i>Разом за вибіркові види СРС</i>			
<i>Усього балів за СРС</i>			

Індивідуально-консультативна робота

Індивідуально-консультативна робота є формою організації навчальної роботи викладача зі слухачами, яка проводиться з метою посилення мотивації слухачів до пізнавальної діяльності та розвитку їхніх індивідуальних здібностей.

Індивідуально-консультативна робота проводиться у формі індивідуальних занять, консультацій, перевірки виконання індивідуальних завдань, перевірки та захисту завдань, що внесені на поточний контроль за графіком індивідуально-консультативної роботи викладачів, який затверджується завідувачем кафедри один раз на семестр. Графік індивідуально-консультативної роботи доводиться до відома слухачів на початку вивчення дисципліни.

Система поточного і підсумкового контролю

Об'єктом поточного контролю знань слухача є:

- 1) систематичність та активність роботи протягом семестру щодо вивчення програмного матеріалу дисципліни;
- 2) виконання одного модульного завдання;
- 3) виконання вибіркового дослідницького завдання;
- 4) презентація результатів вибіркового дослідницького завдання.

Навчальні результати слухача оцінюються на основі виконання практичних завдань, участі в семінарських і практичних заняттях та підсумкового контролю у формі тесту.

Контроль і оцінювання навчальної активності слухача. З метою стимулювання свідомої ритмічної роботи слухача застосовується оцінювання його навчальної активності:

– відвідування лекційних і практичних занять (за умови 100-відсоткового відвідування слухач отримує 10 балів за кожен пропуск без поважних причин він втрачає 5 балів, тобто у разі пропуску аудиторних занять без поважних причин слухач отримує 0 балів за відвідування);

– активність і рівень знань під час обговорення проблемних питань на лекційних, семінарських і практичних заняттях оцінюється в діапазоні від 0 до 30 балів (кожна змістовна відповідь дає слухачу максимум до 5 балів; слухач, який був пасивним, перед підсумковим контролем не одержує заохочувальну винагороду у вигляді додаткових 5–10 балів, тобто отримує 0 балів за активність).

Контроль і оцінювання виконання обов'язкових модульних завдань. Протягом семестру проводяться два модульних контролю. Модульний поточний контроль проводиться за результатами виконання обов'язкових модульних завдань. Перший модульний контроль включає 2 запитання за темами I модуля дисципліни, другий модульний контроль – 2 запитання за темами II модуля.

Правильна відповідь на одне запитання дає слухачеві 2,5 бала, тобто при чотирьох правильних відповідях слухач набирає 10 балів. Максимальна модульна оцінка за 1 модуль – 5 балів. Таким чином, протягом семестру за виконання двох модульних завдань слухач може набрати максимально 10 балів, мінімально – 0 балів.

Контроль і оцінювання виконання вибіркового дослідницького завдання (реферату). У поточний контроль знань слухача включається підготовка вибіркового дослідницького завдання (реферату) з однієї із важливих проблем предмета навчальної дисципліни.

Реферат не є обов'язковою частиною самостійної роботи слухача. Слухачі, які набрали достатню для бажаної оцінки кількість балів за іншими напрямками роботи, можуть не готувати реферат. Підготовка реферату – це можливість для слухача додати до свого здобутку до 40 балів з дисципліни (модуля). Слухач може писати реферат тільки на погоджену з викладачем тему.

Писати реферат слід на білому папері стандартного формату А 4.

Титульний аркуш реферату повинен мати такий зміст: назва академії; назва факультету; назва кафедри; назва навчальної дисципліни; тема реферату; прізвище та ім'я слухача, курс, номер академічної групи; вчене звання, прізвище та ініціали викладача, який перевірятиме реферат; дата подання реферату викладачеві на перевірку (день, місяць, рік).

За титульним аркушем розташовується детальний план реферату, в якому треба виділити вступ, 3–5 питань основного змісту, висновок, список використаних джерел. У плані праворуч позначаються номери сторінок початку кожного питання. Назви питань (заголовки) обов'язково мають поділяти текст на частини, щоб було видно, де закінчується одне питання і починається наступне.

Обсяг реферату визначається вмінням слухача стисло і водночас вичерпно розкрити тему: показати значення питання, що розглядається, оцінити, як воно висвітлюється в спеціальній літературі та розв'язується на практиці, зробити висновки та обґрунтувати власні пропозиції. У разі вдалого розкриття теми достатньо до 20 сторінок основного тексту.

Обов'язкова вимога: чітке посилання на джерела інформації. Усі цифри, факти, теорії, думки вчених, цитати повинні мати посилання у вигляді [2, с. 54] (перша цифра означає номер джерела у наведеному в кінці реферату списку використаних джерел, а друга цифра – номер сторінки у цьому джерелі). Бажано використовувати в рефераті таблиці, схеми, графіки, діаграми тощо. Список використаних джерел (не менше п'яти) оформляється згідно з чинними правилами (ДСТУ ГОСТ 7.1:2006). Якщо інформація взята з мережі Інтернет, потрібно, як і для звичайної літератури, вказати автора, назву статті, а потім навести адресу сайту в Інтернеті.

Вибіркове дослідницьке завдання (реферат) оцінюється за критеріями: логічності плану; повноти й глибини розкриття теми; наявності ілюстрацій (таблиці, рисунки, схеми тощо); кількості використаних джерел і чіткості посилань на них; відображення практичних матеріалів та статистичних даних; оформлення; обґрунтування власної думки слухача з цього питання у вигляді висновку.

Шкала оцінок реферату: максимально (при ґрунтовному розкритті теми і дотриманні всіх вимог) 40 балів. За кожне зауваження (недотримання однієї із вимог) оцінка зменшується на 1 бал. Слухач може отримати за реферат і 0 балів, якщо тема не розкрита, а кількість зауважень викладача 10 або більше.

Граничний термін подання реферату на перевірку: за 10 днів до початку екзаменаційної сесії. Після закінчення цього терміну реферати кафедрою не приймаються, слухач одержує за реферат нульову оцінку.

У разі невиконання поточного контролю з об'єктивних причин слухачі мають право, за дозволом декана, скласти їх до останньої консультації (останнього практичного заняття – для слухачів заочної форми навчання).

Визначення загальної підсумкової оцінки з навчальної дисципліни. Підсумкове оцінювання знань слухачів з дисципліни (модуля) здійснюється виключно за результатами поточного контролю. Отримані слухачем бали за систематичність та активність роботи протягом семестру, виконання модульного завдання (тестів), виконання вибіркового завдання підсумовуються.

Загальна (сумарна) кількість балів з навчальної дисципліни є основою для прийняття рішення щодо отримання слухачем оцінки.

Слухачі, які набрали за вивчення дисципліни:

91–100 балів отримують оцінку “A” (відмінно);

81–90 балів – “B” (дуже добре);

71–80 балів – “C” (добре);

61–70 балів – “D” (задовільно);

51–60 балів – “E” (достатньо);

31–50 балів – “FX” (незадовільно)*;

0–30 балів – “F” (незадовільно)**.

*FX означає “незадовільно” з можливістю повторного складання.

**F означає “незадовільно” з обов’язковим повторним вивченням дисципліни.

Структура підсумкової оцінки з навчальної дисципліни. Загальна підсумкова оцінка формується за такими складовими:

Вид роботи	Оцінка в балах	
	максимальна	мінімальна
Типові (обов’язкові) види поточного контролю (участь в обговоренні проблематики семінарських і практичних занять)	30	0
Типові (обов’язкові) види поточного контролю (виконання індивідуальних практичних завдань – написання та захист творчої роботи)	40	0
Контрольні випробування (тест)	30	0
Уся робота	100	0

Визначені таким чином оцінки разом із результатами поточного контролю вносяться викладачем в екзаменаційну відомість.

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Автономія (від грец. *avtonomia* – самостійність, незалежність) – форма самоуправління частини території унітарної, а іноді й федеральної держави, наділена самостійністю у вирішенні питань місцевого значення в межах, установлених центральною владою. **А.** – система суспільних відносин, яка формується з метою надання (делегування) окремим структурним частинам держави самостійності для розв’язання питань власного розвитку.

Автономія організаційна – надання органів місцевого самоврядування можливості самому визначати власну внутрішню структуру, яка відповідала б місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не підпорядковується іншим органам, а будь-який державний адміністративний контроль за його діями можливий лише в рамках закону з метою забезпечення конституційних принципів місцевого самоврядування та відповідності положенням чинного законодавства.

Автономія правова – надання органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією та законами держави. Ці повноваження можуть бути повними й виключними, тобто такими, які не належать одночасно органам державного управління. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке належить до його компетенції, або повноважень, делегованих йому в установленому законом порядку.

Автономія фінансова – можливість спільнот та органів, що вони формують, здійснювати визначені законом функції за рахунок власних фінансових джерел. Фінансова автономія передбачає формування самостійних бюджетів територій та населених пунктів.

Політичну автономію, як правило, мають суб’єкти федерації чи конфедерації. Відтак визначення конституційно-правового статусу адміністративно-територіальної одиниці та суб’єкта федерації (конфедерації) не є тотожним. Формування автономного статусу адміністративно-територіальної одиниці відбувається шляхом поєднання принципів політичної децентралізації та природничого права громади на просторову (територіальну) юрисдикцію та розвиток (освоєння) власної території. Проте держава повинна завжди пам’ятати, що не контрольований нею процес розвитку місцевого самоврядування може стати каталізатором автономізації території, а організаційна, правова та фінансова автономії можуть виявитися першим кроком до розвитку політичної автономії.

З метою впорядкування суспільних відносин, що виникають у згаданій сфері, на рівні ЄС Асамблеєю європейських регіонів було ухвалено “Декларацію щодо регіоналізму в Європі”. Відповідно до цього документа регіон – “територіальне утворення, яке сформовано в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням”. Як правило, територіальна автономія:

- не наділяється установчою владою, не бере участі в перегляді конституції держави, але в межах своєї компетенції має право приймати закони;
- не має повноважень у галузі судоустрою;
- не має представництва регіону у верхній палаті парламенту;
- не користується принципом залишкової компетенції: при розмежуванні повноважень між центром та автономією невизначена компетенція залишається за центром;
- допускає закріплення за нею правового статусу окремого регіону, що характеризується специфічним обсягом компетенції;
- передбачає застосування особливих процедур урядом, органом конституційної юрисдикції і т. ін. під час здійснення ними контролю за діяльністю органів публічної влади на її території.

Зауважимо, що в регіональних державах гарантується і політична самостійність територіальної автономії. Формування регіональної системи територіальної організації влади передбачає наявність своєрідного політико-правового та управлінського алгоритму, який мав би виступити базовим у процесі визначення стандартного обсягу повноважень територіальних органів

публічної влади відповідного рівня. Для цього розробляються відповідні рекомендації та критерії класифікації. Прикладом цього може служити стандарт територіального поділу в державах ЄС–NUTS, що розшифровується як “номенклатура територіальних одиниць для статистичних цілей” (*nomenclature des unites territoriales statistiques*). Така стандартизація гарантує універсальний порядок розгляду процедурних питань органами публічної влади та прийняття ними державно-управлінських рішень.

