

**Міністерство освіти і науки України**  
**Харківський національний аграрний**  
**університет**  
**імені В.В. Докучаєва**

**О.О. Гуторова**

# **ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ**

**Навчальний посібник**

**Харків – 2017**

УДК 353(075.8)

Г 97

ББК Х621.1я7

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Харківського національного аграрного університету  
Міністерства освіти і науки України  
Протокол № 8 від 26 грудня 2016 р.*

### **Рецензенти:**

**Красноруцький О.О.**, д. е. н., професор кафедри організації виробництва, бізнесу та менеджменту ХНТУСГ імені Петра Василенка

**Пасемко Г.П.**, завідувач кафедри економічної теорії ХНАУ ім. В.В.Докучаєва, доктор наук з державного управління, професор

**Гуторова О.О.**

**Г97 Територіальне управління** : навч. посібник / О.О. Гуторова. – Х.: Харк. нац. аграр. ун-т. – Х.: ХНАУ, 2017. – 261 с.

Навчальний посібник підготовлений з метою надання допомоги здобувачам вищих навчальних закладів освіти у досконалому вивченні теоретичного матеріалу та набутті відповідних навичок з базового навчального курсу «Територіальне управління». Він надає можливість ґрунтовно підготуватися до семінарських та практичних занять, опанування навчального матеріалу, здійснювати самоконтроль своїх знань.

Розраховано на здобувачів другого (магістерського) рівня підготовки спеціальності 074 (281) «Публічне управління та адміністрування», а також для широкого кола фахівців, яких цікавлять питання у сфері територіального управління.

УДК 353(075.8)

ББК Х621.1я7

© Гуторова О.О., 2017

© Харківський національний  
аграрний університет  
ім. В.В. Докучаєва, 2017

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	7
<b>РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ</b>	
<b>ТЕМА 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ</b> .....	10
1.1. Основні поняття територіального управління.....	10
1.2. Об'єкти і суб'єкти державної регіональної (територіальної) політики.....	14
1.3. Типологія регіонів.....	15
1.4. Цілі, принципи, функції та методи територіального управління.....	17
Питання для самоконтролю.....	26
<b>ТЕМА 2. ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬ- НОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ</b> .....	28
2.1. Територія як політико-правовий та державно-управлінський феномен.....	28
2.2. Адміністративно-територіальний поділ країни.....	32
2.3. Чинники, що визначають адміністративно-територіальний поділ України.....	37
2.4. Система адміністративно-територіального устрою України..	41
2.5. Особливості та проблеми сучасного територіально- адміністративного устрою України.....	50
Питання для самоконтролю.....	51
<b>ТЕМА 3. ОСОБЛИВОСТІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗПОДІЛУ ТЕРИТОРІЇ КРАЇНИ (РАЙОНУВАННЯ)</b> .....	53
3.1. Основні концепції економічного розподілу території країни.	53
3.2. Проблемні території (регіони) та система показників, за якими їх визначають.....	56
Питання для самоконтролю.....	63
<b>ТЕМА 4. ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ</b> .....	64
4.1. Соціально-демографічні процеси та поселенська мережа....	64
4.2. Умови та особливості формування людського потенціалу....	69
4.3. Екологічна складова управління сільськими територіями....	71

4.4. Економічне підґрунтя розвитку сільських територій.....	73
4.5. Комплексна оцінка та нарощування потенціалу розвитку сільських територій регіонів.....	77
Питання для самоконтролю.....	79
<b>ТЕМА 5. ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>80</b>
5.1. Органи державного управління.....	80
5.2. Організаційні структури державного управління.....	89
5.3. Територіальні органи виконавчої влади.....	93
Питання для самоконтролю.....	98
<b>ТЕМА 6. СВІТОВИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОГО (РЕГІОНАЛЬНОГО) УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>99</b>
6.1. Досвід управління територіальним розвитком Європейського Союзу.....	99
6.2. Особливості організації територіального управління у Німеччині.....	109
6.3. Особливості організації територіального управління у Польщі.....	115
Питання для самоконтролю.....	126
<b>РОЗДІЛ 2. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ</b>	
<b>ТЕМА 7. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>127</b>
7.1. Місцеве самоврядування в античних державах українського Причорномор'я.....	127
7.2. Місцеве самоврядування за часів Київської Русі.....	129
7.3. Місцеве самоврядування в Українських землях у складі Великого князівства Литовського і Польського Королівства.....	130
7.4. Місцеве самоврядування в Українських землях у складі Російської імперії.....	131
7.5. Місцеве самоврядування в Україні після Жовтневої революції.....	136
7.6. Формування системи місцевого самоврядування в незалежній Україні.....	138
Питання для самоконтролю.....	140

<b>ТЕМА 8. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ</b> .....	141
8.1. Основи місцевого самоврядування в Україні.....	141
8.2. Функції місцевого самоврядування в Україні.....	145
8.3. Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх вирішення.....	147
8.4. Оцінка діяльності органів місцевого самоврядування.....	150
Питання для самоконтролю.....	154
<b>ТЕМА 9. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	156
9.1. Поняття про територіальну громаду та її роль.....	156
9.2. Види територіальних громад.....	158
9.3. Правовий статус територіальної громади.....	159
9.4. Функції і повноваження територіальних громад.....	160
9.5. Форми діяльності територіальних громад.....	161
Питання для самоконтролю.....	163
<b>ТЕМА 10. ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ПЛАНУВАННЯ</b> .....	164
10.1. Завдання територіального планування.....	164
10.2. Територіальні прогнози. Структура схеми-прогнозу територіального розвитку.....	167
10.3. Програмні документи економічного і соціального розвитку регіонів.....	175
10.4. Територіальне програмно-цільове планування й управління.....	180
Питання для самоконтролю.....	188
<b>ТЕМА 11. РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b> .....	190
11.1. Загальні положення реформування територіального управління та територіальної організації влади в Україні.....	190
11.2. Основні заходи та етапи щодо реалізації Концепції реформування.....	194
Питання для самоконтролю.....	209
<b>ТЕМА 12. КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІЙ</b>	
12.1. Сутність поняття «конкурентоспроможність території»...	211
12.2. Рівні формування конкурентоспроможності регіону.....	212

12.3. Чинники забезпечення конкурентоспроможності територій.....	215
12.4. Основні підходи до визначення конкурентоспроможності територій.....	218
Питання для самоконтролю.....	227

**ТЕМА 13. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ .....228**

13.1. Аналіз і оцінювання економічного розвитку регіонів.....	228
13.2. Державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів.....	232
13.3. Стимулювання інноваційного розвитку регіонів.....	236
13.4. Механізми стимулювання територіального (регіонального) розвитку .....	241
Питання для самоконтролю.....	244

**СЛОВНИК ТЕРМІНІВ І ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ.....246**

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ.....255**

## ПЕРЕДМОВА

Впродовж останніх десятиліть в Україні сформувалась система державного територіального управління. Однак досі не вирішено ряд важливих проблем розвитку територій, що проявляються у: нерівномірному розподілі економічної активності, який посилює поляризаційні тенденції та поглиблює міжрегіональну диспропорційність; стисненні економічного простору регіонів внаслідок посилення концентраційних процесів та збереження ареалів локальної депресивності; загостренні міжтериторіальних конкурентних відносин, у тому числі при розподілі засобів державної підтримки; нарощенні економічного потенціалу великих міст за умов втрати його малими містами; посиленні наслідків соціальної поляризації сільських територій тощо. Такі реалії життя підтверджують те, що регіональну політику України не можна вважати достатньо ефективною.

Крім того, сучасний етап конституційного будівництва в Україні характеризується інтенсивним пошуком принципово нових рішень, пов'язаних з докорінною перебудовою всіх аспектів життя держави і суспільства, намаганням досягти у цьому відношенні рівня європейських країн. На сьогодні європейська модель організації територіального управління відзначається відкритістю, прозорістю, гнучкістю, дієвістю, націленістю на забезпечення інтересів громадян, всебічного покращення їхнього добробуту. Завдяки цьому більшість європейських держав відзначається високим рівнем життя населення, забезпечення їх прав і свобод, можливістю вільно реалізовувати власні інтереси і потреби. Україна в цьому відношенні значно відстає від своїх європейських сусідів, проте намагається активно впроваджувати в управлінській практиці європейські стандарти врядування.

І саме система територіального 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 територіального управління потребує вдосконалення шляхом запровадження сучасних механізмів та інструментів у діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що сприятиме забезпеченню регіонального розвитку.

Метою навчальної дисципліни «Територіальне управління» є формування у студентів професійних компетентностей щодо розподілу влади між різними рівнями та підвищення ефективності управління територіями в Україні в сучасних умовах господарювання.

Предметом навчальної дисципліни є засвоєння фундаментальних і прикладних засад територіального управління господарськими процесами та механізмів реалізації соціально-економічної політики держави в умовах реформ.

Завданнями навчальної дисципліни є такі: сформувати компетентності щодо використання сучасних підходів для аналізу ефективності територіального управління, а також реалізації регіональної соціально-економічної політики; навчити обґрунтовувати оптимальні шляхи реформування регіонального управління та місцевого самоврядування у загальній системі державного управління; навчити розробляти пропозиції з реформування адміністративно-територіального устрою із здійсненням прогностичної оцінки наслідків їх впровадження; сформувати здатності аналізувати процеси розвитку місцевого самоврядування та його елементів, шляхи та методи удосконалення структури органів місцевого самоврядування; навчити застосовувати сучасні методи дослідження систем управління та діяльності регіональних органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У результаті вивчення дисципліни здобувач повинен оволодіти знаннями й навичками професійної діяльності менеджера в сфері територіального управління, а саме повинен уміти:

- використовувати загальнонаукові та конкретно наукові методи для дослідження механізму територіального управління соціально-економічними процесами у країні;
- обґрунтовувати критерії для оцінювання наслідків прийнятих управлінських рішень щодо реалізації тієї чи іншої регіональної політики у країні;
- розробляти пропозиції з реформування АТУ на основі здійснення прогностичної оцінки наслідків їх впровадження в Україні;
- обґрунтовувати оптимальні шляхи реформування системи регіонального управління і МС у загальній системі державного управління;
- застосовувати сучасні методи дослідження систем управління і діяльності регіональних органів державної виконавчої влади та органів МС в умовах змін;



- здійснювати моніторинг результативності та ефективності управління територіями в Україні органами влади на державному та регіональному рівнях.

Вивчення даної дисципліни сприятиме підвищенню рівня загальноєкономічної підготовки студентів, формуванню у них компетентностей щодо науково-аналітичного опрацювання проблем у сфері територіального управління в Україні.

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

Навчальний посібник містить основні теми курсу „Територіальне управління», які дають можливість розкрити різні аспекти системи у сфері територіального управління та територіального розподілу влади тощо.

З метою контролю рівня отриманих теоретичних знань наведено перелік питань для самоперевірки. У посібнику наведено термінологічний словник, що містить достатньо повний перелік понять і термінів з даної дисципліни. Надано список рекомендованої літератури.

# РОЗДІЛ І

## ОСНОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ

### ТЕМА 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

#### ПЛАН

- 1.1. Основні поняття територіального управління
- 1.3. Об'єкти і суб'єкти державної регіональної (територіальної) політики
- 1.3. Типологія регіонів
- 1.4. Цілі, принципи, функції та методи територіального управління

#### 1.1. Основні поняття територіального управління

В сучасних умовах формування інноваційної моделі країни зростає значення ефективного управління різноманітними видами ресурсів та процесами при зміщенні центра управління соціально-економічними перетвореннями на рівень територій країни: областей, районів, регіонів, їх територіальних одиниць, а також

Перспективний розвиток України буде визначатися за рахунок успішної модернізації економіки, в першу чергу, її територій, який передбачає багатополарний розвиток території країни та створення ефективних регіональних та міжрегіональних ареалів інноваційно-орієнтованого соціально-економічного прогресу.