Використовуючи компетенційний критерій, який характеризує обсяг повноважень, структуру органів публічної влади та механізм прийняття (відміни) рішення, виокремимо два види автономії – регіональну (Автономна Республіка Крим) та місцеву (органи місцевого самоврядування).

Агломерація населених пунктів – групова форма територіального зосередження переважно міських населених пунктів, а також сільських, об’єднаних інтенсивними господарськими, трудовими й культурно-побутовими зв’язками.

Адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб’єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Адміністративна реформа – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. **А. р.** полягає в системній перебудові державного управління всіма сферами життя та розбудові нових інститутів державного управління, що відповідають економічному та соціальному стану країни, сучасному цивілізованому суспільству, спрямованому в постіндустріальний інформаційний простір.

Принципи **А. р.** – головні засади її проведення, які базуються на відповідній ідеології і політиці **А. р.** У принципах розкривається головне призначення і сутність такої реформи.

Правовою основою **А. р.** є нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення такої реформи. Серед цих актів головну роль відіграє Конституція і закони України. У міру поглиблення **А. р.** її правова основа вдосконалюється і оновлюється.

Ідеологія **А. р.** – сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на таку реформу. Тип ідеології **А. р.** визначається соціальними та іншими інтересами суспільства, політичних партій і громадських організацій та відображається в актах органів державної влади, документах партій, матеріалах засобів масової інформації тощо. Він може бути ліберально-демократичний, соціал-реформістський чи національно-демократичний.

Адміністративний район – територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою; відносно невелика частина території країни, яка обмежена адміністративними кордонами; структурна й функціональна одиниця національного господарського комплексу.

Адміністративний центр – поселення, яке має законодавчо встановлені функції центру адміністративного управління щодо інших поселень, розміщених на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (держави, області, району). Функції поселення як адміністративного центру значною мірою визначають соціальну структуру та характер зайнятості його населення.

Адміністративні методи – заходи державної влади (управління), змістом яких є заборона, дозвіл або примусові дії щодо діяльності суб’єктів економіки.

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село. Населені пункти на території України поділяються на міські і сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських – села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості.

А.-т. о. – це частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За соціально-територіальними ознаками **А.-т. о.** поділяються на населені пункти (села, селища, міста) та регіони – райони і області. Відповідно до ст. 1 Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” регіон – це територія АРК, області, міст Києва та Севастополя. Прий-

нято вважати, що населені пункти є природними утвореннями, оскільки їх адміністративні межі обумовлюються соціально-економічним процесом розвитку відповідного села, селища чи міста. Інші є штучними, оскільки їх кількість та межі визначені відповідними органами публічної влади.

Адміністративно-територіальна (регіональна) автономія – один із засобів децентралізації державної влади в унітарній державі. Суб'єкт адміністративно-територіальної автономії не має ознак державного утворення. Він має систему самостійно сформованих органів виконавчої і представницької влади, які, у свою чергу, мають повноваження з кола питань і у межах, встановлених центром згідно з конституцією держави і чинним законодавством. Наприклад: області із спеціальним статусом Італії та Іспанії. В Україні – АР Крим.

Адміністративно-територіальний устрій – поділ країни на систему адміністративних одиниць, відповідно до якого утворюються місцеві органи влади й управління. Систему **А.-т. у.** України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Аналіз – метод наукового дослідження явищ, предметів та ін. Шляхом розкладу, розчленування їх на складові з метою з'ясування їх структури, якостей, зв'язків.

Аналогія – очевидна подібність двох нетотожних об'єктів або схожість їх форм чи функцій без логічного зв'язку і/або еквівалентності.

Апарат органів виконавчої влади – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які призначені для здійснення консультативних чи обслуговуючих функцій щодо виконання відповідними органами закріплених за ними повноважень (компетенції). До особового (персонального) складу апарату органів виконавчої влади належать державні службовці та інші працівники апарату.

Безлюдні села – поселення, які втратили постійних мешканців, але зберегли елементи середовища проживання.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази територіальної громади.

Бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Бюджетна децентралізація – процес передачі частини прав, компетенцій, відповідальності та фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади місцевим органам державної влади і органам місцевого самоврядування.

Бюджетна дотація – трансферт, що передається з одного бюджету до іншого на безповоротній та безоплатній основі для використання на загальне вирівнювання доходної спроможності бюджету, який цей трансферт отримує. Це, як правило, фіксована грошова допомога, що за певних умов надається бюджетом вищого рівня місцевим бюджетам з метою забезпечення виконання ними своїх функцій без обмеження сфери використання коштів і не вимагає вкладення коштів з боку отримувача.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

Бюджетування – процес розробки бюджетів діяльності суб'єкта управління та їх окремих структурних підрозділів для удосконалення порядку оперативного управління видатками.

Виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і впроваджувати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона має певну самостійність.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Відповідальність (крім політичної) органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким певний орган (посадова особа) вправі застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів (посадових осіб).

Власність – одна з багатопланових соціологічних категорій економічної науки, яка містить низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних, національних тощо), що прямо й опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ через соціально-економічну форму суспільного способу виробництва. Згідно з чинним законодавством визначено три форми **В.**: приватну, державну та комунальну.

Власність державна – привласнені державою засоби виробництва, робоча сила, частка національного доходу та інші об’єкти власності у різних сферах суспільного відтворення.

Власність комунальна – власність, яка належить місцевим органам влади та самоврядування. Вона створюється за рахунок безоплатної передачі державою та іншими суб’єктами права власності майна територіальним громадам. Комунальна власність має три рівні: обласний, районний і сільський (селищний). Об’єктами права комунальної власності є державний житловий фонд, об’єкти житлово-комунального господарства, майно закладів освіти, охорони здоров’я і культури, підприємства торгівлі та побуту, системи транспорту і зв’язку.

Власність приватна – власність, що належить як мінімум окремій особі, як максимум – сім’ї.

Гарантії – передбачені законодавством умови, засоби та заходи, спрямовані на забезпечення й охорону прав та інтересів громадян у сфері трудових, житлових, земельних, кредитно-фінансових та інших відносин.

Громада (община) – в історичному розумінні самоврядний виробничий і соціально-побутовий колектив. Селянська община (сусідська, сільська, землеробська) у часи Київської Русі згадується під назвами верв, мир, село; в українських письмових джерелах XIV–XV ст. відома як Г., “общество”; в основних своїх рисах зберігалася майже до кінця XVIII ст. Г. мали власний орган самоврядування – громадський сход, виборну сільську старшину – отамана, пізніше вїта. У всіх сферах свого життя Г. спиралася на звичаєве право з його традиційними формами судочинства.

Громадські послуги – послуги (муніципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їхніх потреб органами місцевого самоврядування.

Деградуючі села – поселення з часткою понад 50% осіб пенсійного віку та інвалідів (далі – пенсіонерів) серед їх мешканців, а малі (до 200 осіб) – понад 40%. Серед деградуючих поселень виділяються дві підгрупи поселень: вмираючі та занепадаючі. До підгрупи вмираючих поселень відносять такі, що відповідають хоча б одному з трьох критеріїв: 1) частка пенсіонерів у них становить 65% і більше; 2) частка пенсіонерів становить понад 50% (у малих селах людністю до 200 осіб – понад 40) і немає дітей і підлітків до 16 років; 3) частка пенсіонерів понад 40% і кількість мешканців менша ніж 50 осіб. Вмираючі поселення є групою крайнього ризику і потребують негайної підтримки. До підгрупи *занепадаючих* відносять деградуючі поселення, які не увійшли в підгрупу вмираючих, тобто поселення, що відповідають одночасно таким трьом критеріям: частка пенсіонерів становить понад 50 (у малих поселеннях людністю до 200 осіб – понад 40) і менше від 65%; є діти і підлітки до 16 років; людність становить 50 осіб і більше.

Делеговані функції, повноваження – функції, повноваження (права і обов’язки), що їх набуває певний суб’єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб’єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону.

Депресивна територія – регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними законодавством, є найнижчим серед територій відповідного типу. Депресивні території поділяються на такі групи: регіони; промислові райони – райони; сільські райони; міста обласного значення. Території надається статус депресивної з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій.

Депресивні регіони це:

– регіони, у яких протягом останніх п’яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу;

– промислові райони, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості, найнижчий обсяг промислового виробництва на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати;

– сільські райони, у яких протягом останніх трьох років є найнижчими щільність сільського населення, природний приріст населення, найвищою – частка зайнятих у сільському господарстві, найнижчий обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати;

– міста обласного значення, у яких протягом останніх трьох років є найвищими середні показники рівня безробіття, зокрема довготривалого безробіття, та найнижчим рівень середньої заробітної плати.

Депресивними визнаються промислові та сільські райони, а також міста обласного значення, відповідні показники розвитку яких відповідають одночасно всім критеріям, визначеним частиною першою цієї статті.

Державна регіональна політика у широкому розумінні – різновид міжнародної, державної та внутрішньодержавної діяльності політичних суб’єктів з метою створення та перерозподілу економічних, соціальних та інших ресурсів між регіонами заради досягнення визначених стратегічних цілей регіонального розвитку.

Д. р. п. у вузькому розумінні – сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому та сталого збалансованого розвитку її регіонів відповідно до поставлених цілей; створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави.

Державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Водночас **Д. у.** здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття “**Д. у.**” за змістом є ширшим, ніж поняття “виконавча влада”. Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують **Д. у.**, вживається термін “сектор державного управління”.

Державне комунальне підприємство – підприємство, засноване на власності адміністративно-територіальних одиниць.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Державні соціальні гарантії – встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Державні соціальні стандарти – встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних

державних соціальних гарантій. **Д. с. с.** – встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму.

Документація із землеустрою – затвержені в установленому порядку текстові та графічні матеріали, якими регулюється використання та охорона земель державної, комунальної та приватної власності.

Етапи процесу управління – збирання та обробка інформації; аналіз інформації (систематизація (синтез), діагноз, прогноз), визначення на цій основі цілі (цілей) розвитку; вироблення рішення, спрямованого на досягнення цілі (цілей); послідовна конкретизація загального рішення у вигляді прогнозування, програмування, проектування та вироблення конкретних (точкових) управлінських рішень; організація діяльності для виконання прийнятих рішень та контроль за цією діяльністю включно з питанням підбору та розстановкою кадрів; збирання та обробка інформації про результати діяльності та новий цикл цього безперервного (в ідеалі) процесу.

Житлова забезпеченість мешканців міста, регіону (середня) – житловий фонд у розрахунку на одного жителя, як правило, станом на початок року.

Житлова субсидія – адресна грошова (безготівкова) допомога малозабезпеченим сім'ям, що надається державою за рахунок бюджетних коштів на сплату житлово-комунальних послуг, отримання скрапленого газу, твердого палива.

Житловий фонд – частина основних невиробничих фондів, до його складу входить сукупність будинків і приміщень, використовуваних як житло (житлові будинки, квартири, частини квартири або одноквартирного будинку).

Ж. ф. – сукупність усіх житлових приміщень незалежно від форм власності, враховуючи житлові будинки, гуртожитки, будинки для інвалідів та літніх людей, школи-інтернати, службові житлові приміщення, готелі тощо.

Житлові умови – сукупність різнорідних обставин, правил, норм, вимог, що характеризують місця проживання людей.

Житлово-комунальні послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Закон – категорія, що відображає сутнісні, загальні, необхідні, стійкі, повторювані відношення, залежності між предметами і явищами об'єктивної дійсності, які впливають на їх суть.

Збалансований регіональний (просторовий) розвиток – передбачає комплексне урахування таких складових, як: позитивна динаміка соціально-економічних процесів; покращення демографічної ситуації та динаміки міграційних процесів; підвищення енергетичної безпеки та дієздатності енергетичних систем; розвиток транспортної та комунікаційної інфраструктури на регіональному рівні (у тому числі – транспортних та торгівельних коридорів (включно з морським транспортом)) тощо.

Земельна ділянка – частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Земельна реформа – комплекс правових, економічних заходів, здійснення яких забезпечує вдосконалення земельних відносин, перехід до нового земельного ладу, що відповідає характеру регульованої, соціально орієнтованої ринкової економіки країни. Об'єктом **З. м.** оголошено всі землі України.

Земельна частка (пай) – умовна частка землі, яка належить до загального масиву земель колективної власності і яка не має меж, визначених на місцевості. **З. ч. (п.)** – це не конкретна земельна ділянка, а тільки право громадянина, колишнього члена недержавного сільськогосподарського підприємства, на виділення її у власність із земель, що раніше перебували в колективній власності. Право на **З. ч. (п.)** засвідчує документ під назвою "Сертифікат на право на

земельну частку (пай)”. Сертифікат засвідчує також повноваження особи на розпорядження такою часткою, зокрема **З. ч. (п.)** можна передавати у спадщину, в оренду.

Земельний кадастр – оцінка землеволодінь, що містить список землевласників, а також плани земель, дані про їх місце розташування, розмір, склад за видами угідь та оцінку за доходністю, правовий стан.

Земельний податок – обов’язковий платіж, що справляється з власників землі та землекористувачів, крім орендарів, за використання земельних ділянок.

Землеустрій – закони, норми та правила використання земельних угідь, а також їх купівлі-продажу та успадкування.

Інвестиції – довготермінові вкладення капіталу в різні сфери та галузі народного господарства всередині країни та за її межами з метою привласнення прибутку. Види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об’єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект.

Інвестиції в основний капітал (капітальні вкладення) – витрати на капітальне будівництво (нове будівництво, включаючи розширення діючих підприємств, будівель і споруд; їх технічне переоснащення і реконструкцію); витрати на придбання машин та обладнання без здійснення капітального будівництва.

Інвестиційна програма (проект) – комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів або шляхом надання державних та/або місцевих гарантій, а також із залученням коштів приватних інвесторів, у тому числі за договорами концесії.

Інвестиційний клімат – сукупність об’єктивних та суб’єктивних умов, які сприяють (гальмують) процесу інвестування народного господарства (на макрорівні) та окремих підприємств, компаній, галузей (на мікрорівні).

Індивідуальне житлове будівництво – спорудження власних житлових будинків з надвірними господарськими будівлями, яке здійснюється за рахунок власних коштів населення або/та із залученням банківського кредиту.

Індивідуальне підприємство – підприємство, засноване на особистій власності фізичної особи та виключно її праці.

Інновації – новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери.

Інноваційна діяльність – діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоспроможних товарів і послуг.

Інноваційна інфраструктура – сукупність підприємств, організацій, установ, їх об’єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо).

Інноваційне підприємство (інноваційний центр, технопарк, технополіс, інноваційний бізнес-інкубатор тощо) – підприємство (об’єднання підприємств), що розробляє, виробляє і реалізує інноваційні продукти і (або) продукцію чи послуги, обсяг яких у грошовому вимірі перевищує 70% його загального обсягу продукції і (або) послуг.

Інноваційний проект – комплект документів, що визначає процедуру і комплекс усіх необхідних заходів (у тому числі інвестиційних) щодо створення і реалізації інноваційного продукту і (або) інноваційної продукції.

Імператив – беззастережна, настійна вимога; воління, наказ.

Інститут партнерства у сфері громадських послуг – система надання того чи іншого виду послуг на основі партнерських стосунків, розподілу відповідальностей між місцевою владою, недержавним сектором та територіальною громадою.

Інтеграція – процес і механізм об'єднання і зв'язаності елементів, характеризується інтегративністю, системоутворювальними змінними, чинниками, зв'язками тощо.

Інтегрований міський розвиток – заходи, пов'язані із зміцненням ролі міст та центрів (точок) зростання (наприклад – удосконалення соціальної інфраструктури й житла, модернізація міського транспорту, підтримка економічної активності у міських районах, покращення екології та навколишнього природного середовища міських (та приміських) зон розвитку) тощо.

Інтелект – здатність до мислення, раціонального пізнання.

Інформація – відомості, знання спостерігача про систему, відображення її міри різноманітності, що передаються одними людьми іншим в усний, письмовий або в який-небудь інший спосіб, а також сам процес передавання або отримання цих відомостей.

Кадри – основний (штатний, постійний), як правило, професійно підготовлений, склад працівників органу державної влади, підприємства, установи, громадської організації, галузі, усієї системи управління і виробництва.

Кваліфікація працівника – рівень професійної підготовки, технічних знань та практичний досвід і кваліфікаційна праця працівника, що потребує його спеціальної підготовки, наявності в нього необхідних знань, умінь і навичок для виконання певних видів робіт.

Кворум – встановлена правилами процедури, регламентом якогось органу чи установи найменша кількість учасників зборів, засідань керівних та представницьких органів, конференцій тощо, необхідна й достатня для того, щоб почати роботу форуму, колективного органу або прийняти правомочне рішення на ньому.

Класифікація – система супідрядних понять будь-якої галузі науки чи діяльності людини, використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями, а також для точного орієнтування в різноманітті понять та об'єктів.

Кластери – сконцентровані за географічною ознакою групи взаємозалежних компаній, спеціалізованих постачальників, постачальників послуг, фірм у споріднених галузях, а також пов'язаних з їх діяльністю організацій (наприклад університетів, агентств із стандартизації, торговельних об'єднань) у певних областях, що конкурують, але при цьому ведуть спільну роботу.

Компенсації – передбачене законодавством фінансове або майнове (натуральне) відшкодування громадянину зазнаних ним витрат або втрат (у зв'язку з виконанням трудових обов'язків, переїздом на роботу в іншу місцевість, використанням власного транспортного засобу під час виконання службових обов'язків, втратою житла і майна внаслідок техногенних або природних катастроф тощо).

Комплекс – сукупність, поєднання предметів, дій, явищ або властивостей, що становлять єдине ціле.

Комунальне господарство – підприємство, організація або установа, яка здійснює обслуговування населення щодо задоволення матеріально-побутових потреб, організовує і здійснює благоустрій території населеного пункту та надає інші послуги.

Комунальне об'єднання територіальних громад – соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу.

Комунальне підприємство – підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади.

Комунальне унітарне підприємство – підприємство, яке утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління.

Комунальні послуги – результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством.

Консорціум – тимчасова угода незалежних учасників про спільну реалізацію комерційного проекту; тимчасове статутне об'єднання підприємств для досягнення його учасниками певної спільної господарської мети (реалізації цільових програм, науково-технічних, будівельних проектів тощо). Консорціум використовує кошти, якими його наділяють учасники, центра-

лізовані ресурси, виділені на фінансування відповідної програми, а також кошти, що надходять з інших джерел, у порядку, визначеному його статутом. У разі досягнення мети його створення консорціум припиняє свою діяльність.

Контролінг – управлінська концепція процесу прийняття рішень, управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності.

Контролінг (оперативний) – важлива складова управління, покликана створювати відповідні інструменти (засоби) для реалізації цільового та ситуаційного управління регіоном.

Контролінг (стратегічний) – підсистема стратегічного менеджменту, яка координує функції стратегічного аналізу, планування та корекції стратегії; контролює функціонування всієї системи в цілому, а також формує, розвиває і контролює підсистему стратегічного інформаційного забезпечення.

Контроль – процес вимірювання досягнутих за певний проміжок часу результатів діяльності, порівняння фактично досягнутих результатів із запланованими, корегування оцінюваних показників.

К. – сукупність дій, спрямованих на спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ у ньому; вжиття заходів щодо запобігання відхиленням; встановлення причин, що зумовили відхилення; вжиття заходів для притягнення до відповідальності винуватих осіб.

Контроль регіонального розвитку – процес виявлення відхилень показників, що характеризують економічну та соціальну діяльність регіону, і прийняття рішень, спрямованих на усунення виявлених відхилень.

Контроль у державному управлінні – одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі і запобігти їм, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління поставленим перед ним завданням. Контроль стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку між ними. Відповідно контроль розглядається як тип відносин щодо ставлення суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з точки зору дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. **К. д. у.** – діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і така, що базується на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю: *управлінський контроль* – процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою поліпшення виконання організаційних завдань і *бюджетний контроль*, що здійснюється у формі різних перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків заздалегідь затверджуваним кошторисам.

Для забезпечення ефективності контроль має відповідати таким вимогам: об'єктивності, плановості, систематичності, комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

Концепція – певний спосіб розуміння, трактування якого-небудь предмета, явища, процесу, всебічний погляд на предмет тощо, загальний задум, керівна ідея для систематичного висвітлення.

Концерн – статутне об'єднання підприємств, а також інших організацій, на основі їх фінансової залежності від одного або групи учасників об'єднання, із централізацією функцій науково-технічного і виробничого розвитку, інвестиційної, фінансової, зовнішньоекономічної та іншої діяльності. Учасники **К.** наділяють його частиною своїх повноважень, у тому числі правом представляти їх інтереси у відносинах з органами влади, іншими підприємствами та організаціями. Учасники **К.** не можуть бути одночасно учасниками іншого **К.**

Кооперативи – добровільні об'єднання громадян з метою спільного вирішення ними економічних, соціально-побутових та інших питань. Можуть створюватися в різних галузях (виробничі, споживчі, житлові тощо).

Виробничим кооперативом визнається добровільне об'єднання громадян на засадах членства з метою спільної виробничої або іншої господарської діяльності, що базується на їх особистій трудовій участі та об'єднанні майнових пайових внесків, участі в управлінні підприємством та розподілі доходу між членами кооперативу відповідно до їх участі у його діяльності.

Споживча кооперація – система самоврядних організацій громадян (споживчих товариств, їх спілок, об'єднань), а також підприємств та установ цих організацій, яка є самостійною організаційною формою кооперативного руху. Первинною ланкою споживчої кооперації є *споживче товариство* – самоврядна організація громадян, яка на основі добровільності членства, майнової участі та взаємодопомоги об'єднуються для спільної господарської діяльності з метою колективного організованого забезпечення своїх економічних і соціальних інтересів. Кожний член споживчого товариства має свою частку в його майні.

Корпоративні права територіальної громади – права територіальної громади, яка має частку в статутному фонді (майні) господарського товариства, що включають правомочності на участь цієї територіальної громади в управлінні господарським товариством, отримання певної частки прибутку, дивідендів даного товариства та активів у разі ліквідації останнього відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами господарського товариства.