Держава як об'єкт управління є великою і складною системою. Відповідно до теорії управління складними об'єктами, першим кроком побудови системи управління такими об'єктами є визначення їхньої структури, тобто:

Складний об'єкт = сума простих об'єктів, причому термін "простий об'єкт" умовний. Адже процес подальшого розкладання простих об'єктів на ще простіші обмежується лише доцільністю і здоровим глуздом.

Залежно від того, за яким принципом відбувається структурування держави, формуються різні підходи щодо побудови системи державного управління [2, 22].

**Класовий підхід.** Держава = сума класів (каст). Система державного управління, побудована за такою структурою, ґрунтується на специфічних функціях кожного класу (касти). Так, у

скіфській державі суспільні функції були чітко розмежовані між скіфами-землеробами, скіфами-воїнами і царськими скіфами. Така система управління була притаманна державам за часів рабовласницького ладу, феодалізму і раннього капіталізму. Але побудова демократичної світської держави робить неможливим формувати систему державного управління на таких засадах.

**Галузевий підхід.** *Держава = сума галузей народного господарства.* Державний розвиток ототожнюється з розвитком народного господарства, його окремих галузей. Галузева система була основою управління народним господарством СРСР.

Незалежна Україна успадкувала цю систему. Вищий виконавчий орган – Кабінет Міністрів України – складається з міністрів, керівників галузей народного господарства. Базою розроблення плану соціального та економічного розвитку країни є показники розвитку окремих галузей. Галузева система управління була домінуючою в розвинутих країнах до середини 70-х років ХХ ст. Але за останні чверть століття все більшого поширення в постіндустріальних країнах набуває регіональна система управління державою.

**Регіональний підхід.** *Держава = сума територій.* Галузі народного господарства перетворюються з мети на засіб розвитку, основною метою якого є покращення якості життя. Сталий розвиток територій стає базовим поняттям.

Міжнародний досвід економічного розвитку вказує на те, що ставити якість життя за мету розвитку можуть собі дозволити лише економічно розвинуті країни. Тому регіональний підхід у державному управлінні західноєвропейських країн почав реалізовуватися в 70-80-х роках ХХ ст.

**Термін регіон** з'явився в українській науковій лексиці не так давно. Раніше найбільш вживаними були синонімічні до регіону терміни - *територія і район.*

**Територія** (від лат. terra - земля) - певна обмежена частина земної поверхні.

**Район** (від фр. rayon - промінь) - це територія, яка за сукупністю елементів, що її насичують, відрізняється від інших територій і наділена єдністю, взаємозв'язком елементів, що її складають, причому ця єдність - об'єктивна умова і закономірний результат розвитку даної території.

**Регіон** (від лат. regio - область, округ) - поняття синонімічне поняттю район. Та оскільки район асоціюється з назвою

адміністративно-територіальної одиниці, то термін регіон є найбільш вживаним. **Регіон - територія, якій властива спільність природних, соціально-економічних, національно-культурних та інших умов.**

У Малому економічному словнику регіон трактується як «область, район; частина країни, що відрізняється від інших областей сукупністю природних та історично сформованих, відносно стійких економіко-географічних і інших особливостей, що нерідко сполучаються з особливостями національного складу населення» [35].

Характеризуючи регіон, слід враховувати наступні обставини:

По-перше, регіон – це територіальне явище і тому територіальна ознака має відобразитися в якості основної;

По-друге, регіон – це частина цілісної соціальної та адміністративної системи і тому він має володіти її основними рисами;

По-третє, особливістю регіону є замкнутий відтворювальний цикл, певна економічна специфіка та форми її прояву.

Виходячи з вище сказаного **регіон можна визначити як територіальне утворення**, в межах яких відбуваються соціальні та економічні процеси відтворення та забезпечення життєдіяльності населення, що обумовлюється місцем регіону в системі територіального і суспільного поділу праці. Таке визначення може стосуватися різних територіальних ланок однієї країни: адміністративно-територіальних одиниць, національних, державних або державно-адміністративних одиниць, економічних районів, спеціальних (вільних) економічних зон або стосовно частини території кількох країн (наприклад, Донбас – частково територія України та Росії), групи країн (наприклад, Латиноамериканський регіон), або навіть кількох континентів (наприклад, Євразійський регіон).

У рамках Європейського економічного співтовариства розроблене загальне для всіх країн поняття регіону. Ознакою, за якою ту або іншу територію можна представити як відносно самостійну одиницю, служить її соціально-економічна єдність із усією національною економікою, тобто економічні процеси, що протікають на ній, повинні відображати певні закономірності суспільного відтворення, що формуються під впливом взаємозалежних економічних, соціальних і природних факторів. Цьому розумінню відповідає таке **визначення регіону**: “Під регіоном варто розуміти територіально-спеціалізовану частину народного

господарства країни, що характеризується єдністю й цілісністю відтворювального процесу” [3].

Тому що регіон і територія співвідносяться як частина й ціле, можна виділити визначення територіального й регіонального управління.

**Регіональне управління** має справу з відтворювальними процесами, локалізованими на конкретній території. Регіональні процеси унікальні, їхня ефективність залежить від структурної, інвестиційної, соціальної, природоохоронної, фінансової, зовнішньоекономічної регіональних політик. Від того, наскільки збалансовані ці політики, залежить комплексний пропорційний розвиток регіональної економіки.

Отже, регіон є не тільки підсистемою соціально-економічного комплексу країни, а й відносно самостійною його частиною із закінченим циклом відтворення, особливими формами прояву стадій відтворення й специфічними особливостями соціальних і економічних процесів.

**Територіальне управління** означає регулювання процесів суспільного відтворення з метою підвищення його ефективності за рахунок удосконалювання територіального поділу праці й міжрайонних зв'язків. Уживається цей термін у тому випадку, коли мова йде про просторове розміщення продуктивних сил і територіальних пропорцій соціально-економічного розвитку всієї країни. *Територіальне управління є виключним правом уряду й покликане забезпечити реалізацію соціально-економічної стратегії суспільного відтворення з урахуванням особливостей територіального аспекту.*

Таким чином, **територіальне управління** – це спеціально організовані системні дії, які направлені на забезпечення стабільного, збалансованого відтворення соціального, господарського, природного потенціалів територій при позитивній динаміці параметрів рівня та якості життя населення.

Територіальне управління здійснюється за допомогою широкого спектру дій, за допомогою яких місцева адміністрація стимулює розвиток економіки, створює нові робочі місця, збільшує можливості для тих видів економічної діяльності, в яких зацікавлена місцева громада.

Головною метою територіального управління є підвищення якості життя населення, а саме:

- підвищення доходів, покращення здоров'я населення та підвищення його освітнього рівня;

- створення умов, які сприяють зростанню самоповаги людей в результаті формування соціальної, економічної, політичної та інституціональної систем, орієнтованих на повагу до людської гідності;

- збільшення рівня особистої свободи людей, у тому числі й економічної свободи.

## **1.2. Об'єкти і суб'єкти державної регіональної (територіальної) політики**

Серед науковців немає одностайної думки щодо однозначного визначення суб'єкта і об'єкта державної регіональної політики. На думку більшості, домінує погляд, згідно з яким провідним *суб'єктом цієї політики визнається держава, а об'єктами - соціально-економічні процеси, що протікають на певній території, соціальні верстви населення, територіальні чи галузеві пропорції господарства.*

У законодавчому плані суб'єктами державної регіональної економічної політики визнаються центральні та місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції вирішують питання, пов'язані з соціально-економічним розвитком регіонів [13].

До об'єктів державної регіональної політики зараховують територіальні утворення, в межах яких здійснюється державне управління і місцеве самоврядування.

*Об'єктами державної регіональної політики в ринкових умовах господарювання виступають самі регіони, які відрізняються між собою за темпами економічного розвитку, умовами для зайнятості населення та рівнем його життя.*

Спеціальним об'єктом регіональної політики можуть бути депресивні чи моно-профільні території, зони стихійного лиха, природних, антропо- і техногенних катастроф. Як правило, у центрі уваги державної регіональної політики постійно перебувають проблемні регіони, території яких характеризуються найвищим загостренням соціально-економічних проблем, пов'язаних з нераціональним розміщенням продуктивних сил. Такі проблемні регіони існують в усіх країнах світу незалежно від рівня їх соціально-економічного розвитку.

### 1.3. Типологія регіонів

При формуванні і реалізації ефективної регіональної політики розробляють типологію регіонів як об'єктів цієї політики. В основу типології можуть бути покладені різні ознаки: природно-географічні, геополітичні, демографічні, соціально-економічні.

Основними індикаторами, за якими визначають тип регіону, є:

- ◆ виробництво внутрішнього валового продукту (ВВП) на душу населення;

- ◆ показники демографічної ситуації та якості життя людей;

- ◆ техногенне навантаження економічних районів;

- ◆ фінансовий стан і самозабезпеченість регіону;

- ◆ активність інвестиційної політики;

- ◆ забезпеченість бюджетної сфери.

Відповідно до структури економіки регіони, вирізняють: індустріальні, індустріально-аграрні і аграрні території.

Для успішної реалізації державної регіональної економічної політики необхідно враховувати міжрегіональні і міждержавні економічні зв'язки. Виділяють також експортно- та імпорто-орієнтовані території.

Часто виділяють стратегічно важливі для держави території з метою можливого залучення іноземних інвестицій, зайнятості робочої сили, ефективного використання природних ресурсів. Сюди належать природні географічні та геополітичні характеристики територій, зокрема прикордонні, віддалені від основної території держави, приморські території [31].

*Типологія територій проводиться також:*

- *за рівнем економічного розвитку:* слабкий, середній, високий.

Цей показник є відносним і визначається в процесі порівняння показників економічного розвитку (ВВП на душу населення, показники зайнятості населення, показники ефективності виробництва) з аналогічними показниками національного виробництва в цілому.

- *за темпами економічного розвитку:* депресивний, стагнующий, прогресивний. Визначається залежно від того, чи є показники економічного росту від'ємними, додатними, чи такими, що дорівнюють нулю.

- *за типом територіальної структури:* вузловий, однорідний. Вузловим називають регіон, де регіоноутворювальні ознаки якого спадають від центру до периферії. Однорідним

називають регіон, де регіоноутворювальні ознаки якого в різних точках регіону відрізняються слабо.

***Типологія регіонів (територій) може проводитися й за такими показниками:***

- *Коефіцієнт щільності населення.* Розраховується як відношення кількості населення до площі регіону.

- *Демографічні показники.* До них належать тривалість життя, коефіцієнти смертності, народжуваності, віково-статева структура населення тощо.

- *Характер і коефіцієнт промислової спеціалізації.* Досліджується галузева структура виробництва регіону. Розраховується частка кожної галузі в регіональному виробництві, а також частка регіонального виробництва певної галузі в національному виробництві.

Класифікація регіонів також здійснюється за такою ознакою, як рівень економічної і соціальної безпеки. Внутрішньою загрозою соціальній безпеці регіонів є інтенсивне посилення майнового розшарування населення, зростання бідності та чисельності безробітних. Певну загрозу економічній безпеці регіонів становить низька конкурентна спроможність продукції, високий рівень опрацювання основних виробничих фондів, незадовільна екологічна ситуація та недостатня забезпеченість інфраструктурними об'єктами, зокрема комунального господарства.

Типологія регіонів дає можливість конкретно оцінити ситуацію і визначити прийнятні методи і форми регулятивного впливу на регіональний розвиток та диференціювати їх залежно від реальної соціально-економічної ситуації в регіоні.