Корпорація – договірне об'єднання, створене на основі поєднання виробничих, наукових і комерційних інтересів підприємств, що об'єдналися, з делегуванням їм окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників органам управління корпорації.

Кредитна спілка – неприбуткова організація, заснована громадянами у встановленому законом порядку на засадах добровільного об'єднання грошових внесків з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні інших фінансових послуг. **К. с.** є юридичною особою.

Межа населеного пункту – умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює його територію від інших територій.

Мета – ідеальне передбачення результату діяльності, що виступає її регулятором.

Метод – сукупність певних правил, прийомів, норм пізнання, оцінки або дії.

Метод науки управління – спосіб пізнання суспільних територіальних систем певного ієрархічного рівня для виявлення їх реакцій на свідомі цілеспрямовані впливи з боку суб'єктів (органів) управління на людей з метою спрямування їх дій, отримання бажаних результатів.

Методика – сукупність форм, операцій, прийомів, алгоритмів теоретичного або практичного освоєння дійсності, механізм реалізації методів.

Методологія – вчення про метод діяльності як такий, включає принципи, методи діяльності та знання, що відображає їх. Складається з **М.** пізнання, **М.** практичної діяльності та **М.** оцінки.

Механізм – внутрішній устрій чого-небудь.

Механізм управління – засіб організації управління суспільними справами, де взаємозв'язані методи, засоби і принципи управління, що й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління.

Мислення – здійснюваний під час наочної діяльності активний процес узагальненого й опосередкованого відображення дійсності, її закономірних зв'язків і їх вираження в системі абстракцій.

Міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Мінімальні державні соціальні стандарти – гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах всієї території країни, які надаються органами влади і фінансуються за рахунок бюджетів. Показник, який використовується для розрахунку мінімального місцевого бюджету. Використовується в практиці бюджетного планування зарубіжних країн.

Міра – філософська категорія, що виражає діалектичну єдність якісних і кількісних характеристик об'єкта.

Місто – великий населений пункт; адміністративний центр, на території якого розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів, з кількістю населення понад 10 тис. жителів, більшість якого зайнята несільсько-господарською працею.

Місто районного значення – населений пункт із кількістю населення понад 10 тис. жителів, переважна частина якого зайнята в промисловості чи соціально-культурній сфері.

Місто республіканського, обласного значення – населений пункт із кількістю населення понад 50 тис. жителів, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд. До категорії міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення можуть бути також віднесені населені пункти з кількістю населення менше 50 тис. жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пункти, які включені до курортних зон і на їх території розташовані санаторії, стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.

Містобудівна документація – затверджені текстові і графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше використання територій.

Містобудування (містобудівна діяльність) – цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної і транспортної інфраструктури.

Місцева ініціатива – форма волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Міське запозичення – операції, пов'язані з отриманням до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету.

Міське самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцевий бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Місцеві правила забудови – нормативно-правовий акт, яким встановлюється порядок планування, забудови та іншого використання території населеного пункту, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови та іншого використання земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Моніторинг – постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному або запланованому результату.

Моніторинг розвитку регіону – система спостереження на регіональному рівні за станом розвитку, плануванням та використанням території за допомогою систематичного збирання, аналізу вихідної інформації відповідно до затверджених показників його проведення.

Монофункціональне місто – населений пункт, який існує на базі одного або кількох однопрофільних містоутворюючих підприємств. Насамперед це міста, які виникли при гірничодобувних підприємствах, електростанціях, цукрових заводах, міста-курорти тощо.

Муніципальні органи – органи місцевого самоврядування, які мають право приймати в рамках загальних законів обов'язкові в межах даного регіону рішення.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Населений пункт – поселення, первинна одиниця розселення людей у межах однієї забудованої ділянки (місто, селище, село); компактно заселена частина території, у межах якої людиною створене матеріально-просторове середовище для її життєдіяльності.

Науковий парк – організація, якою керують спеціалізовані фахівці, головною метою яких є збільшення багатства своєї спільноти шляхом сприяння розвитку інноваційної культури й конкурентоспроможності власних підприємств та установ на основі знань.

Новація – нововведення, якого не було раніше.

Норма – визнаний обов'язковий порядок, вимоги до системи та її складових.

Нормативи забезпечення – визначена кількість наявних в особистому споживанні предметів довгострокового користування, а також забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного обслуговування та житлово-комунальних послуг.

Нормативи мінімального споживання – соціально прийнятий рівень споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг виходячи із соціальних або фізіологічних потреб.

Нормативи раціонального споживання – рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб споживачів.

Нормативи споживання – розміри споживання в натуральному вираженні за певний проміжок часу (рік, місяць, день) харчових продуктів, непродовольчих товарів поточного споживання та деяких видів послуг.

Об'єднання підприємств – господарська організація, утворена у складі двох або більше підприємств з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних та соціальних завдань. Залежно від порядку заснування об'єднання підприємств можуть утворюватися як господарські об'єднання або як державні чи комунальні господарські об'єднання.

Господарське об'єднання – об'єднання підприємств, утворене за ініціативою підприємств, незалежно від їх виду, які на добровільних засадах об'єднали свою господарську діяльність. Господарські об'єднання діють на основі установчого договору та/або статуту, який затверджується їх засновниками. Господарські об'єднання утворюються як асоціації, корпорації, консорціуми, концерни, інші об'єднання підприємств, передбачені законом.

Державне (комунальне) господарське об'єднання – об'єднання підприємств, утворене державними (комунальними) підприємствами за рішенням Кабінету Міністрів України або, у визначених законом випадках, рішенням міністерств (інших органів, до сфери управління яких входять підприємства, що утворюють об'єднання), або рішенням компетентних органів місцевого самоврядування. Державні і комунальні господарські об'єднання утворюються переважно у формі корпорації або концерну, незалежно від найменування об'єднання (комбінат, трест тощо).

Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку – юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна.

Об'єктивність – принцип пізнання, що базується на визнанні дійсності в її реальних закономірностях і загальних формах.

Обласні органи публічної влади – 1) обласна рада – представницький орган населення області, що забезпечує процес вироблення й реалізації спільних інтересів територіальних громад, які вона об'єднує і представляє його перед державою; 2) обласні органи державної виконавчої влади – органи, що забезпечують зворотний вплив держави на відповідні територіальні громади та їх об'єднання в межах області через реалізацію управлінських функцій.

Область – 1) вища ланка в системі адміністративно-територіального поділу України, утворена з метою оптимального врегулювання відносин на регіональному рівні. Особливість її конституційно-правового статусу в системі адміністративно-територіального поділу України визначається ч. 2 ст. 133 Конституції України, у якій закріплюється поіменний перелік усіх областей в Україні; 2) адміністративно-територіальна одиниця – результат діяльності держави щодо організації власної території та розв'язання питань регіонального рівня. Особливість конституційно-правового статусу **О.** в Україні полягає у забезпеченні співвідношення інтересів насе-

лення області з інтересами Українського народу, повноважень обласного представницького органу із повноваженнями інших суб'єктів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади. На конституційно-правовий статус **О.** впливають: територіальний устрій України; форма правління; політичний режим; соціально-економічні чинники. Вдосконалення обласного поділу в Україні означає розв'язання проблеми пошуку територіальних та інституційних меж владних повноважень органів обласного рівня з метою стимулювання соціально-економічного розвитку адміністративних одиниць; відповідь на вимогу автономії, яку генерують окремі групи населення і політичні угруповання, чия специфічна культура пов'язана з частиною території, що має свою власну історію; розв'язання проблеми регіону в Україні. Ідея ліквідації обласного поділу та переходу на іншу модель адміністративно-територіального устрою на сучасному етапі є недоцільною і небезпечною в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності перехідного стану держави та суспільства.

О. як об'єкт конституційно-правового регулювання є адміністративно-територіальною одиницею, яка визначає територіальні межі дії та систему місцевих органів публічної влади; **О.** як суб'єкт конституційно-правових відносин є сформованим державою об'єднанням територіальних громад, наділеним правом вироблення та реалізації спільного інтересу населення **О.** шляхом прийняття рішень на обласному референдумі або обласним представницьким органом – обласною радою.

Обмеження прав на земельну ділянку – обмеження або заборона розпорядження земельною ділянкою, встановлена відповідно до правочину (договору), закону або актів органів державної влади чи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, прийнятих у межах повноважень, визначених законом.

Оптимізація – процес пошуку якнайкращої альтернативи, що забезпечує максимальне або мінімальне значення функцій системи.

Оптимум – якнайкращий варіант вирішення завдання за певних умов і ресурсів.

Оптова торгівля – перепродаж (продаж без внесення змін) нових або уживаних речей чи виробів роздрібним торговцям або споживачам у промисловості і в торгівлі.

О. т. займаються підприємства і організації, які від свого імені здійснюють закупівлю і продаж без будь-яких змін (крім звичайних для торгівлі операцій) готових до реалізації товарів іншим споживачам за винятком населення. Звичайними для торгівлі операціями є: фасування, сортування, пакування, розділення, розподіл, підготовка, перемішування тощо. Готові до реалізації товари (рухоме майно) являють собою готові вироби, які продаються без обробки або переробки. Критеріями віднесення торгівлі до оптової виступають не кількість товарів, що закуповується, а вид покупця і характер використання товару (для підприємницьких цілей, тобто у виробництві або для перепродажу).

Посередництво в **О. т.** – діяльність товарних маклерів та інших посередників в **О. т.**, які діють від імені та за рахунок третьої особи, діяльність фізичних осіб, які зводять між собою продавців та покупців або виконують комерційні операції за дорученням довірителя.

Організація – властивість матеріальних і абстрактних об'єктів знаходити взаємозалежність поведінки частин у рамках цілого. **О.** постає не тільки як властивість усього суцього, а як певна впорядкованість змісту, системи відповідно до системоутворювального чинника.

Органи виконавчої влади – самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої.

Органи публічної влади – центральні і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Орендне підприємство – підприємство, створене орендарем на основі оренди цілісного майнового комплексу існуючого державного або комунального підприємства чи майнового комплексу виробничого структурного підрозділу (структурної одиниці) цього підприємства з метою здійснення підприємницької діяльності.

Освіта – процес і результат засвоєння систематизованих знань, умінь та навичок.

Освітня мережа – мережа, що складається із закладів освіти, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти. Структура освіти включає: до-

шкільну освіту, загальну середню освіту, позашкільну освіту, професійно-технічну освіту, вищу освіту, післядипломну освіту, аспірантуру, докторантуру, самоосвіту.

До загальноосвітніх навчальних закладів належать: школи, ліцеї, гімназії, колежіуми, навчально-виховні комплекси (об'єднання), санаторні школи всіх ступенів, а також спеціальні школи (школи-інтернати) та школи соціальної реабілітації.

До складу навчально-виховних комплексів входять школи-дитячі садки. Загальноосвітні навчально-виховні заклади першого ступеня (початкова школа) забезпечують початкову загальну освіту, другого ступеня (основна школа) – неповну загальну середню освіту, третього ступеня (старша школа) – повну загальну середню освіту.

Професійно-технічні навчальні заклади – навчальні заклади для забезпечення потреб громадян у професійно-технічній і повній загальній середній освіті. Випускникові професійно-технічного навчального закладу, який успішно пройшов кваліфікаційну атестацію, присвоюється кваліфікація “кваліфікований робітник” з набутої професії відповідного розряду (категорії).

До вищих навчальних закладів належать: технікуми, училища, коледжі, інститути, консерваторії, академії, університети тощо. Відповідно до статусу вищих навчальних закладів встановлено чотири рівні акредитації: перший – технікуми, училища тощо, другий – коледжі тощо, третій та четвертий – інститути, консерваторії, академії, університети. Підготовку молодших спеціалістів забезпечують переважно вищі навчальні заклади першого рівня акредитації, бакалаврів – другого рівня, спеціалістів і магістрів – третього та четвертого рівнів.

Охорона здоров'я – система державних та громадських заходів, спрямованих на збереження фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Парадигма – сукупність методологічних, світоглядних, наукових, управлінських та інших настанов, що сформувалися історично і прийняті у своїй спільноті як зразок, норма, стандарт розв'язання проблем.

Партнерство соціальне – цивілізована форма людського співжиття, що забезпечує захист інтересів людей найманої праці, роботодавців, органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом спрямування до угод, узгодженості дій, досягнення консенсусу, розробки та реалізації спільної позиції з найважливіших напрямів політичного та соціально-економічного розвитку, трудових відносин. Особливі надії в цьому покладаються на запровадження сучасної парадигми державної служби: забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина та надання послуг, а не на управління.

Паспорт територіальної громади – документ, що включає: 1) назву громади; 2) назву її адміністративного центру; 3) кількість населення станом на початок року; 4) площу громади; 5) перелік поселень, що входять до складу громади; 6) інформацію про поселення, що включає кількість населення, відстань до адміністративного центру, наявність та характеристики бюджетних установ, наявність комунальної інфраструктури та її основні характеристики; 7) основну бюджетну інформацію, що включає прогнозовані видатки для забезпечення виконання повноважень громади, контингент надходжень по податках та зборах, що акумулюються на території новоствореної громади (на основі звітності за попередній рік) і зараховуються до різних рівнів місцевих бюджетів, розрахунковий рівень дотацій (коштів, що передаються до державного бюджету); 8) наявність підрозділів виконавчої влади, які повинні функціонувати на території громади.

Перевага (привілей) – передбачене законодавством виняткове, особливе право окремої групи осіб із конкретної категорії громадян на звільнення від дотримання чи виконання загальних вимог, правил, обов'язків.

Персонал – весь особовий склад працюючих на підприємстві, в установі, організації (на постійній основі та тимчасові працівники) спеціалістів та робітників і службовців, що обслуговують їх діяльність. Цим терміном також визначають окремі категорії працюючих, об'єднаних за професійними чи іншими ознаками (персонал управління, персонал державної служби, медичний персонал).

Петиція – колективне звернення громадян до органу або посадової особи місцевого самоврядування, що подається у власних інтересах інших осіб, територіальної громади або в державних інтересах.

Підвідомчість органів виконавчої влади – найбільш загальний термін, яким охоплюються будь-які стани (режими) організаційних відносин між органами виконавчої влади, як правило, різних – вищого і нижчого рівнів. Більш конкретними щодо цього терміна виступають поняття “підконтрольність”, “підзвітність”, “підпорядкованість”, “відповідальність”.

Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади – певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов’язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом “підконтрольність” дещо ширша, ніж “підзвітність”, оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. В свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю.

Підпорядкованість може бути частковою – коли в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів.

Пільга – передбачене законодавством повне або часткове звільнення категорій громадян (за ознакою віку, статі, посади, заслуг, місця проживання тощо) від дотримання встановлених законом загальних вимог і правил, виконання певних обов’язків.

Підприємництво – самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб’єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Підприємства казенні – різновид державної форми власності, на базі якої створюються і функціонують підприємства здебільшого некомерційного типу, з метою виготовлення специфічного виду товарів для забезпечення грошової системи та ін.

Підприємство – самостійний суб’єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб’єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому законодавством. Залежно від форм власності, передбачених законом, в Україні можуть діяти **П.** таких видів:

– *приватне підприємство*, що діє на основі приватної власності громадян чи суб’єкта господарювання (юридичної особи); **П.**, що діє на основі колективної власності (*підприємство колективної власності*);

– *комунальне підприємство*, що діє на основі комунальної власності територіальної громади;

– *державне підприємство*, що діє на основі державної власності;

– *підприємство, засноване на змішаній формі власності* (на базі об’єднання майна різних форм власності). Залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду діють **П.** *унітарні та корпоративні*.

Підприємством колективної власності визнається корпоративне або унітарне **П.**, що діє на основі колективної власності засновника (засновників). **П.** колективної власності є виробничі кооперативи, **П.** споживчої кооперації, **П.** громадських та релігійних організацій, інші **П.**, передбачені законом.

Підприємством об’єднання громадян, релігійної організації є унітарне **П.**, засноване на власності об’єднання громадян (громадської організації, політичної партії) або власності релігійної організації для здійснення господарської діяльності з метою виконання їх статутних завдань.

Приватне підприємство – **П.**, що діє на основі приватної власності одного або кількох громадян, іноземців, осіб без громадянства та його (їх) праці чи з використанням найманої праці. Приватним є також **П.**, що діє на основі приватної власності суб’єкта господарювання – юридичної особи.

Підприємство з іноземними інвестиціями – **П.**, в статутному фонді якого не менш як 10% становить іноземна інвестиція. **П.** набуває статусу **П.** з іноземними інвестиціями з дня зарахування іноземної інвестиції на його баланс.

Іноземне підприємство – унітарне або корпоративне **П.**, створене за законодавством України, що діє виключно на основі власності іноземців або іноземних юридичних осіб, або діюче **П.**, придбане повністю у власність цих осіб. Іноземні **П.** не можуть створюватися в галузях, визначених законом, що мають стратегічне значення для безпеки держави.

План – документ, в якому відображено результат наукового передбачення розвитку й наслідків функціонування суспільного відтворення, яке базується на пізнанні його законів і закономірностей, тенденцій соціального, економічного та науково-технічного прогресу, об'єктивних зв'язків і взаємозалежностей; найвища форма (модель) майбутнього, що передбачає виділення ресурсів і систему заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей і завдань.

План (проект) земельно-господарського устрою території населеного пункту – документація із землеустрою, що складається з метою обґрунтування, розробки та подальшої реалізації необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів з освоєння, поліпшення якості земель, їх раціонального використання та охорони, захисту від руйнівних процесів.

Планування – процес формування мети діяльності суб'єкта управління, визначення пріоритетів, засобів і методів її досягнення на основі виявлення комплексу завдань і робіт, а також впровадження ефективних методів, способів, ресурсів, необхідних для планування.

П. полягає у визначенні напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій (економічних, соціально-культурних, військових, оборонних, боротьба з організованою злочинністю й корупцією в системі державної служби тощо), спрямованих на досягнення заздалегідь визначених цілей; постановка цілей і завдань, напрямів розвитку та реформи всієї державної діяльності й державної служби.

Платні послуги – особливий вид споживчої вартості. **П. п.** призначені для задоволення особистих потреб населення в нематеріальних благах. Особливість їх полягає в тому, що ці послуги надаються установами і організаціями не у вигляді речей, а є різновидом їх діяльності.

Побутове обслуговування населення – служба побуту, частина сфери обслуговування, орієнтована на надання не виробничих та виробничих послуг (ремонт житла, прання, хімчистка речей, ремонт одягу, взуття, автотехобслуговування, прокат речей, послуги бань тощо).

Повноваження органу виконавчої влади – закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (у тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані “юрисдикційні” обов'язки). Для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття “компетенція”.

Податки місцеві – податки, що надходять до місцевих бюджетів від юридичних і фізичних осіб, які отримують доходи, мають майно і продають товари та послуги на території певної адміністративної одиниці.

Податкоспроможність територіального колективу – обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Показник, який використовується в практиці фінансового вирівнювання зарубіжних країн.

Показник – кількісна характеристика вираженості вимірюваної властивості чого-небудь.

Політика державна – діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що відображає суспільний устрій та економічну структуру держави, а також діяльність партій, суспільних організацій і об'єднань, що визначається їх цілями та інтересами.

Політика соціальна – комплекс соціально-економічних заходів держави, підприємств, установ, організацій, спрямований на послаблення нерівності в розподілі доходів і майна, на захист населення від безробіття, підвищення цін, знецінення трудових заощаджень та ін.

Помилка – спотворена форма відображення дійсності, неадекватна форма знання, яка не відповідає своєму предмету, не збігається з ним.

Поняття – форма мислення, що відображає суттєві властивості, зв'язки і відносини предметів та явищ у їх суперечності та розвитку; думка або система думок, що узагальнює, виділяє предмети певного класу за певними загальними і в сукупності специфічними для них ознаками. Розрізняють **П.** в широкому розумінні та наукові **П.** Перші формально виділяють спільні (схожі) ознаки предметів і явищ та закріплюють їх у словах. Другі **П.** відображають суттєві та необхідні ознаки, а слова і знаки (формули), що їх виражають, є науковими термінами.

Порівняння – акт мислення, за допомогою якого класифікується, упорядковується та оцінюється зміст буття і пізнання; у порівнянні світ сприймається як зв'язна різноманітність. Акт **П.** полягає у попарному зіставленні об'єктів з метою виявлення їх відношень. **П.** має сенс

тільки в сукупності однорідних предметів, які створюють клас. Найпростіший найважливіший тип відносин, що виявляються через **П.**, – це відносини тотожності (рівність) і відмінності.

Послуга – особлива споживча вартість процесу праці, виражена в корисному ефекті, що задовольняє потреби людини, колективу, суспільства. **П.** – діяльність суб'єктів, яка не набуває матеріально-речової форми і задовольняє певні потреби замовників – особисті, колективні. **П.** є результатом різномірної діяльності, що здійснюється виробником на замовлення будь-яких споживачів (окремих громадян, підприємств, організацій, підприємців), і, як правило, призводить до зміни стану одиниць, які споживають ці послуги. Специфіка послуг як продукції полягає в тому, що послуги не накопичуються (за винятком окремих видів), не транспортуються, не існують окремо від виробників, тобто вони споживаються, в основному, в момент їх надання.

Послуги соціальні – послуги у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, особистої безпеки, створення і регулювання ринку, забезпечення здорового середовища проживання тощо, у тому числі комунальні послуги.

Потенційний попит – попит, який визначається купівельною спроможністю, кількістю потенційних споживачів і рівнем їхніх потреб.

Поточний бюджет – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

Потреби – об'єктивна необхідність будь-чого для підтримання життєдіяльності та розвитку людини, колективу, суспільства; внутрішній збудник активності.

Право власності – право, яке охороняється державою і згідно з яким власник володіє, користується та розпоряджається своєю власністю на власний розсуд.

Право господарського відання – речове право суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених чинним законодавством.

Право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Право оперативного управління – речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених законодавством, а також власником майна (уповноваженим ним органом).

Правова основа адміністративної реформи – нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції і законам України. У міру поглиблення адміністративної реформи її правова основа вдосконалюється і оновлюється.