Таким чином, суб'єктно-об'єктні відносини мають динамічний характер. Реальною може бути ситуація, коли об'єкт виступає суб'єктом і навпаки. В умовах зростання ролі регіонів у розбудові держави і зміцненні її економічного потенціалу, територіальні громади, організації, колективи перетворюються з об'єктів регіональної політики в активних суб'єктів, які разом з державними органами істотно впливають на процес формування і реалізації регіональної політики.

Держава відіграє провідну роль у формуванні і реалізації регіональної економічної політики. Вона визначає концептуальні основи та інституційні засоби регіональної політики, здійснює її правове, наукове і організаційне забезпечення.



#### **1.4. Цілі, принципи, функції та методи територіального управління**

Якщо говорити про завдання територіального управління то, як і у будь-якого іншого виду управління, воно полягає у досягненні мети, тобто бажаного стану об'єкту у майбутньому, завчасно визначених цілей.

##### ***Цілі територіального управління класифікуються:***

а) за змістом – економічні, політичні, екологічні, науково-технічні;

б) за часом – довгострокові (10 – 15 років), середньострокові (3 – 5 років), короткострокові (на рік);

в) за рівнем, на якому вони визначаються і досягаються: загальнодержавні та адміністративно-регіональні одиниці.

*Економічні цілі* передбачають збалансований пропорційний розвиток регіонів, нарощування та ефективного використання його ресурсного потенціалу.

*У політичних цілях* відповідно до визначених Верховною Радою засад внутрішньої і зовнішньої політики відображаються завдання політичного розвитку суспільства, особливості їх вирішення в умовах конкретного регіону.

*Зміст соціальних цілей* полягає у підвищенні добробуту місцевого населення.

*Екологічні цілі* пов'язані з вирішенням проблем охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування.

*Науково-технічні цілі* конкретизують напрямки розвитку і використання науково-технічного потенціалу регіону.

Зміст і завдання *довгострокових цілей* визначають державні і регіональні програми; *середньострокові* – конкретизують визначені довгостроковими цілями завдання щодо забезпечення збалансованого і пропорційного розвитку економіки регіону, а *короткострокові* – деталізують середньострокові і є цілями оперативного управління.

Важливе значення має класифікація цілей за рівнем, на якому вони визначаються і здійснюються. За цією ознакою розрізняють: загальнодержавні та цілі територіально-адміністративних одиниць.

##### ***Принципи територіального управління.***

Управління регіоном опирається на розуміння того, що: а) регіон має складну структуру; б) складені елементи регіональної системи вимагають для свого управління розробки специфічного механізму управління; в) ці механізми повинні бути взаємно

несуперечливі. Управління на територіальному рівні опирається на певну систему методологічних принципів.

1. *Принцип цільового управління.* Ціль управління впливає з інтересів, властивих об'єкту управління. Тому що об'єктом управління є регіон, то його інтереси визначаються інтересами населення, що проживає на його території (матеріальне благополуччя, можливість духовного розвитку, фізичне здоров'я й загальний високий рівень якості життя). При цьому мета розвитку регіону повинна бути кількісно визначеною, конкретно й проранжованою за строками досягнення.

2. *Принцип використання регіональних переваг у територіальному розподілі праці.* Суть його полягає в тому, що система управління регіональним розвитком повинна забезпечувати використання природно-кліматичних і соціально-економічних переваг регіону в територіальному розподілі праці й сприяти комплексному розвитку регіональної економіки. Дія цього принципу проявляється в активізації факторів використання можливостей, породжуваних територіальною близькістю промислових підприємств.

Це дає, по-перше, агломераційний ефект при будівництві й реконструкції, що виникає за рахунок економії при створенні й експлуатації міжгалузевих виробництв загального користування. По-друге, територіальна близькість є передумовою створення й експлуатації міжгалузевих виробництв, що спеціалізуються на обслуговуванні всієї промисловості регіону незалежно від її відомчої підпорядкованості. Ефект у цьому випадку виникає в силу спеціалізації й кооперації, що дозволяє виробляти дану продукцію з меншими витратами, ніж при роздробленому, дрібному виробництві. Аналогічним буде ефект при організації кооперування й комплексування виробництва на території регіону, що дозволяє повніше використати відходи, заощаджувати на транспортних витратах.

3. *Принцип економічної самостійності* характеризує не тільки відсутність директивного втручання держави в справи регіонів. Він відображає визнання різних форм власності й економічної самостійності всіх власників. Крім того, економічна самостійність означає необхідність чіткого розподілу повноважень і функцій управління між різними рівнями влади й створення фінансово-економічних умов для їхньої реалізації.

4. *Принцип самофінансування* означає, що розвиток регіону повинен здійснюватися, насамперед, за рахунок доходів, що утворюються на самій території.

5. *Залежність між ефективністю економічного розвитку регіональної економіки й формуванням ресурсної бази соціального й загальноекономічного розвитку регіону.* Відповідно до цього принципу повинні бути враховані й задіяні економічні інтереси, що стимулюють розвиток економіки й зростання її ефективності.

6. *Принцип відповідальності за реалізацію функцій управління, що представляє суть і зміст управління на рівні регіону даного рангу.*

Реалізація всієї системи принципів дозволить створити передумови для формування надійної й стійкої системи управління. Усі ці принципи повинні бути покладені, насамперед, в основу законодавчих і нормативно-правових актів, що створюють контури системи управління регіональною економікою й визначають вибір конкретних інструментів і важелів механізму управління.

7. *Принцип гуманізму* передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади.

8. *Принцип унітаризму* гарантує цілісність території України, виключає можливість створення у складі України будь-яких державоподібних утворень та забезпечує єдність державного механізму. В адміністративно-територіальних одиницях не можуть створюватися органи, які конкурують з місцевими органами державної влади. Вони можуть мати тільки власні органи самоврядування, порядок формування та компетенція яких визначаються виключно законами України.

9. *Принцип конституційності та законності* – реформування територіальної організації влади здійснюється відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між органами державної влади, органами самоврядування.

10. *Принцип оптимальної децентралізації* передбачає раціональний розподіл компетенції між органами державної влади, місцевого та регіонального самоврядування, встановлення організаційно-правових меж самостійного вирішення органами самоврядування питань місцевого значення, які зумовлюються потребами загальнодержавного розвитку.

11. *Принцип узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів* сприяє найповнішій реалізації інтересів громадян, територіальних громад і спільнот, народу України, слугує розвиткові процесів консолідації суспільства й запобігає небезпечним для конституційного ладу держави соціально-політичним процесам, зумовлює обсяг і характер законодавчого визначення компетенції органів державної влади, органів самоврядування.

12. *Принцип партнерства* вимагає налагодження постійної тісної співпраці між органами державної влади та органами самоврядування, а також підприємствами, організаціями, установами у розробленні та реалізації заходів щодо територіального розвитку.

13. *Принцип збалансованого розвитку регіонів* зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням особливостей їх потенціалу і відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством.

14. *Принцип гласності* вимагає обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків в системі територіальної організації влади, широкої поінформованості громадян про організацію та діяльність органів публічної влади.

14. *Принцип державної підтримки і гарантованості місцевого регіонального самоврядування* визначає обов'язок держави правовими, організаційними й матеріально-фінансовими засобами сприяти розвиткові місцевого, регіонального самоврядування з метою ствердження демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності управління суспільно значущими справами.

15. *Принцип територіальності місцевого самоврядування* характеризує реалізацію цієї форми публічної влади на територіях, які відмежовані одна від одної.

16. *Принцип підзвітності і відповідальності* органів місцевого та регіонального самоврядування перед територіальними громадами, спільнотами характеризує ці органи як такі, що утворюються і функціонують з метою найбільш повного задоволення потреб та реалізації інтересів жителів адміністративно-територіальних одиниць, вимагає запровадження дієвих механізмів контролю територіальних громад і спільнот за їх діяльністю.

17. *Принцип сталого розвитку* – розвитку суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;

19. *Принцип історичної спадкоємності* – врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів.

### ***Функції територіального управління.***

Дієвість територіального управління залежить від реалізації ним як основних (планування, організування, координування, контролювання, мотивування), так і специфічних функцій (інтегруючої, перерозподільної, стимулюючої, оптимізаційної тощо).

Особливість специфічних функцій полягає у такому.

- Інтегруюча функція регіонального управління пов'язана з узгодженням управлінських рішень різних об'єктів господарювання на основі стратегії розвитку регіону в цілому.

- Перерозподільна функція полягає у маневруванні фінансовими, трудовими і природними ресурсами з метою отримання кращих кінцевих результатів господарювання.

- Стимулююча функція спрямована на створення умов для всебічного розвитку підприємництва, конкуренції в сфері використання ресурсів регіону, заохочення тих інституціональних одиниць, діяльність яких сприяє поліпшенню соціально-економічної ситуації в регіоні в цілому.

- Соціальна функція спрямована на підтримку життєдіяльності найбільш вразливих верств населення за рахунок бюджетних та інших коштів (спеціальних фондів).

- Оптимізаційна функція полягає у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх економічної, соціальної, культурної та екологічної ефективності.

- Функція регіонального управління, головним завданням якої є відтворення регіону як соціально-економічної системи. Регіон як система виконує в цьому сенсі чотири підфункції: адаптивну, цільову, інтегровану і функцію регулювання прихованих напрямків розвитку системи. Тому їх реалізація механізмами регіонального управління здійснюється опосередковано, через планування, організацію, облік, контроль і регулювання розвитку регіону.

- Господарча функція – має забезпечувати досягнення стабільного економічного зростання, ефективного використання виробничого і наукового потенціалу, створення в регіоні необхідної ринкової кон'юнктури і конкуренції, а також його інвестиційної привабливості.

- Демографічна функція – включає забезпечення повної зайнятості населення в регіоні, активізацію соціальних факторів, що впливають на природний приріст і відтворення населення, формування трудового потенціалу регіону.

- До екологічної функції входять вирішення проблем, що пов'язані з утилізацією відходів, зниженням матеріаломісткості виробництва, очищенням води тощо.

- До соціально-побутової функції можна віднести вирішення завдань житлового будівництва і комунального господарства.

Ступінь ефективності виконання регіонами вищеназваних функцій залежить від ряду факторів, а саме: рівня розвитку народногосподарського комплексу, ступеню забезпеченості трудовими ресурсами і рівнем їх кваліфікації, унікальними властивостями регіону, ступеня забезпеченості регіону природними ресурсами і геополітичного положення регіону.

Суб'єктами виконання вказаних функцій є органи державної влади та місцевого самоврядування, система яких в Україні визначена Конституцією і законами "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації".

Законодавство розмежовує повноваження між центральними і місцевими органами державної влади і представницькими органами, враховуючи умови певного фіксованого періоду.

Динамічність відтворювальних процесів і відносна інертність законодавчого об'єктивно зумовлюють відставання у формуванні державної регіональної політики. В цих умовах в територіальному управлінні повинні застосовуватися такі методи, які давали б можливість ліквідувати або принаймні пом'якшити вказане протиріччя.

**Методи територіального управління** – це сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, регіональних органів влади, впливу суб'єктів територіального управління на об'єкти.

**Залежно від ознак, покладених в основу класифікації, виділяють такі групи методів управління.**

1. За характером впливу на ринкові процеси – прямі й непрямі.
2. За широтою впливу – загальноекономічні й селективні.
3. За каналами впливу – економічні, адміністративні, правові.
4. За політикою дії і формами реалізації – податкові, бюджетні, кредитно-грошові, цінові, антимонопольні, зовнішньоекономічні, інституціональні [42].