Приватизація – процес передачі або продажу об'єктів державної (комунальної) власності одноосібним або асоційованим приватним власникам; наслідком приватизації є зміна форми власності.

Приватне підприємство – підприємство, засноване на власності окремого громадянина України з правом наймання робочої сили. Це самостійний статутний суб'єкт господарювання, виробнича і комерційна діяльність, якого відбувається на базі власного або орендованого майна і землі з метою отримання прибутку.

Принцип – найбільш загальне правило діяльності, яке забезпечує її правильність, але не гарантує її однозначність та успіх, основне початкове положення якої-небудь теорії, учення, науки, світогляду, політичної організації тощо; внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норм поведінки; основна особливість устрою якого-небудь механізму, приладу.

Прогнозування – науково обґрунтоване передбачення цілей у розвитку та в результаті будь-яких подій чи процесів у системі державної діяльності, у державній службі на основі отриманих даних, досягнень наукового аналізу, професійного досвіду та практики; прогнозування цілей та моделювання розвитку механізму держави, державного апарату, державної служби, органів державної влади, стандартів державного управління.

Програма – план діяльності, робіт; виклад основних положень і мети діяльності громадської організації, наприклад політичної партії; короткий виклад змісту навчального предмета; упорядкована послідовність дій для комп'ютерів, яка реалізовує алгоритм вирішення певного завдання.

Програма економічного розвитку – комплекс взаємопов'язаних цілей, завдань і ресурсів щодо перспектив розвитку народного господарства на коротко-, середньо- та довгостроковий період, що охоплює організаційні, управлінські, власницькі, правові, політичні, соціальні, культурні, ідеологічні та інші заходи.

Програма регіональна – система взаємопов'язаних цілей, завдань і ресурсів, планів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення планомірно-пропорційного економічного та соціального розвитку регіону, підвищення життєвого рівня населення, охорону довкілля.

Прожитковий мінімум – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я набору харчових продуктів, а також мінімального набору непродовольчих товарів та послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

П. м. визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років, дітей віком від 6 до 18 років, працездатних осіб, осіб, які втратили працездатність.

Пропозиція – намагання, бажання виробника (продавця) запропонувати на продаж свої товари. **П.** характеризується обсягом, величиною, під чим розуміється кількість товарів і послуг, які виробник бажає і може, здатний продати за певною ціною в певний проміжок часу. Отже, величина **П.** залежить від ціни, але на нього впливає й низка інших, так званих нецінових факторів.

Професійна орієнтація – система заходів, спрямованих на надання допомоги молоді у виборі професії.

Процедура – послідовність усіх операцій, які створюють систему дій і способів організації дослідження.

Процес – послідовна зміна станів, стадій розвитку; сукупність послідовних дій для досягнення якого-небудь результату.

Прямі методи державного регулювання економіки – методи, за допомогою яких держава безпосередньо втручається в економічні процеси (держконтракт, держзамовлення, надання субсидій, дотацій, встановлення державних стандартів, регламентування діяльності суб'єктів економіки тощо).

Район (район у місті) – територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою; відносно невелика частина території країни, яка обмежена адміністративними кордонами; структурна і функціональна одиниця національного господарського комплексу.

Регіон – територія країни (район, область, зона) із специфічними природно-кліматичними та економічними умовами та характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей, яка розвивається на основі законів національної економіки і регіональних завдань, у результаті чого формуються регіональні економічні відносини.

Р. як наукова категорія регіоналістики (від лат. *regio* – країна, область, простір; *region* – англ.) – визначена територія, обмежена просторово-часовими межами існування.

Р. як категорія державного управління – визначені законодавством територіальні утворення із системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь). Для цілей планування та регіонального розвитку можуть визначатись макрорегіони у складі кількох регіонів чи їх частин, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку, і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку території.

Регіоналізація – запровадження укрупнених адміністративно-територіальних одиниць.

Регіональна інноваційна система – сукупність підприємств, установ, організацій (будь-яких форм власності), органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих фізичних осіб, що задіяні в інноваційній сфері регіону та об'єднані партнерськими взаємовідносинами в процесі вироблення наукових знань та інноваційної продукції.

Регіональна (локальна) доступність – забезпечення кращих зв'язків між міськими зонами та віддаленими від них районами через дорожнє та транспортне будівництво; активізацію будівництва транспортної інфраструктури та інфраструктури енергетичних зв'язків; вдосконалення інфраструктури мереж комунікаційних та інформаційних технологій на регіональному (локальному) рівні.

Регіональне управління – система цілеспрямованого впливу суб'єктів управління регіональним розвитком (Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування) на суспільно-політичні, соціально-економічні, гуманітарні процеси у межах *regionu* з метою отримання очікуваного синергетичного позитивного ефекту.

Регіональний розвиток – позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних змін у відповідних регіонах як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей прогресивного цивілізаційного розвитку.

Рекреаційні території – території, призначені для відпочинку, відновлення фізичних і духовних сил людини.

Рекультивация – повне або часткове відновлення ландшафту, порушеного попередньою господарською діяльністю.

Реорганізація – припинення діяльності підприємства та виникнення на його основі однієї або кількох юридичних осіб, які стають правонаступниками майна, майнових прав та зобов'язань реорганізованого підприємства. **Р.** здійснюється шляхом: злиття, приєднання, поділу, виділення та перетворення.

Ресторанне господарство – заклади (об'єкти) **Р. г.**: ресторани, кафе, бари, їдальні тощо, які здійснюють продаж готової їжі та напоїв, призначених переважно для споживання на місці, іноді з показом розважальних програм у закладах, а також надання послуг із постачання готової їжі, яка готується спеціалізованими пунктами для споживання в інших місцях: для авіакомпаній, підприємств залізничного та водного транспорту, для пунктів “їжа на колесах”, для банкетів та прийомів, весіль та інших свят.

Реструктуризація – організаційно-економічні, правові та технічні заходи, спрямовані на зміну структури, управління, форми власності підприємства, які здатні привести до його фінансового оздоровлення, збільшення обсягів конкурентоспроможної продукції (послуг). Існує два способи реструктуризації: реорганізація та ліквідація підприємства.

Рівень життя – досягнутий рівень задоволення матеріальних, духовних, соціальних та екологічних потреб людини, а також соціальних верств і груп.

Ринок – інститут або механізм, за допомогою якого відбувається об'єднання та взаємодія покупців (пред'явників попиту) та продавців (постачальників) конкретного товару або послуги. Стосовно **Р.** праці таким товаром вважається саме праця. За економічним призначенням розрізняють кілька типів **Р.**, а саме: засобів виробництва; товарів і послуг; робочої сили, житла та капіталу. Ринкова економічна система в сучасних умовах являє собою сукупність взаємопов'язаних **Р.**, які забезпечують можливість купівлі або продажу товарів та послуг.

Складовими будь-якого **Р.** є товар, попит, пропозиція і ціна, а об'єктами – продавець і покупець. Щодо категорій “ринок робочої сили” і “ринок праці”, то одні автори ці поняття ототожнюють, інші – чітко розрізняють. Але це взаємопов'язані, хоча й не тотожні поняття. На **Р.** товаром виступає робоча сила, або здатність людини до праці, а споживання робочої сили, розвиток, удосконалення її завдяки нагромадженню знань, досвіду, підвищенню кваліфікації відбуваються в процесі праці. Тому краще використовувати термін “ринок робочої сили”.

Ринок землі – форма організації земельних відносин, за допомогою якої передаються права на земельні ділянки і пов'язані з ними інтереси і де складається певна кон'юнктура попиту та пропозиції, встановлюються ціни і здійснюється перерозподіл землі між конкуруючими видами використання.

Рівень захворюваності – показник, що визначається як частка від ділення чисельності хворих з уперше в житті встановленим діагнозом на середньорічну чисельність постійного населення.

Рішення – вибір однієї альтернативи або власної підмножини альтернатив з безлічі даних альтернатив; акт управлінської діяльності, що передбачає певний вплив на об'єкт управління з боку суб'єкта.

Розвиток – необоротна, безумовно спрямована і закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів, що приводить до виникнення нової якості.

Роздрібна торгівля – перепродаж (продаж без перероблення) переважно населенню нових та уживаних товарів, призначених для особистого вжитку чи домашніх господарств, магазинами, кіосками та з лотків, фірмами посилкової торгівлі, рознощиками та вуличними торговцями, споживчими кооперативами, торговельними посередниками тощо.

Роздрібний товарооборот – виручка від продажу безпосередньо населенню споживчих товарів (як за готівку, так і за розрахункові чеки установ банків, банківські платіжні картки) через організований споживчий ринок, тобто спеціально організовану торговельну мережу (магазини, аптеки, палатки, кіоски, автозаправні станції, розвізну і розносну мережу) і мережу ресторанного господарства (їдальні, кафе, ресторани тощо) усіма діючими підприємствами незалежно від відомчої підпорядкованості, форм власності і господарювання, включаючи торговельних посередників, а також виручка, одержана через касу неторговельних підприємств, організацій, установ від продажу безпосередньо населенню товарів для особистого споживання за готівку або за наявності заяви працівника на відпуск товару в рахунок оплати праці. У нього не включається продаж для виробничої діяльності або подальшого перепродажу суб'єктами господарювання.

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

Розселення населення – специфічна соціально-економічна категорія, яка відображає окремий вид відносин, що виникають між людьми для їх координації та орієнтації у просторі суспільної життєдіяльності. Це розподіл поселень на території, людей у поселеннях і, нарешті, саме їх розселення в населених пунктах.

Самодостатність територіальної громади – наявність у територіальної громади матеріальних та фінансових засобів, достатніх для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування в обсязі, що забезпечує належну якість соціальних послуг, які надаються населенню в системі місцевого самоврядування.

Самоокупність – основа самостійної господарської діяльності підприємства, установи чи організації, що передбачає покриття видатків за рахунок власних доходів від реалізації продукції та послуг.

Самооподаткування – форма залучення на добровільних засадах за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Санаторії і пансіонати з лікуванням – лікувально-профілактичні заклади, що обладнані ліжками і надають реабілітаційне лікування переважно на основі цілющих властивостей природних факторів. Усі вони спеціалізовані і можуть бути одно- або багатопрофільними. У них враховуються розгорнуті ліжка, що забезпечені необхідним обладнанням незалежно від того, зайняті вони чи ні. У кількість ліжок включаються як постійні (цілорічні) ліжка, так і сезонні. Постійні ліжка обліковуються на кінець звітного періоду, сезонні – на момент максимального розгортання.

Сектор державний – частина економіки, що перебуває у власності держави, управляється, регулюється та контролюється органами державної влади.

Сектор економіки – значна частина економіки, зазвичай галузь чи сфера.

Селище міського типу – населений пункт, що розташований при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розта-

шовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, із кількістю населення понад 2 тис. осіб, з яких не менш ніж дві третини становлять робітники, службовці та члени їхніх сімей. В окремих випадках до категорії селища міського типу може бути віднесено населений пункт із кількістю населення менш ніж 2 тис. осіб, але не більш ніж 500 осіб, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

Селітебна територія – земельна площа, зайнята містами і населеними пунктами міського типу.