*Основні методи прямого впливу* на розвиток регіону включають:

- ◆ розробку планів і прогнозів;
- ◆ бюджетне фінансування економічних і соціальних цільових програм, інвестиційних проектів;

- ◆ розміщення на підприємствах регіону замовлень для загально-регіональних потреб;

- ◆ надання субвенцій для окремих підприємств, що працюють у складних соціально-економічних умовах;

- ◆ здійснення націоналізації або приватизації підприємств тощо.

*До методів непрямого впливу на процеси розвитку регіону відносяться:*

- ◆ створення умов для залучення з інших регіонів і з-за кордону інвестицій для реалізації завдань регіонального розвитку;

- ◆ компенсація додаткових витрат, які ті або інші господарюючі суб'єкти зазнають при вирішенні регіональних проблем;

- ◆ надання податкових пільг підприємствам, що виконують соціальні функції;

- ◆ введення диференційованих норм амортизації для прискорення технічної реконструкції й модернізації виробництва;

- ◆ регулювання цін на продукцію держсектора, підприємств-монополістів, на соціально значущі товари й т. ін.

Регіональні органи управління залежно від необхідної широти впливу на соціально-економічні процеси можуть використовувати *загальноекономічні або селективні методи* керування. При цьому на основі загальноекономічних методів (бюджетно-фінансових, цінових, кредитно-грошових й ін.) забезпечується вплив на всіх суб'єктів економіки регіону, а селективні методи носять цілеспрямований, вибірковий характер і забезпечують вплив на окремі групи суб'єктів (наприклад, регулювання ставок різних місцевих податків і зборів, що мають цільове призначення).

У системі методів управління соціально-економічним розвитком регіону важливе значення має вибір оптимального поєднання *адміністративних і економічних методів*.

*Адміністративні методи* дозволяють забезпечити реалізацію загально-регіональних інтересів (інтересів регіональної системи як єдиного цілого), перевагу цих інтересів над інтересами окремих суб'єктів територіального управління.

*Адміністративні методи управління здійснюються у формі:*

- ◆ прямих адміністративних розпоряджень, постанов, що мають обов'язковий характер, адресованих суб'єктам територіального управління, що впливають на конкретно сформовану ситуацію;

- ◆ установлення правил, що регулюють діяльність

функціонуючих у регіоні підприємств і організацій різних форм власності (нормативне регулювання);

- ◆ розробки рекомендацій, а також впливу, здійснюваного за допомогою контролю (наприклад фінансово-бюджетного) і нагляду (наприклад нагляду за дотриманням державних стандартів).

В основі адміністративних методів лежить дотримання обов'язковості виконання приписів, а також можливість застосування примусу відносно окремих підприємств, що порушують установлені правила.

*До адміністративних методів управління належать:*

- ◆ визначення умов придбання, створення, перетворення об'єктів муніципальної власності;

- ◆ затвердження переліку об'єктів муніципальної власності, придбання, створення й перетворення яких вимагає згоди місцевої адміністрації;

- ◆ визначення умов і порядку роздержавлення й приватизації муніципальних підприємств;

- ◆ установлення порядку й умов створення або перетворення об'єктів інфраструктури, розміщення їх на території;

- ◆ визначення порядку державної реєстрації комерційних організацій;

- ◆ установлення порядку ліцензування окремих видів діяльності;

- ◆ визначення правил користування природними ресурсами, припинення діяльності підприємств у випадку порушення екологічних, санітарних, будівельних норм;

- ◆ визначення порядку надання й вилучення земельних ділянок;

- ◆ розміщення підприємств різних форм власності на території.

За допомогою адміністративних методів регіональні органи можуть здійснювати управління й регулювання процесів приватизації, формування й розвиток муніципальних підприємств і організацій, розміщення нових підприємств на території регіону, залучення іноземного капіталу, використання регіональних природних ресурсів, а також соціальних процесів. Адміністративні методи повинні використовуватися в комплексі з економічними методами, оптимальне сполучення з якими в єдиній системі може забезпечити нормальне функціонування економіки регіону.

Основні відмітні риси адміністративних і економічних методів територіального управління полягають в наступному.



*Адміністративні методи* засновані на конкретно-адресних завданнях, орієнтованих на досягнення цілей системи шляхом формування її чіткої структури, створення умов для прийняття й реалізації управлінських рішень. Вони виражають прямий вплив на керовані об'єкти, маючи на меті переважно інтереси органу управління. Основна частка відповідальності за прийняття рішення лягає на орган управління, права керованих об'єктів можуть бути обмежені. Адміністративні розпорядження, як правило, однозначні, вимагають обов'язкового виконання, не допускають істотних відхилень від розпоряджень. На відміну від адміністративних економічні методи базуються на загальних правилах поведінки, вибору варіантів економічної стратегії. Вони впливають на об'єкти управління, ураховують економічні інтереси підприємств різних форм власності.

*Економічні методи* припускають повну самостійність суб'єктів економіки регіону при високій відповідальності за вжиті дії і їхні наслідки, спонукають суб'єкти до підготовки альтернативних рішень і вибору оптимального з погляду інтересів кожного суб'єкта й з урахуванням припустимого економічного ризику.

*Сутність економічних методів* полягає в тому, щоб шляхом непрямого впливу на економічні інтереси суб'єктів економіки регіону за допомогою таких інструментів, як податки, кредити тощо, створювати механізми їхньої орієнтації на ефективний режим функціонування регіональної економіки по можливості без прямого втручання органів управління, але у встановлених цими органами рамках.

Економічні методи управління засновані на використанні системи стимулів, що передбачають економічну зацікавленість і відповідальність підприємств та організацій регіону за наслідки прийнятих рішень й спонукають підприємства брати участь у виконанні завдань комплексного соціально-економічного розвитку регіону.

*До інших економічних методів управління належать:*

◆ регулювання цін і тарифів на певні види товарів та послуг (стримування цін на сировину, енергоносії, дворівневі ціни для виробників і споживачів);

◆ стимулювання збільшення пропозицій певних видів товарів (надання пільг виробникові, дотації на оплату споживаних ресурсів, дозвіл прискореної амортизації, зниження ставок або повне

звільнення від податків, дозвіл на утворення неоподатковуваних страхових фондів, допомога в підготовці персоналу);

◆ стимулювання інвестиційної діяльності виробників (державні гарантії під кредити комерційних банків, надання на пільгових умовах в оренду або продаж із знижкою об'єктів державної власності — ділянок землі й виробничих фондів, забезпечення вільного доступу до державних патентів та іншої науково-технічної інформації, сприяння створенню різних форм взаємодії науки з виробництвом);

◆ стимулювання обмеження попиту на окремі види продукції (регулювання цін, зняття пільг за цими товарами).

*Правові методи.* Переміщення центру уваги в управлінні процесами соціально-економічного розвитку безпосередньо на місця – об'єктивна вимога часу. Вона потребує чіткого розподілу повноважень між ланками управлінського ланцюга: центр – область – район – місто, село, селище і між радами і державними адміністраціями. З цією метою потрібно використовувати правові методи, до яких відносяться законодавчі та нормативні акти, різноманітні положення, зокрема про статус області, великих міст, адміністративних районів, про планування, регіональні програми та інші.

Економічні, правові та адміністративні методи слід застосовувати з урахуванням розвитку ринкових відносин і функцій регіонального управління. Динамічність відтворювального процесу та відносна інертність законодавчого об'єктивно зумовлюють відставання у формуванні державної регіональної політики, тому в цих умовах при управлінні регіональною економікою слід звертатися до таких методів, які б якщо не ліквідували то принаймні пом'якшували вказане протиріччя

### ***Питання для самоконтролю***

1. Дайте визначення основних понять: «регіон», «територія», «район».

2. Чи є тотожними поняття «територія» і «регіон»?

3. Дайте визначення понять "територіальне управління" та "територіальна організація влади".

4. Чи є поняття "управління територією" та "територіальне управління" тотожними?

5. Назвіть об'єкти та суб'єкти територіального управління в Україні? Наведіть приклади.

6. Охарактеризуйте основні принципи територіальної організації влади та територіального управління в Україні. Які, на Ваш погляд, є найбільш значущими?

7. У чому полягає головна мета територіального управління? Дати розгорнуту відповідь.

8. Назвіть основні критерії, за якими визначають тип регіону?

9. Охарактеризуйте основні типи регіонів (територій) за темпами економічного розвитку.

10. Охарактеризуйте основні типи регіонів (територій) за рівнем економічного розвитку.

11. Охарактеризуйте основні типи регіонів за типом територіальної структури.

12. У чому полягають основні цілі територіального управління? Охарактеризуйте їх.

13. Назвіть найбільш важливі, з вашої точки зору, принципи територіального управління. Обґрунтуйте свою відповідь.

14. Охарактеризуйте основні та специфічні функції територіального управління.

15. Від яких факторів залежить ступінь ефективності виконання регіонами своїх функцій?

16. .... - це сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, регіональних органів влади, впливу суб'єктів територіального управління на об'єкти. Якого поняття стосується дане визначення?

17. Назвіть основні групи методів, які використовуються у територіальному управлінні. Охарактеризуйте їх.

## ТЕМА 2. ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

### ПЛАН

- 2.1. Територія як політико-правовий та державно-управлінський феномен
- 2.2. Адміністративно-територіальний поділ країни
- 2.3. Чинники, що визначають адміністративно-територіальний поділ України
- 2.4. Система адміністративно-територіального устрою України
- 2.5. Особливості та проблеми сучасного територіально-адміністративного устрою України

#### **2.1. Територія як політико-правовий та державно-управлінський феномен**

Поняття території є однією із центральних категорій у політико-правовій та державно-управлінській науці. Розглядаючи територію як одну з основних ознак будь-якої держави, необхідно мати на увазі, *що територія є також життєвим простором людей*. Тому для кожної держави питання територіального устрою мають важливе стратегічне значення.

Держава поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, в яких утворюються та функціонують органи публічної влади, налагоджується управління цими територіями. З огляду на це *життєвий простір країни впорядковується у державний, геополітичний, господарсько-економічний, соціально-культурний, правовий, інформаційний та інші простори* [2, 32, 33]

Саме тому територія держави завжди була і залишається одним із ключових ресурсів її розвитку, а територіальний потенціал – одним з основних показників для оцінки сучасних держав, раціональне використання якого є важливим чинником ефективного та безпечного розвитку будь-якої країни. Такого роду раціоналізації сприяє вироблення цілісної, об'єктивної, що відповідає сучасним потребам політико-правового та державно-управлінського розвитку, наукової концепції територіального устрою сучасної держави, заснованої на пріоритеті розвитку й охорони державної території на благо та в інтересах суспільства.

Держави нерідко відрізняються не тільки за рівнем економічного розвитку, соціальною структурою населення, політико-правовою системою, характером духовно-культурного життя, а й своєю

адміністративно-територіальною організацією. Крім групових відмінностей, кожній країні притаманні елементи унікальної своєрідності, пов'язані з конкретно-історичними умовами життя народів, у тому числі і в територіальному вимірі. Усі ці відмінності, природно, віддзеркалюються в національних особливостях адміністративно-територіального устрою та процесу.

Територія є неодмінною умовою розвитку всього державного життя. Територія, поряд із категоріями “народ” та “влада”, утворює тріаду елементів, які формують державу. По суті, територія держави уможлиблює саме виникнення, існування, організацію та функціонування держави. Саме тому традиційно під *територією держави* розуміють простір самовизначення народу, в межах якого держава здійснює свій суверенітет та свою юрисдикцію, а під її конституційно-правовим статусом – певне правове положення території в державі, яке включає її склад, функції, режим, а також правові принципи і гарантії даного статусу.