Село – населений пункт із невеликою кількістю постійно проживаючого населення та малоповерховою забудовою; тип поселення, мешканці якого зайняті переважно в сільському господарстві. Крім того, до сільських населених пунктів за статистичним обліком належать станційні селища, шляхові дільниці, селища лісгоспів, хутори, зимівлі, інші дрібні селища, не пов'язані з сільським господарством.

Сервісний кооператив – форма об'єднання юридичних або фізичних осіб, заснована на підставі вільного волевиявлення шляхом утворення нової юридичної особи на засадах членства, участі своїх членів у його роботі з метою ведення господарської діяльності та обслуговування населення.

Синтез – метод наукового дослідження явищ, предметів, дійсності та ін. в цілісності, єдності та взаємозв'язку їх частин.

Система – сукупність елементів, що перебувають у відношеннях і зв'язках один з одним і з середовищем, створюючи певну цілісність, єдність.

Система регіонального управління – поєднує в собі систему органів публічної влади; сукупність функцій, що здійснюють ці органи; різноманітні методи, ресурси, які використовуються для реалізації цих функцій; підсистему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між об'єктами і суб'єктами регіонального управління.

Сільська місцевість – територія, що перебуває під юрисдикцією сільських рад.

Сільська поселенська мережа – сукупність матеріальних об'єктів та населення на певній території, що в них проживає, яка має певні історичні традиції, обряди, звички тощо. Залежно від характеру зайнятості вона поділяється на такі види:

– сільськогосподарський пункт – поселення, де понад 50% працюючого населення пов'язане із сільським господарством і первинною переробкою сільськогосподарської сировини;

– агропромисловий населений пункт – поселення, в якому не менше від 1/3 працюючого населення пов'язане із сільськогосподарським виробництвом і, крім сільськогосподарських, розміщені переробні та інші виробництва;

– несільськогосподарський населений пункт – поселення, яке розміщене в сільській місцевості, у якому понад 50% працюючого населення пов'язане з несільськогосподарськими видами діяльності.

Сімейне підприємство – підприємство, засноване на власності та праці громадян України – членів однієї сім'ї, які проживають разом.

Соціальна інфраструктура – сукупність організацій і підприємств, які забезпечують сприятливі умови життєдіяльності людей, на виробництві та в побуті. Галузі **С. і.** не виробляють продукцію, але вони створюють умови для її виробництва. **С. і.** має множинну інтегрованих галузей і підгалузей. До її складу входять установи освіти, охорони здоров'я та праці, спортивні організації, організації із захисту навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, роздрібною торгівлі, ресторанного господарства, громадський транспорт, зв'язок, інформаційна служба і техніка безпеки, дитячі установи тощо. Підрозділи **С. і.** активно беруть участь у відтворенні робочої сили, забезпечують нормальні умови життя і трудової діяльності як самих працівників, так і членів їхніх сімей.

Соціальне партнерство (трипартизм) – система узгодження загальнодержавних і групових інтересів у соціально-трудовій сфері (доходи, зайнятість, умови праці тощо) шляхом переговорів, консультацій і досягнення домовленостей за участю держави, профспілок та союзів роботодавців (підприємців).

Соціальне партнерство у сфері регулювання соціально-трудових відносин – спільна діяльність уряду, підприємців і профспілок, спрямована на узгодження інтересів і розв’язання проблем, передусім у соціальній і виробничій сферах діяльності людей.

Соціальний захист населення – система державних і суспільних соціально-економічних заходів, закріплених законодавчо, що гарантують матеріальне забезпечення певним категоріям населення в разі відсутності або втрати ними стабільних джерел доходу, а також матеріальну підтримку малозабезпеченим групам населення.

С. з. н. – система заходів, які захищають будь-якого громадянина чи жителя країни від економічної та соціальної деградації внаслідок безробіття, втрати чи різкого зменшення доходу, хвороби, народження дитини, виробничої травми або професійної хвороби, інвалідності, старості, втрати годувальника. Крім того, до заходів соціального захисту відносять надання медичних послуг та допомоги сім’ям із малими дітьми, багатодітним сім’ям.

Соціальні гарантії – законодавчо закріплені конкретні норми, які стосуються вирішення питань соціального забезпечення населення. **С. г.** визначаються: у *грошовій формі* (мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія, стипендії та матеріальні допомоги); у *формі безоплатних послуг* – пільги (компенсації – життєво необхідні пільги для окремих категорій населення); привілеї – “переваги” та “винятки із загальних правил” соціального забезпечення громадян; у *формі дотацій*, що спрямовуються на зниження цін і тарифів на товари та послуги масового попиту.

Соціальні допомоги – щомісячні грошові виплати із спеціальних державних фондів у встановлених законом випадках непрацездатним особам, які не працюють і не мають права на трудові пенсії та інші види грошового забезпечення (крім сімейних допомог).

Соціальні нормативи – науково обґрунтовані нормативні показники оптимальної забезпеченості населення соціальними благами, об’єктами соціальної сфери. Вони визначають, скільки тих чи інших благ, об’єктів соціальної сфери має припадати на душу населення чи на певний його контингент.

Соціальні норми і нормативи – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами.

Соціальні пільги – категорія, що характеризує надзвичайно складні і соціально-конфліктні економічні відносини в системі, що є складовою регулювання життєвого рівня населення. Важливою економічною особливістю пільг є те, що вони надаються не в грошовій формі, а як безкоштовні послуги, що споживаються певними категоріями населення. Залежно від категорій отримувачів та видів пільги поділяють на дві основні форми: компенсації (або життєво необхідні та соціально виправдані пільги) та привілеї (тобто пільги, які не є економічно необхідними та соціально справедливими).

Соціальні послуги – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Основні види **С. п.**:

– *соціально-побутові* – послуги щодо забезпечення продуктами харчування, м’яким та твердим інвентарем, гарячим харчуванням, транспортом, засобами малої механізації, здійснення соціально-побутового патронажу, виклику лікаря, придбання та доставку медикаментів тощо;

– *соціально-педагогічні* – послуги, спрямовані на виявлення та сприяння розвитку різнобічних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, організацію індивідуального навчального, виховного та корекційного процесів, дозвілля, спортивно-оздоровчої, технічної та художньої діяльності тощо, а також на залучення до роботи різноманітних закладів, громадських організацій, заінтересованих осіб;

– *соціально-медичні послуги* – консультації щодо запобігання виникненню та розвитку можливих органічних розладів особи, збереження, підтримки та охорони її здоров’я, здійснення профілактичних, лікувально-оздоровчих заходів, працетерапія;

– *соціально-економічні* – послуги щодо задоволення матеріальних інтересів і потреб осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, що реалізуються у формі надання натуральної чи грошової допомоги, а також допомоги у вигляді одноразових компенсацій;

– *юридичні послуги* – надання консультацій з питань чинного законодавства, захист прав та інтересів осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяння застосуванню державного примусу і реалізації юридичної відповідальності осіб, що вдаються до протиправних дій щодо певної особи (оформлення правових документів, адвокатська допомога, захист прав та інтересів особи тощо);

– *послуги з працевлаштування* – пошук підходящої роботи, сприяння у працевлаштуванні та соціальне супроводження працевлаштованої особи;

– *послуги з реабілітації осіб з обмеженими фізичними можливостями* – комплекс медичних, психологічних, інформаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіти, зайнятість;

– *психологічні* – послуги з надання консультацій з питань психічного здоров'я та поліпшення взаємин із навколишнім соціальним середовищем, застосування психодіагностики, спрямованої на вивчення соціально-психологічних характеристик особистості з метою її психологічної корекції або психологічної реабілітації, надання методичних порад;

– *інформаційні* – послуги з надання інформації, необхідної для врегулювання складної життєвої ситуації (довідкові послуги); поширення просвітницьких та культурно-освітніх знань (просвітницькі послуги), об'єктивної інформації про споживчі властивості та види соціальних послуг; формування певних уявлень і ставлення суспільства до соціальних проблем (рекламно-пропагандистські послуги).

Соціальні процеси – процеси, в основу яких покладено соціальні відносини у суспільстві, тобто такі відносини, які складаються між людьми в процесі життєдіяльності. Наслідком соціальних процесів завжди є зміна соціальної структури населення.

Спеціаліст – освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання завдань та обов'язків (робіт) певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності.

Споживання невикористане – споживання, більша частина якого використовується для задоволення особистих потреб, а друга – суспільних, пов'язаних із функціонуванням закладів освіти, культури, державного управління й оборони тощо.

Споживання особисте – використання населенням споживчих благ у матеріально-речовій формі, а також у формі особистих послуг для задоволення потреб в їжі, житлі, освіті, культурі, відпочинку та ін.

Споживання суспільне – процес надання державою різноманітних послуг (щодо оборони країни, забезпечення її безпеки, захисту довкілля та ін.) та їх споживання членами суспільства.

Споживач – особа чи організація, які використовують продукт будь-якого виробництва, будь-якої діяльності, включаючи і власний.

Спорт – органічна частина фізичної культури, особлива сфера виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності.

Сталий регіональний (просторовий) розвиток – передбачає поєднання *збалансованого регіонального розвитку* з впливом дії екологічних чинників (на кшталт зміни клімату в територіальному вимірі; наявності стійкої життєздатності довкілля і дотримання екологічної безпеки життєдіяльності людини; захисту та покращення сухопутного і морського ландшафту тощо).

Сталий розвиток – процес розбудови держави на основі узгодження і гармонізації соціальної, економічної та екологічної складових з метою задоволення потреб сучасних і майбутніх поколінь.

Сталий розвиток населених пунктів – соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів, технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктур, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

Стандарт – у широкому розумінні – зразок, еталон, модель, що приймаються за початкові для зіставлення з ними інших об'єктів: нормативно-технічний документ, який установ-

лює комплекс норм, правил, вимог до об'єкта стандартизації і затверджений компетентним органом.

Статут сільської територіальної громади – основний нормативно-правовий акт, який регламентує питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування, участі населення, а також підприємств, організацій, установ у здійсненні завдань, функцій і повноважень сільської ради, його фінансової та матеріальної основи тощо.

Статутний капітал – сума коштів, наданих власниками для забезпечення статутної діяльності підприємства.

Стимулювання (активізація) – форми прояву цілеспрямованого впливу на людей шляхом спонукання і підготовки їх до дій, які передбачають підвищення ефективності системи менеджменту як елемента процесу реалізації цілей управління.

Стимулювання розвитку регіонів – комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному й регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Стратегічне планування – систематичний спосіб управління змінами, творчий процес визначення і здійснення найбільш важливих дій з огляду на сильні та слабкі сторони, загрози і можливості.

Стратегічне управління – діяльність з управління, пов'язана з постановкою цілей і завдань організації та з підтримкою взаємовідносин між нею і оточенням, що дає їй можливість досягти своїх цілей, залишатись такою, що сприймає зовнішні запити та відповідає їй внутрішнім можливостям.

Стратегія – довгостроковий курс розвитку суб'єкта, загальний, всебічний план досягнення цілей.

Стратегія економічного розвитку – економічна політика, спрямована на досягнення економічного розвитку в довгостроковому періоді.