Як правило, *під територією* (лат. *territorium* – область, територія, від *terra* – земля) розуміються різні простори земної кулі із її сухопутною та водною поверхнями, надрами та повітряними просторами, а також космічний простір та небесні тіла, які існують у ньому. Термін “територія” використовується для визначення різних категорій земного та позаземного простору, відмежованих від інших відповідних просторів певними поверхнями (кордонами), які мають той чи інший юридичний статус і відповідний правовий режим.

***Уся територія поділяється на три групи:***

- ◆ державна територія;
- ◆ територія з міжнародним режимом;
- ◆ територія зі змішаним режимом.

***Державною є така територія***, на яку поширюється її влада, і яка перебуває під суверенітетом певної держави. Тобто це територія, яка належить певній державі, – простір, зафіксований державним кордоном, у межах якого держава здійснює своє територіальне верховенство. Належність та верховенство є двома основними ознаками державної території. Деякі винятки можливі у випадках воєнної окупації та міжнародно-правової оренди території.

***До територій із міжнародним режимом*** належать земні простори, які розташовані за межами державної території і які не належать будь-кому окремо, але перебувають у спільному користуванні всіх держав відповідно до міжнародного права. Це

насамперед відкрите море, повітряний простір над ним та глибоководне морське дно за межами континентального шельфу.

*До територій із змішаним режимом* відносять континентальний шельф та виключну морську (економічну) зону. Ці райони не перебувають під суверенітетом держав та не входять до складу державних територій, але кожна прибережна держава має суверенні права на розвідку та розробку природних ресурсів континентального шельфу й виключної морської (економічної) зони, які прилягають до неї, а також на охорону природного середовища цих районів. Обсяг цих прав визначається міжнародним правом, зокрема Конвенцією про континентальний шельф 1958 р. та Конвенцією ООН з морського права 1982 р. У межах цих прав кожна держава видає свої закони та правила, які регулюють відповідні види діяльності. В інших випадках на континентальному шельфі та виключній (морській) економічній зоні діють принципи й норми міжнародного морського права.

Космічний простір існує за межами земних територій, правовий режим його використання визначається принципами та нормами міжнародного космічного права. Він не підлягає національному привласненню будь-яким чином та відкритий для дослідження й використання всіма державами на основі рівності.

*Предметом конституційно-правового регулювання є територія держави. Територія держави включає* власне територію, тобто сушу або сухопутну територію, акваторію або водні простори (внутрішні морські води і територіальне море), повітряну територію (простір над сухопутною і водною територіями, умовно до космічного простору), а також підземну територію (простір під сухопутною і водною територіями до технічно доступної глибини).

Територія в її конституційно-правовому та державно-управлінському розумінні – це найважливіший показник державності. У ній найбільш повно відчувається така ознака системної організації, як цілісність. Цілісність виступає умовою існування держави як системи, вираженням усіх інших її ознак. І цілісність території як елемент цілісності держави є неодмінною умовою стабільності, стійкості відповідного суспільства.

*Проблема державної території та адміністративно-територіального устрою* насамперед пов'язана з тим, що державна територія має складну структуру:

*по-перше*, вона включає як сухопутну територію, так і територіальне море, внутрішні води, надра, повітряний простір;

*по-друге*, державна територія має відповідну внутрішню організацію – вона поділяється на окремі територіальні (політико-територіальні, самоврядні чи адміністративно-територіальні) одиниці, система яких утворює адміністративно-територіальний поділ держави. При цьому до політико-територіальних можна віднести територіальні одиниці, що характеризуються визначеною політичною самостійністю, мають окремі атрибути державності (конституцію, власне законодавство, систему органів державної влади, громадянство і т. ін.), що дає підстави визначати їх статус як державно подібних утворень (наприклад суб'єкти федерації, політичні автономії). Самоврядними є такі територіальні одиниці, що служать просторовою (територіальною) основою місцевого (регіонального) самоврядування, а адміністративно-територіальними – одиниці, що штучно створені центральною владою з метою визначення просторових кордонів для діяльності місцевих органів державної влади.

У цілому територіальний устрій конкретної держави визначається її історичною та культурною еволюцією, становленням і розвитком економічної системи, політичних і правових інститутів.

***Формування території держави та її територіального устрою займає тривалий час та залежить від низки чинників:***

- економічних – історично сформованих форм господарського зв'язку між територіями;
- демографічних – кількості населення, його складу, щільності населення;
- географічних – розмірів території і навіть клімату та ландшафту;
- історичних – спільності мови, культури, укладу життя;
- політичних – способу “збирання” земель (територій) у єдину державу (це могло бути добровільне об'єднання дрібних держав до складу єдиної великої держави, насильне приєднання та утримання певних територій – анексія та ін.).

У сучасну епоху на вибір форми територіального устрою потужний вплив має національний чинник. Під його безпосереднім впливом нації і народності, які компактно проживають, утворюють власні національні держави або національно-державні утворення (автономії, засновані за національною ознакою).

Функції території доцільно визначати як основні напрями або види (форми) використання та реалізації геополітичного, господарсько-економічного, духовно-культурного, інформаційного та

іншого потенціалів території як цілісної системи, необхідні для вирішення певних завдань та досягнення цілей, поставлених суспільством перед державою в даний момент і на перспективу.

*До числа основних функцій території держави* доцільно відносити: геополітичну, господарсько-економічну, соціальну, духовно-культурну, екологічну функцію; захисту державного суверенітету і національної безпеки; забезпечення й захисту життєдіяльності населення; прав та основоположних свобод людини і громадянина; організації діяльності органів публічної влади; інформаційну, комунікативну, забезпечення простору для дії нормативно-правових актів; стабілізаційну, контрольну та інші функції тощо.

## **2.2. Адміністративно-територіальний поділ країни**

Адміністративно-територіальний устрій держави є важливим чинником, що забезпечує її територіальну цінність, стимулює її динамічний і збалансований соціально-економічний розвиток, ефективне використання ресурсного потенціалу, а також необхідною передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах як територіально-адміністративних утворень, так і держави в цілому.

Слід розрізняти такі категорії та терміни, як “адміністративно-територіальний поділ” і “адміністративно-територіальна одиниця”.

*Адміністративно-територіальний устрій* – це поділ території держави на певні частини (області, провінції, департаменти тощо), відповідно до якого будується і функціонує система державних і місцевих органів держави.

*Адміністративно-територіальний поділ країни* – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям [3].

Поняття "адміністративно-територіальний устрій" слід розуміти у двох значеннях: як процес поділу території на адміністративно-територіальні одиниці і як стан, що є результатом цього процесу.

Питання адміністративно-територіального поділу в Україні, до прийняття нового законодавства, регламентувалися Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, затвердженим Указом Верховної Ради "Про



порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України" від 12 березня 1995 р.

Відповідно до цього Положення адміністративно-територіальними одиницями в Україні були: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада і селище. Населені пункти, розташовані на території України, поділяли на міські та сільські. До міських населених пунктів належали міста республіканського, обласного, районного поділу та селища міського типу, до сільських – села і селища незалежно від їх адміністративного підпорядкування.

**Адміністративно-територіальна одиниця** – це частина єдиної території країни, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці України поділяються на населені пункти і регіони.

Соціально-економічна однорідність регіону є привабливою рисою регіону як об'єкта управління. Але для того щоб регіон набув статусу об'єкта державного управління, необхідно щоб його межі збігалися з адміністративними межами. Тобто держава законодавчим актом повинна визначити адміністративно-територіальний устрій і закріпити адміністративні межі. Внаслідок цього утворюються адміністративно-територіальні одиниці (АТО). Слід пам'ятати, що межі регіону не обов'язково збігаються з межами утворених АТО. Адже основою утворення регіону є об'єктивні процеси, а основою утворення АТО - суб'єктивні.

**Адміністративно-територіальна одиниця** - територія, основними ознаками якої є:

- чітко визначені межі території (адміністративні межі);
- наявність управлінської діяльності, до якої найчастіше разом з місцевою державною адміністрацією входять і органи місцевого самоврядування.

**АТО класифікуються** залежно від *форми державного устрою*, а також за *фактом утворення*.

*Залежно від форми державного устрою* розрізняють суб'єкти федерації (у федеративних державах) і суб'єкти місцевого управління (можуть утворюватись як у федеративних державах, так і в унітарних).

*За фактом утворення* розрізняють "природні" (базові) АТО - території, формування яких має глибоке історичне коріння (села,

селища, міста), і "штучні" - такі, що створені актами державної влади.

Особливістю "природних" АТО є наявність у них місцевого самоврядування. Населення "штучних" АТО створює вторинну територіальну громаду, яка може бути суб'єктом місцевого самоврядування, а може й не бути. Так, для України до "штучних" АТО можна віднести області, райони, райони в містах, до "природних" - міста, селища, села [71].

Таблиця 2.1

**Адміністративно-територіальний устрій України**  
станом на 01.10.2016 р.  
(за даними офіційного сайту Верховної Ради України)

№ п.п.	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста				СМТ	Сільські населені пункти			Ради							
		Сільські	У містах	Всього	Обл. знач.	Рай. знач.	3 рай. поділ.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Районні		Міські			Селищні	Сільські
													Сільські	У містах	Всього	Міст обл. знач.	Міст рай. знач.		
1	Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	947	30	917	314	14	3	16	11	5	38	243
2	Вінницька	27		17	6	11		29	1444	123	1321	730	27		17	6	11	28	658
3	Волинська	16		10	4	6		20	966		966	403	16		10	4	6	20	357
4	Дніпропетровська	22	18	18	13	5	3	43	1265	50	1215	338	22	15	18	13	5	37	246
5	Донецька	18	21	51	27	24	4	125	1057	190	867	391	17	9	51	27	24	75	239
6	Житомирська	23	2	12	5	7	1	38	1458	19	1439	602	23	2	12	5	7	35	530
7	Закарпатська	13		10	5	5		19	568		568	344	13		10	5	5	19	302
8	Запорізька	20	7	14	5	9	1	20	853	41	812	298	20		14	5	9	20	244
9	Івано-Франківська	14		15	6	9		23	736	20	716	511	14		15	6	9	23	459
10	Київська	25		26	13	13		28	1119	5	1114	678	25		24	12	12	28	601
11	Кіровоградська	21	2	9	4	5	1	27	963	14	949	429	21	2	9	4	5	27	370
12	Луганська	18	4	37	14	23	1	107	752	102	650	343	17	4	37	14	23	87	198
13	Львівська	20	6	44	9	34	1	31	1713		1713	683	20		43	9	34	31	589
14	Миколаївська	19	4	9	5	4	1	17	882	71	811	330	19		9	5	4	17	285
15	Одеська	26	4	17	7	10	1	32	1029	23	1006	476	26		17	7	10	31	402
16	Полтавська	25	5	13	6	7	2	19	1629	15	1614	487	25	3	13	6	7	19	427
17	Рівненська	16		10	4	6		15	919	2	917	357	16		10	4	6	15	316
18	Сумська	18	2	15	7	8	1	20	1434	52	1382	429	18		15	7	8	20	376
19	Тернопільська	17		14	4	10		8	752	1	751	465	17		14	4	10	8	426
20	Харківська	27	9	17	7	10	1	59	1648	138	1510	479	27		17	7	10	59	376
21	Херсонська	18	3	9	4	5	1	31	644	80	564	315	18	3	9	4	5	30	255
22	Хмельницька	20		10	6	4		14	938	2	936	412	20		10	6	4	14	368
23	Черкаська	20	2	16	6	10	1	13	813	99	714	568	20		16	6	10	13	519
24	Чернівецька	11	3	10	2	8	1	7	356		356	252	11		10	2	8	7	224
25	Чернігівська	22	2	16	4	12	1	27	1410	51	1359	574	22	2	16	4	12	26	508
26	м.Київ		10	1			1					1			1				
27	м.Севастополь		4	2		1	1	1	29	1	28	11		4	2		1	1	4
<b>Всього</b>		<b>490</b>	<b>111</b>	<b>437</b>	<b>184</b>	<b>251</b>	<b>25</b>	<b>829</b>	<b>26324</b>	<b>1129</b>	<b>25195</b>	<b>11218</b>	<b>488</b>	<b>47</b>	<b>435</b>	<b>183</b>	<b>250</b>	<b>727</b>	<b>9521</b>