Суб'єкт права власності – особа, яка має врегульоване законом право володіти, користуватися і розпоряджатися майном (об'єкт права власності). Тобто суб'єкт права приватної власності, суб'єкт права державної власності, суб'єкт права комунальної власності.

Суб'єкт права комунальної власності – територіальні громади або утворені ними органи місцевого самоврядування.

Субвенція – кошти, які передаються місцевим бюджетам із Державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню у разі їх нецільового використання.

Субсидіарність – поділ державних зобов'язань таким чином, що відповідальність за кожну функцію призначається найнижчому рівню управління, здатному її виконувати. Інакше кажучи, держава має обов'язок надавати допомогу окремим особам, але тільки тоді, коли вже будуть використані інші можливості. Людина повинна сама собі зарадити, а коли ж не може розв'язати життєвих проблем, допомогу їй мають надавати найближчі спільноти (сім'я, територіальна громада тощо). У юридичному розумінні це принцип, згідно з яким розподіл повноважень між різними територіальними рівнями влади здійснюється таким чином, коли найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Реалізація цього принципу дає змогу, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

Субсидія – кошти, які надаються з державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків.

Тактика – сукупність методів та заходів із реалізації стратегічних цілей та завдань у короткі проміжки часу.

Телекомунікації (електрозв'язок) – передавання, випромінювання та/або прийом знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, проводовими, оптичними або іншими електромагнітними системами.

Тенденція – напрям розвитку якого-небудь явища або процесу, зміни, які мають не завжди однозначний характер.

Тендер – пропозиція і система організації торгів на конкурсній основі.

Теорія – найбільш розвинута абстрактна система знання, яка відображає і пояснює певну сферу дійсності обґрунтуванням закономірних та істотних властивостей і зв'язків; включає поняття, принципи, закони, аксіоми тощо.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища або міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

Територія – частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) із властивими їй географічним положенням, природними і створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором і розташованими під нею надрами.

Т. України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які складають систему адміністративно-територіального устрою України.

Т. адміністративно-територіальної одиниці – складова частина єдиної і неподільної державної території. **Т.** адміністративної одиниці характеризується тим, що в її межах, крім здійснення верховенства державної влади в особі місцевих органів державної влади, свої повноваження реалізують суб'єкти місцевого самоврядування (територіальні громади; ради та їх виконавчі органи; сільські, селищні та міські голови; інші органи територіальної самоорганізації населення). Межі адміністративно-територіальних одиниць також визначають просторову дію місцевих об'єднань громадян та інших форм самоорганізації населення. На формулювання конституційно-правової природи адміністративно-територіальної одиниці суттєво впливає політичне бачення й теоретико-прикладне застосування поняття “державна територія”. Тому **Т.** адміністративно-територіальної одиниці слід розглядати в контексті поняття “державна територія”.

Територія населеного пункту – сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту.

Термін – слово або словосполучення, що точно позначає поняття і його співвідношення з іншими поняттями в межах спеціальної сфери.

Технопарк – акціонерна компанія, яка займається патентуванням, рекламою, лізингом, маркетинговими дослідженнями, надає консультації, здає в оренду приміщення для дослідницького виробництва тощо.

Т. – група юридичних осіб, які уклали договір про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів учасників технологічного парку з метою створення організаційних засад щодо забезпечення діяльності учасників технологічного парку у виконанні проектів технологічних парків з виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції.

Технополіс – територіальне утворення міського типу, орієнтоване на забезпечення якнайкращих умов для взаємодії науки, промисловості, комерційного освоєння результатів фундаментальних і прикладних досліджень та підтримки малих науково-дослідних, дослідно-виробничих підприємств у сфері високих технологій. **Т.** – якісно нова територіальна форма інтеграції науки і виробництва, що забезпечує високі темпи науково-технічного розвитку території за рахунок реалізації потенціалу регіону.

Товариство з обмеженою відповідальністю – суб'єкт підприємницької діяльності, створений на засадах угоди юридичними особами і (або) громадянами шляхом об'єднання їх майна та підприємницької діяльності з метою одержання прибутку, яке має статутний фонд, розділений на частки у розмірах, визначених установчими документами.

У **Т. о. в.** створюється статутний фонд, розмір якого має становити не менше від суми, еквівалентної 100 мінімальним заробітним платам виходячи із ставки мінімальної заробітної плати, що діє на момент створення товариства з обмеженою відповідальністю.

“Точки зростання” на регіональному рівні – полюси регіонального тяжіння, що формують синергетичний позитивний ефект економічного зростання від поєднання галузей, групування інновацій та нововведень, утворюючи на основі територіальної концентрації місцевих та залучених ресурсів, інвестицій, доходів, наукових розробок і людського капіталу основу для подальшого зростання регіональної економіки, активізації процесів регіонального розвитку в усіх сферах його прояву.

Транспортна рухомість населення – середня кількість поїздок, яка припадає на одного жителя протягом певного проміжку часу.

Трансферти – кошти, що передаються з Державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах.

Трансфертні доходи – кошти, що надходять до місцевого бюджету з бюджету вищого або однакового рівня у вигляді дотацій, субсидій та субвенцій.

Туристи – особи, які подорожують у місця, що перебувають поза межами їх постійного проживання, впродовж періоду, що не перевищує одного року підряд, з метою дозвілля і відпочинку, лікування, спорту та оздоровлення, відвідання знайомих і родичів, вирішення службових питань тощо.

Уповноважений суб’єкт – орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу.

Управлінський облік – відображення всього процесу діяльності суб’єкта управління з реалізації плану.

Управлінське рішення – соціальний акт, в якому у логічній формі (текстуальна модель) виражені впливи управляючих ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об’єкти), необхідні для досягнення поставленої мети, забезпечення інтересів і задоволення відповідних потреб в управлінні.

Урбанізація – історичний процес підвищення ролі міст у розвитку суспільства, який охоплює зміни в соціально-професійній, демографічній структурі населення, його способі життя, культурі, розміщенні виробничих сил, розселенні тощо.

Утримання житлових будинків і прибудинкових територій – господарська діяльність, спрямована на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи щодо забезпечення експлуатації та/або ремонту жилих та нежилых приміщень, будинків і споруд, комплексів будинків і споруд, а також утримання прилеглої до них (прибудинкової) території відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством.

Установчі збори – один з етапів створення окремих видів господарських товариств, на яких приймається рішення про створення товариства, затверджується статут, обираються органи товариства, затверджується грошова оцінка майнових і немайнових вкладів та вирішуються питання, пов’язані зі створенням підприємства.

Холдингова компанія – суб’єкт господарювання, що володіє контрольним пакетом акцій дочірнього підприємства (підприємств). Між холдинговою компанією та її дочірніми підприємствами встановлюються відносини контролю–підпорядкування відповідно до вимог законодавства.

Хоспіс – центр медико-соціальної допомоги на місцевому рівні з проблем надання якісних послуг безнадійно хворим.

Хронічна хвороба – хвороба, яка протікає тривалий період і характеризується чергуванням загострень та ремісій (покращань).

Хутір – одно- та малодвірні поселення, які розміщені безпосередньо серед сільськогосподарських угідь.

Факт – поняття, яке означає наявність деякої реальності на противагу чомусь вигаданому; у методології науки трактується як одиниця емпіричного знання, що співвідноситься з гіпотезою і теорією; 1) у звичайному розумінні – синонім понять істина, подія, результат; 2) знання, достовірність якого доведена, тобто достовірне знання про одиничне.

Фізична культура – складова загальної культури суспільства, що спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості.

Фізіологічні норми харчування – науково обґрунтовані норми споживання харчових продуктів, які повністю забезпечують фізіологічну потребу людини в необхідних речовинах і вмісту в них енергії з урахуванням її витрат на трудову діяльність.

Фінансове вирівнювання – процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної доходної бази. Цей процес забезпечується центральними органами державної влади. **Ф. в.** – синонім поняття “бюджетне регулювання”. **Ф. в.** є не абсолютним вирівнюванням доходів територіальних одиниць, а вирівнюванням лише у цілому.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – гарантований державою в межах наявних бюджетних коштів рівень фінансового забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Фінансові ресурси регіону – грошові кошти місцевого самоврядування та фінансові ресурси підприємств й організацій, населення, що утворюються в процесі відносин, пов'язаних із розподілом і перерозподілом частини вартості ВВП та залучаються місцевими органами влади для забезпечення економічного і соціального розвитку регіону.

Функція – обов'язки, сфера діяльності, призначення, роль. У суспільних науках під **Ф.** переважно розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів приводить до зміни інших; роль, що відіграє певний елемент соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп та класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандартизована, соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами.

Цільова комплексна програма – об'єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс взаємопов'язаних завдань і адресних наукових, науково-технічних, економічних, соціальних та організаційних заходів.

Цільове фінансування – спрямування фінансових ресурсів на певні, чітко визначені потреби (заходи).

Юридична відповідальність – суспільне відношення, яке забезпечує інтереси і свободу взаємопов'язаних сторін та яке гарантоване суспільством і державою. **Ю. в.** формується на основі послідовної взаємодії трьох складових : а) усвідомлення обов'язку; б) оцінки поведінки; в) накладення санкцій.

Юридичні особи – суб'єкти, які мають відокремлене майно, можуть від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав та нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді, арбітражному або третейському судах.

Це також організації, об'єднання, які є носіями майнових прав і обов'язків; у господарській діяльності виступають від власного імені й існують незалежно від осіб, які входять до складу організацій та об'єднань.

Явище – філософська категорія, яка виражає поверхове буття суті, зовнішню форму її існування.

Якість – характеристика процесу чи його результату, за допомогою якого досягаються результати державною організацією, з урахуванням охайності, точності, правильності, обґрунтованості, завершеності, а також комплексності їх виконання.

Якість життя – система духовних, матеріальних, демографічних, культурних та економічних компонентів життя. Складовими їх є якість освіти, рівень здоров'я і харчування, матеріального добробуту населення тощо.

Навчальне видання

Автори-упорядники :

Ковбасюк Юрій Васильович, **Вакуленко** Володимир Миколайович,
Орлатий Михайло Кузьмович, **Васильєва** Олександра Іллівна,
Ващенко Костянтин Олександрович, **Ігнатенко** Олександр Семенович,
Коваль Олег Михайлович, **Куйбіда** Василь Степанович,
Удовиченко Володимир Петрович, **Андрійчук** Юрій Миколайович,
Берданова Ольга Володимирівна, **Борщ** Григорій Андрійович,
Валентюк Інна Вікторівна, **Васильєва** Наталія Вікторівна,
Гринчук Наталія Михайлівна, **Дехтяренко** Юрій Федорович,
Дегтярьова Ія Олександрівна, **Романюк** Сергій Андрійович,
Сич Наталія Анатоліївна

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

ПІДРУЧНИК

Відповідальний за випуск *А. П. Косенко*
Редактори : *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова, Л. О. Воронько*
Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*
Технічні редактори : *О. Г. Сальнікова, Є. В. Ковальова*

Підп. до друку 31.01.2014.
Формат 60 × 84/8. Обл.-вид. арк. 49,43. Ум.-друк. арк. 59,52.
Тираж 500 пр.

Національна академія державного управління
при Президентіві України
03680, Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-77-95.
E-mail: vydav@academy.gov.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.