## II. Об'єднані територіальні громади

№ п.п.	Автономна Республіка Крим, область, місто	Об'єднані територіальні громади	Міста				СМТ	Сільські населені пункти			Ради об'єднаних територіальних громад					
			Всього	Обл. знач.	Рай. знач.	3 рай. поділ.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Міські			Селищні	Сільські
												Всього	Міст обл. знач.	Міст рай. знач.		
1	Автономна Республіка Крим															
2	Вінницька	2	1		1		13	7	6	2	1		1		1	
3	Волинська	6	1		1	2	88		88	6	1		1	2	3	
4	Дніпропетровська	16	2		2	3	160	13	147	16	2		2	3	11	
5	Донецька	3	1	1		6	58	6	52	3	1	1		1	1	
6	Житомирська	10				5	155	1	154	10				5	5	
7	Закарпатська	2	1		1		10		10	2	1		1		1	
8	Запорізька	7				2	61	3	58	6				2	4	
9	Івано-Франківська	4				1	29		29	4				1	3	
10	Київська	2				2	7		7	2				2		
11	Кіровоградська	3	3		3		28	2	26	3	3		3			
12	Луганська	2				2	28		28	2				2		
13	Львівська	15	1		1	3	137	1	136	15	1		1	3	11	
14	Миколаївська	1					3		3	1					1	
15	Одеська	8	2	2		1	95		95	8	2	2		1	5	
16	Полтавська	12	2		2	2	176		176	12	2		2	2	8	
17	Рівненська	8	1		1	1	80	1	79	8	1		1	1	6	
18	Сумська	1					21	1	20	1					1	
19	Тернопільська	26	4		4	9	271		271	26	4		4	9	13	
20	Харківська	2				2	25	1	24	1				1		
21	Херсонська	1					14		14	1					1	
22	Хмельницька	22	3		3	10	476	3	473	22	3		3	10	9	
23	Черкаська	3				2	11	2	9	3				1	2	
24	Чернівецька	10	1		1	1	42		42	10	1		1	1	8	
25	Чернігівська	5				2	55	6	49	5				2	3	
	УСЬОГО:	172	23	3	20	56	2053	47	2006	170	23	3	20	49	98	

## III. Разом:

№ п.п.	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста				СМТ	Сільські населені пункти			Ради, у тому числі ОТГ							
		Сільські	У містах	Всього	Обл. знач.	Рай. знач.	3 рай. поділ.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Районні		Міські			Селищні, у тому числі ОТГ	Сільські, у тому числі ОТГ
													Сільські	У містах	Всього	Міст обл. знач.	Міст рай. знач., у тому числі ОТГ		
	Всього по Україні	490	111	460	187	271	25	885	28377	1174	27203	11388	488	47	458	186	270	776	9619

Всього населених пунктів - 29722

Міських поселень - 1345

Об'єднаних територіальних громад - 172

Представницький орган Автономної Республіки Крим - 1  
 - Верховна Рада Автономної Республіки Крим  
 Всього місцевих рад: - 11412  
 у тому числі: обласних рад - 24  
 рад об'єднаних територіальних громад - 170

Різні адміністративно-територіальні утворення, які входять до народногосподарського комплексу країни, утворюють її регіональну структуру.

Регіональна структура України відповідає визначеному Конституцією та іншими законодавчими актами адміністративно-територіального устрою держави на основі єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

В Україні адміністративно-територіальному устрою присвячено ст. 133 розділу IX Конституції України. Згідно з цією статтею визначається система адміністративно-територіального устрою республіки.

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 і Чернігівська області, міста Київ і Севастополь. Спеціальний статус міст загальнодержавного значення Києва і Севастополя, визначається законами України.

Щодо принципів побудови системи адміністративно-територіального устрою, то бралися до уваги, зокрема, такі принципи: природно-історичний, національний, соціально-економічний, природний. Враховувався також стан шляхів, кількість і густота населення певної території, наявність умов для задоволення потреб населення, наближеність центру адміністративно-територіальної одиниці до населення тощо.

Необхідно виявити такі принципи, які мають бути покладені в основу вдосконалення існуючої системи адміністративно-територіального поділу України. Зокрема, науковцями і представниками органів державної влади та місцевого самоврядування пропонувалися такі принципи: врахування регіональних, соціально-економічних, історичних та природних особливостей; соціально-екологічна спрямованість екологічної політики; паритетність державних і

регіональних цілей за рахунок децентралізації регіонального управління, чітке визначення змісту його рівнів; максимальна відповідність адміністративно-територіального устрою соціально-економічному та іншим видам районування; зменшення витрат на адміністративне управління за рахунок різкого скорочення функцій апарату центру; виборність керівних органів; творче врахування досвіду зарубіжних країн і максимальне використання власного.

### **2.3. Чинники, що визначають адміністративно-територіальний поділ України**

Важливого значення набуває і виявлення *чинників, що визначають адміністративно-територіальний поділ України.*

До них, зокрема, відносяться такі: історико-ментальний, соціально-економічний, адміністративний і політичний, етнічний, географічний і демографічний чинники.

Адміністративно-територіальний устрій України має давню багатовікову історію. Оскільки українські землі часто належали іншим країнам: Польщі, Туреччині, Росії, Литві, Австро-Угорщині, то й адміністративно-територіальний устрій відображав традиції й інтереси цих країн [3, 23].

Так, напередодні першої світової війни на території України, що належали Росії, було 9 губерній: Київська, Харківська, Чернігівська, Полтавська, Волинська, Подільська, Єкатиринославська, Херсонська й Таврійська. Кожна губернія ділилася на повіти й волості.

Сучасна Україна успадкувала досвід української держави, що виникла як після лютневої революції 1917 р., так і після розпаду Австро-Угорщини в листопаді 1918 р. Тому процес формування її сучасного геополітичного устрою варто розглядати, починаючи із часу існування цих держав — Української Народної Республіки, Західно-Української Народної Республіки, УРСР.

У березні 1918 р. Радою Міністрів УНР були скасовані губернії й повіти й установлений розподіл УНР на землях, які склалися з волостей, а ті, у свою чергу, із громад. В основу розподілу був покладений історико-географічний і національно-культурний принципи: Київ з околицями, Древлянська (м. Коростень), Болоховська (м. Житомир), Азовська (м. Маріуполь), Половецька (м. Бахмут) землі, Волинь (м. Луцьк), Погір'я (м. Рівне), Поросся (м. Біла Церква), Черкаси, Побужжя (м. Умань), Поділля (Кам'янець), Брацлавщина (г. Вінниця), Подністров'я (м. Могильов), Помор'я (м.

Миколаїв), Одеса з околицями, Низ (Запоріжжя), Січ (Катеринослав), Запоріжжя (м. Бердянськ), Нове Запоріжжя (м. Херсон), Донеччина (м. Слов'янськ), Сіверщина (м. Стародуб), Чернігівщина (м. Чернігів), Переяславщина (м. Прилуки), Посім'я (г. Конотоп), Посулля (м. Ромни), Полтавщина (м. Полтава), Самара (м. Кременчук), Слобожанщина (м. Суми), Харків з околицями. Законом про територіально-адміністративний розподіл передбачалися національно-персональні автономії (російська, польська, єврейська). Однак цей закон не вдалося реалізувати, у квітні 1918 р. після державного перевороту, здійсненого гетьманом Павлом Скоропадським, була проголошена Українська держава й відновлено старий адміністративно-територіальний поділ України на губернії й повіти.

У Західно-Українській Народній Республіці був збережений австрійський розподіл на повіти. Крім того республіка була роз'єднана на три військових області – Львівську, Тернопільську, Станіславську, а кожна з них – на чотири округи.

Політико-адміністративний устрій України в складі СРСР також не раз змінювався. У 1922 р. була скасована чотиріступінчаста адміністративна система (губернія, повіт, волость, село), а уведена триступінчаста (округ, волость, село). Скоротилося число губерній з 12 до 9. Менше стало округів і волостей.

У 1930 р. були ліквідовані округи, а основними одиницями стали адміністративні округи. В 1923 р. сформовані адміністративні області, кожна з яких включала десятки районів. У післявоєнні роки чисельність адміністративних районів постійно змінювалася, спочатку їх розділяли, в 60-і рр. – укрупнювали. Адміністративно-територіальний устрій західної частини України відрізнявся від східної частини, тому що перша перебувала під впливом Польщі, Румунії, Чехословаччини. На території українських етнічних земель були створені воєводства: Львівське, Тернопільське, Волинське, Поліське, Люблінське. Після першої світової війни Закарпаття ввійшло до складу Чехословаччини, одержавши політичну автономію, що, однак, не була реалізована. Старі одиниці довоєнного угорського розподілу земель були ліквідовані, Закарпаття розділене на 14 повітів, ті – на 478 громад. Перед, під час і після Другої світової війни на західних землях України виникли області: Львівська, Дрогобицька, Тернопільська, Станіславська (у

1961 р. – Івано-Франківська), Волинська, Рівненська (1939 р.), Чернівецька (1940 р.), і Закарпатська (1945 р.) [42].

Сучасну систему адміністративного устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села. Адміністративна область — це більша частина території України, що має чіткі певні межі та систему органів місцевої влади й управління, які перебувають в обласному центрі. Адміністративних областей в Україні 24, крім того виділені два міста з особливим статусом — Київ і Севастополь. Кожна область і Крим діляться на адміністративні райони, у середньому по 19 районів на одну область, середня площа області України становить 24 тис. км<sup>2</sup> (без урахування Криму).

Кримська автономія була створена в 1921 р., мала 20 адміністративних районів, у тому числі 11 — національно-територіальних: 6 — татарських, 2 — німецьких, 2 — єврейських, 1 — український. Під час війни всі ці райони були ліквідовані й АРСР перетворилася в область Росії. В 1954 р. Крим був переданий Україні, а в 1991 р. була відновлена автономія Криму. За станом на 01.09.2005 р. в автономії розташовані:

Історичний шлях України привів до існування регіонів, населення яких помітно відрізняється рівнем національної свідомості, геополітичним спрямуванням, етнічним складом, ментальністю. Таких регіонів дев'ять: Волинь, Галичина, Закарпаття, Буковина, Слобожанщина, Донбас, Причорномор'я, Крим та Центральна Україна. Виходячи з цього, з урахуванням історико-ментального чинника пропонувалося збільшити території областей, а отже, зменшити їхню кількість принаймні вдвічі.

*Соціально-економічний чинник* складався з таких умов: спільність економіко-географічних параметрів та спеціалізації виробництва, розвиненість комунікацій та кооперації, однорідність соціально-демографічних показників. Ці умови, за думкою вчених, диктують потребу максимального збільшення розмірів областей, які мають стати основною ланкою регіонального управління. Тим більше, що теперішні області в цілому відповідають світовим параметрам — близько 2 млн. населення і понад 3 млрд. вартості основних фондів.

Взагалі в Україні протягом століть адміністративно-територіальні одиниці були різні за площею і назвою. Князівство, воєводство, землі, а у 17 ст. — козачі полки — сотні — громади; з 18 ст. — губернії — повіти; за радянської доби — губернії, округи, які

поділялися на повіти і райони, а протягом 1990—2000 рр. склалася чітка триланкова система адміністративно-територіального устрою України – область – район – село.

Вважалося також, що районний рівень управління мав забезпечувати конкретну реалізацію управлінських рішень на її території.

Місто на всіх рівнях управління розглядалося як «ядро» відсоціально-економічних комплексів, з якими функціонально взаємодіє прилегла до них територія.

Низовою ланкою адміністративно-територіального поділу України звичайно залишалися села і селища.

*Адміністративний чинник* полягав у забезпеченні оптимального поєднання ефективності управління та його економічності.

*Політичний чинник* вважався фактором зміцнення нації, він залежав від конкретної політики парламенту і Президента України.

Отже, пошук оптимальної системи адміністративно-територіального поділу України не завершений, він триває.

Важливим кроком до розв'язання цієї важливої проблеми було прийняття 4 грудня 2007 р. Верховною Радою України Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» відповідно до нової Конституції України 2006 р. Він визначав поняття адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Згідно з цим Законом, ***адміністративно-територіальний устрій України*** – це обумовлена 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 [62, 65].

У Законі визначено основи державної політики у сфері адміністративно-територіального устрою, які ґрунтуються на засадах єдності та цілісності 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.



## 2.4. Система адміністративно-територіального устрою України

*Систему адміністративно-територіального устрою* відповідно до Закону, становлять адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

У Законі визначено *поняття і види адміністративно-територіальних одиниць.*

*Адміністративно-територіальна одиниця – це частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.*

*За соціально-територіальними ознаками адміністративно-територіальні одиниці поділяються на два види: населені пункти (села, селища, міста) та регіони – райони і області.*

Автономна Республіка Крим є автономною адміністративно-територіальною одиницею у складі України.

Закон окремо визначає статус населених пунктів та адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Щодо першого виду адміністративно-територіальних одиниць – населених пунктів. У Законі визначено поняття цих одиниць, а також категорії відповідних населених пунктів. Зокрема, *під населеним пунктом розуміється частина заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої соціальної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована у порядку, передбаченому цим Законом.*

Невеликі поселення, що мають тимчасове значення і несталий склад населення, хутори та поодинокі двори, а також поселення, що є об'єктами службового призначення у системі певної галузі господарств (будівлі залізничних служб, будинки лісників, шляхових майстрів, бакенників, польові стани тощо), не є самостійними населеними пунктами і включаються до тих адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони розташовані.

*Населені пункти поділяються на сільські та міські. До категорії сільських населених пунктів належать села, до міських – селища і міста.*

*Села – це населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві.*

*Селища* – це міські населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву і переробці сільськогосподарської продукції, та інші населені пункти, що мають комунальну і соціальну інфраструктуру, переважна частина населення яких зайнята у промисловому виробництві чи соціально-культурній сфері.

У Законі визначено також адміністративно-територіальний статус міст районного значення, міст республіканського, обласного значення та міст, що мають спеціальний статус.

*До категорії міст районного значення належать* міста, на території яких розміщені промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств з кількістю населення понад 10 тисяч жителів, переважна частина якого зайнята у промисловості чи соціально-культурній сфері.

*До категорії міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення* згідно із Законом відносять міста з кількістю населення понад 50 тисяч жителів, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд. До категорії міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення належать також населені пункти з кількістю населення менш як 50 тисяч жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пункти, які включено до курортних зон і на їх території розташовані санаторії, стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.

*Містами, що мають спеціальний статус*, відповідно до Конституції України, є Київ і Севастополь. Особливості їх статусу визначено в законі України "Про столицю України — місто-герой Київ" від 15 січня 2006 р., а також в проекті закону "Про місто-герой Севастополь".

У Законі визначаються територія і межі населених пунктів.

*Територія населених пунктів* складається з місць проживання (територія, що забудована, включаючи присадибні ділянки), частин природного ландшафту, у тому числі зон відпочинку (територія парків, скверів, лісів, озер, річок тощо), промислової зони (територія, забудована виробничими об'єктами, зони очисних споруд,

сміттєзвалищ тощо), об'єктів інфраструктури (шляхів, інших комунікацій тощо).

**Межами населених пунктів** є межа їхніх земель, що відокремлює територію населених пунктів від земель іншого призначення. Межі населених пунктів визначаються на підставі проекту планування та забудови населених пунктів, землевпорядкування або техніко-економічного обґрунтування їх розвитку.

Визначено підстави змін цих меж. Так, зміна меж населеного пункту проводиться у разі:

- ◆ зміни генерального плану забудови населеного пункту;
- ◆ включення населеного пункту до складу міста, селища;
- ◆ об'єднання кількох населених пунктів в один населений пункт;
- ◆ включення до складу населеного пункту земель промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення;
- ◆ надання земельних ділянок для потреб населеного пункту;
- ◆ виділення з меж міста, селища, села територій інших населених пунктів.

Визначено і критерії встановлення цих меж. Межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються:

- ◆ на суші – за характерними точками і лініями рельєфу;
- ◆ на судноплавних річках – по середині головного фарватеру, або тальвегу, річки; на несудноплавних річках – по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів озера або іншої водойми. Межі, що проходять по річці (іншій водоймі), не переміщуються як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік;
- ◆ на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх заповнення;
- ◆ на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), - по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження меж на воді;
- ◆ за межами землекористувачів;
- ◆ по лінії державного кордону України.

**У Законі визначено адміністративно-територіальний статус**

**районів, районів у містах, інші складові частини населених пунктів.**

Офіційне тлумачення термінів "район", "район у місті", а також повноважень міських рад щодо самостійного утворення і ліквідації районів у місті дав Конституційний Суд України.

Так, у містах з кількістю населення не менш як 300 тисяч жителів можуть утворюватися адміністративно-територіальні одиниці – райони в містах.

У свою чергу територія міста, селища, села може поділятися на окремі мікрорайони та інші мікроструктури (вулиці, квартали, ділянки, житлові масиви та ін.), що є відповідно до Конституції та законів України територіальною основою для створення органів самоорганізації населення.

До другого виду адміністративно-територіальних одиниць належать регіони — Автономна Республіка Крим, області, райони.

**До категорії областей** належать адміністративно-територіальні одиниці, що склалися в межах території України і характеризуються певними історичними, економічними, екологічними, географічними та демографічними особливостями.

Область складається з районів та міст обласного значення.

**До складу районів** входить частина території області переважно з агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язків між населеними пунктами, розташованими на його території. У свою чергу райони складаються із сіл, селищ, міст районного значення.

Крім населених пунктів і регіонів, Закон визначає статус інших територіальних утворень. До них належать сільські та селищні округи.

**Сільський, селищний округ** – це адміністративно-територіальне утворення, яке склалося з кількох сусідніх сіл, селищ і діє під юрисдикцією єдиної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. Сільський округ утворюється на основі добровільного об'єднання територіальних громад кількох сусідніх сіл в одну територіальну громаду.

Закон визначає порядок найменування і перейменування населених пунктів та їх складових частин, інших адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, найменування і перейменування населених пунктів та інших адміністративно-територіальних одиниць проводиться з урахуванням їх історичних, культурних,

географічних, національних, побутових та інших місцевих умов і особливостей.

Назви областей, районів мають походити від найменування тих населених пунктів, які є їх адміністративними центрами, або географічного чи історичного найменування тієї частини території, на якій розташовані ці адміністративно-територіальні одиниці.

Рішення Верховної Ради України про найменування і перейменування сіл, селищ, міст, районів у містах приймається лише з урахуванням думки громадян, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Присвоєння найменувань населеним пунктам та іншим адміністративно-територіальним одиницям з метою увічнення пам'яті особливо видатних державних, громадсько-політичних діячів, захисників Батьківщини, діячів науки і культури може проводитися тільки посмертно і лише у виняткових випадках.

Найменування і перейменування вулиць, проспектів, бульварів, площ, парків, скверів, мостів та інших складових частин населених пунктів, хуторів і присвоєння їм імен державних, громадсько-політичних діячів, захисників Батьківщини, діячів науки і культури проводиться за рішенням відповідної ради з урахуванням думки громадян, які проживають на територіях відповідних населених пунктів або їх складових частин.

*Державним актом, що містить відомості про населені пункти, інші адміністративно-територіальні одиниці України та їх загальну характеристику, є Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць України.* До нього включаються: назва населеного пункту та іншої адміністративно-територіальної одиниці (у т. ч. назва); дата її утворення; площа; кількість населення і його основні національності (у відсотках до загальної кількості населення); відстань до обласного, районного центрів та найближчої залізничної станції; поштове відділення; річка, озеро, які є на території населеного пункту та іншої адміністративно-територіальної одиниці; пам'ятки історії, культури і природи.

Усі населені пункти та інші адміністративно-територіальні одиниці України підлягають обов'язковому включенню до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць.

Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць України веде Кабінет Міністрів України в порядку, що визначається Верховною Радою України.

*Органами, до повноважень яких належать розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Україні, є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Закон визначає повноваження кожного з цих органів.*

Питання адміністративно-територіального устрою, крім цього Закону, регулюються Конституцією та іншими законодавчими актами України.

Адміністративно-територіальний поділ – це своєрідний каркас просторової організації держави та зміст її територіального устрою. Залежно від особливостей політичної системи та характеру правлячого режиму держави конкретно-правовий зміст адміністративно-територіального устрою може передбачати різний ступінь централізації та децентралізації [65].

Адміністративно-територіальний устрій є територіальною та адміністративною організацією держави; основою надання публічних послуг населенню та здійснення управління публічними справами на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

**Населений пункт** – це, як правило, частина комплексно заселеної території держави, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Населені пункти традиційно поділяються на міські і сільські.

**Усі міста можна класифікувати за певними критеріями:**

1) залежно від чисельності населення: малі, середні, великі, крупні, надзвичайно крупні, міста-мільйонники;

2) залежно від функціонального призначення міста в державі: столиця держави, адміністративний центр автономії, регіону, суб'єкта федерації або іншої територіальної одиниці вищого рівня; багатофункціональні промислові, монофункціональні промислові, промислово-транспортні, транспортні, курортно-оздоровчі (рекреаційні) міста, міста-центри агропромислових комплексів, міста-військові центри, спеціалізовані науково-експериментальні міста, міста зі статусом спеціальних (вільних) економічних зон, міста-полігони державно-правового експерименту, міста-державні історико-культурні заповідники, міста-зони надзвичайної екологічної ситуації, міста-гірські населені пункти;

3) з урахуванням адміністративного і соціально-економічного значення: міста загальнодержавного, регіонального, субрегіонального значення і міста зі спеціальним (наприклад столичним) статусом;

4) залежно від внутрішнього територіального устрою міста: міста з районним поділом, міста без районного поділу та міста, які мають у своєму складі інші населені пункти;

5) залежно від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами: міста із системою місцевого самоврядування і міста з системою співіснування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади тощо.

*Важливою ланкою адміністративно-територіального устрою держави є регіони. До регіонів традиційно зараховують автономії, області, райони, міста-регіони зі спеціальним статусом (столичні округи) тощо.*

У межах державної території можуть утворюватися й інші спеціальні територіальні утворення – військові, судові округи, прикордонні, екологічні, спеціальні (вільні) економічні зони, адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування та інші територіальні утворення, порядок утворення та функціонування яких традиційно визначається окремими законами.

Слід констатувати, що адміністративно-територіальний устрій будь-якої держави, попри його специфічність, а подекуди й унікальність, є не лише одним з ключових факторів цілісності держави, який суттєво впливає на всі елементи форми держави: державний устрій, форму правління, політичний режим, а й визначає рівень її соціально-економічного розвитку. Це і свідчить про важливість своєчасного вирішення проблем, тією чи іншою мірою пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм.

*Систему територіального устрою держави слід розглядати як “каркасну” частину системи організації держави і суспільства взагалі та системи державного управління зокрема. З огляду на це, адміністративно-територіальна реформа має передбачати зміну обох складових: системи територіального устрою і системи територіальної організації влади в державі.*

***Основними особливостями територіального устрою України, що повинні враховуватися при проведенні реформи є такі.***

■ Формування територіального устрою є тривалим процесом, який поєднує як елементи природного відособлення територій,

кожна з яких об'єднується власною системою господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, а в окремих випадках, особливостями етнічного і конфесійного складу населення, так і заходи, ініційовані органами влади, зацікавленими в структуруванні території, впорядкуванні її організації з метою вдосконалення системи управління, підвищення ефективності фіскальної політики.

- Територіальний устрій держави характеризується універсальними системними ознаками: цілісністю, структурністю, тісними взаємозв'язками системи із зовнішнім середовищем, ієрархічністю.

Цілісність означає принципову неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей її елементів, появу нової якості, яка не є характерною для жодного з її окремих елементів.

Структурність – це зумовленість поведінки системи поведінкою її окремих елементів і властивостями її структури.

Ієрархічність системи означає, що кожен її компонент може бути поданий як система, а кожна система, у свою чергу, як елемент більш широкої системи.

- В унітарних державах система територіального устрою охоплює всю територію країни, відповідно до неї створюється система органів державного управління та місцевого самоврядування. В унітарних державах територіальний устрій визначається центральними органами влади. Він формується та змінюється виключно офіційно, на правовій основі, що означає необхідність управління процесом реформування територіального устрою, що, в свою чергу, вимагає існування певної державної політики розвитку територіальної системи. Іншими словами територіальний устрій держави означає управління розвитком її територіальної структури.

- Територіальний устрій тримається на відносинах із здійснення публічної влади (державної або місцевого самоврядування). Елементами, що утворюють систему територіального устрою є функціональні елементи (структурні центри, одиниці управління), об'єднані зв'язками між суб'єктами владних відносин вищих і нижчих рівнів. Слід зазначити, що саме за типом взаємовідносин центру з територіями розрізняються типи держав.

- На основі територіального устрою формуються економічна структура держави, розвиток зв'язків між суб'єктами господарської



діяльності, системи розселення, соціальної інфраструктури, а також системи багатьох громадських організацій. Таким чином, зміна територіального устрою викличе необхідність змін у всіх інших системах держави.

- Територіальний устрій на сучасному етапі став вагомим чинником територіальної організації соціально-економічного простору держави. Тому діючий за командно-адміністративної системи принцип відповідності систем територіального устрою та економічного районування вимагає критичного перегляду, оскільки в умовах надзвичайно динамічного економічного розвитку, який значною мірою залежить від змін світової економічної кон'юнктури. Змінилася суть принципу економічної доцільності, який полягає не в тому, щоб провести межі адміністративно-територіальних утворень відповідно до сформованих ареалів і центрів господарської діяльності, а в тому, щоб об'єднати певні території в одне адміністративно-територіальне (управлінське) утворення, створити в його межах максимально сприятливе соціально-економічне середовище.

- Система територіального устрою держави характеризується певною стійкістю, що забезпечується насамперед структурними взаємозв'язками. Ця властивість означає збереження стійкості системи територіального устрою в умовах диференційованого впливу на окремі її складові. Стійкість системи територіального устрою є базовою складовою стійкості державної влади. Водночас стійкість передбачає певну протидію, несприйнятливність тих чи інших заходів адміністративно-територіальної реформи.

- Практична реалізація адміністративно-територіальної реформи вимагає врахування властивості територіального устрою, яку дослідники називають "обмеженість ефекту реформування". Ця властивість виходить з того, що а) територіальний устрій держави – це відносно консервативна система державного устрою з дуже обмеженою кількістю параметрів, які можуть бути революційно змінені; б) реформа територіального устрою за своєю суттю є комплексним впливом на систему державного устрою в цілому; в) у рамках цього впливу зміни в територіальному устрої держави як такому можуть відігравати не першочергову роль, а лише слугувати приводом або каталізатором змін, на які власне і були спрямовані перетворення; г) у процесі перетворення територіального устрою необхідно долати опір усієї цільової системи публічних інститутів внутрідержавних відносин [4].

Таким чином, з одного боку, перетворення територіального устрою держави саме собою вже може вплинути на добробут конкретного громадянина, родини, територіальної соціальної групи (адже в Україні від статусу населеного пункту залежить можливість кількісного та якісного одержання послуг). З іншого боку, перетворення територіального устрою саме собою не здатне привести до кардинальних якісних змін у політико-правовому устрої держави.

## **2.5. Особливості та проблеми сучасного територіально-адміністративного устрою України**

Сучасний територіально-адміністративний устрій України, сформований в умовах командно-адміністративної системи, характеризується надзвичайно громіздкою структурою, не кажучи, він має три-чотири щаблі: область – район – сільрада або область – район – міськрада – райрада міста. Схема побудована за принципом матрьошки: місто в місті, у місті – район, у районі – населений пункт. Яскравим прикладом є Ялта й Севастополь, які включають кілька десятків територіальних одиниць і відповідне структурування органів місцевого самоврядування. У такій хаотичній схемі дуже складно здійснити розрахунок і провести облік ефективності використання бюджетних коштів, розподіл й використання ресурсів, а також розподіл повноважень. Така система малоефективна, забюрократизована, з великим штатом працівників. Тому питання про проведення територіально-адміністративної реформи актуальне і активно дискутується серед учених, депутатів, у місцевих органах влади.

Для того, щоб територіально-адміністративний устрій відповідав інтересам українського народу, кожній окремій територіальній частині України необхідно надати права в її самоврядуванні, що дозволяє забезпечити реалізацію інтересів і потреб населення. Суть адміністративно-територіальної реформи полягає в повній передачі повноважень і ресурсів на місця, до місцевого самоврядування, влада повинна бути передана безпосередньо туди, де відбувається контакт людини й першого владного інституту. Населення постійно зіштовхується з величезним комплексом проблем, таких як дороги, освітлення, опалення, гаряча й холодна вода, дахи, дитячі садки, місцевий транспорт, санітарний і ветеринарний контроль, турбота про інвалідів, підрастаюче покоління тощо. Зробити ці послуги вчасно і якісно держава не в

зможі, тому що перебуває далеко від цих проблем. І тільки один інститут може реалізувати ці послуги — це місцеве самоврядування. Але серйозним гальмом у реалізації функцій місцевого самоврядування є територіальний устрій країни, що не дає ні повного комплексу повноважень, ні необхідних ресурсів для надання населенню соціально-економічних послуг.

Сьогодні в Україні 26,3 тисяч сіл і селищ, а сільських рад – близько 10,2 тисяч, тобто, у середньому, на три села приходить одна сільрада. У кожному регіоні свої особливості: у південних і східних – це співвідношення становить 6, а іноді й 8 населених пунктів, у центрі й заході – ця цифра зменшується до одного населеного пункту. Одна з основних ідей реформи – влада повинна прийти в кожне село, селище.

Територіально-адміністративний розподіл України повинен стимулювати ефективну роботу всіх ланок державної влади (законодавчої, виконавчої і судової) і органів місцевого самоврядування, гарантувати права й свободи людини.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Термін “територія” використовується для визначення різних категорій земного та позаземного простору. Назвіть яких саме?
2. Яка територія є державною? Яка відноситься до територій із міжнародним режимом, змішаним режимом?
3. У чому полягають проблеми використання державної території?
4. Назвіть основні функції території держави.
5. Сформулюйте визначення понять “адміністративно-територіальний поділ” і “адміністративно-територіальний устрій”. У чому полягають їх відмінності?
6. Згідно з якими принципами формується адміністративно-територіальний устрій держави?
7. Дайте визначення поняття «адміністративно-територіальна одиниця» (АТО). Назвіть основні ознаки АТО.
8. Як класифікуються АТО залежно від форми державного устрою та за фактом утворення?
9. Назвіть і дайте характеристику основних чинників, що визначають адміністративно-територіальний поділ України.
10. Що собою являє система адміністративно-територіального устрою?

11. Проаналізуйте співвідношення змісту понять “державна територія” і “територія адміністративно-територіальної одиниці”.

12. Розкрийте сучасне конституційно-правове розуміння адміністративно-територіальної одиниці.

13. Які особливості адміністративно-територіального устрою України? Назвіть недоліки цього устрою.

14. Назвіть основні положення концепції економічного районування.

15. Що таке “економічне районування”? Які види економічного районування відомі?

16. Які особливості територіального устрою України повинні враховуватися при проведенні реформи?

## ТЕМА 3. ОСОБЛИВОСТІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗПОДІЛУ ТЕРИТОРІЇ КРАЇНИ (РАЙОНУВАННЯ)

### ПЛАН

1. Основні концепції економічного розподілу території країни
2. Проблемні території (регіони) та система показників, за якими їх визначають

#### **3.1. Основні концепції економічного розподілу території країни**

*Економічне районування* – це науково обґрунтований розподіл країни на економічні райони, які склалися історично або формуються в процесі розвитку продуктивних сил на основі суспільного розподілу праці.

*Економічне районування в сучасних умовах розглядається як спосіб управління господарством у територіальному розрізі, як основа розроблення й реалізації державної регіональної політики.*

Економічний район є важливою складовою державної регіональної політики. Одночасно, це територіальна природно-господарська цілісність, що має свою специфіку – історичну, природну, соціальну, економічну, а також свій потенціал і умови розвитку, що є основою регіонального підходу, регіонального управління.

Перша наукова спроба економічного районування Росії була розпочата К.І. Арсенєвим у 1818 р. Він запропонував поділити країну на десять “просторів” шляхом об’єднання сусідніх губерній. По суті такий самий підхід до утворення великих економічних районів (об’єднання існуючих адміністративно-територіальних одиниць) зберігається дотепер [31].

Теоретичні обґрунтування економічного районування одержали найбільший розвиток у роботах М.М. Колосовського. Основні положення концепції економічного районування М.М. Колосовського зводяться до наступного.

◆ Вся територія країни ділиться на економічні райони, утворені за виробничими ознаками, ці райони у сукупності являють собою закінчену систему регіональних поєднань продуктивних сил.

◆ Кожний економічний район є всебічно розвинутою в економічному відношенні територією, що поєднує природні ресурси, виробничий апарат, населення з його трудовими навичками,

транспортні комунікації й інші матеріальні цінності найбільш вигідним способом у вигляді виробничо-територіального поєднання.

♦ Науково-технічна політика індивідуалізується за економічними районами. Для досягнення найвищої ефективності залучаються комбіновані технологічні процеси при переробці сировини, одержанні енергії, використанні праці й устаткування, що приводять до створення районних виробничих комбінатів і виробничо-територіальних комплексів.

♦ Для кожного економічного району встановлюються три категорії виробництв – районного значення (продукція споживається усередині економічного району); міжрайонного значення (для групи економічних районів); загальнодержавного значення і найвигідніші зони збуту.

♦ Розвиток кожного району здійснюється в такій формі, щоб сприяти матеріальному й культурному розвитку всіх національностей країни [42].

У зв'язку з розпадом Радянського Союзу й проголошенням незалежності колишніми його республіками система економічного макрорайонування України втратила своє значення.

Україна в складі колишнього Союзу була розділена на три економічні райони: Донецько-Придніпровський, Південно-Західний і Південний. В основі цього районування лежав економічний принцип. Тобто, власне кажучи, райони формувалися не як підсистеми єдиного національного комплексу нашої держави, а навпаки — розривали його на три окремі частини. До того ж їх важко порівняти: потужний Донецько-Придніпровський район у два рази більший, ніж Південний за площею, у три — за промисловим виробництвом. Та й назви деяких районів мали відверто імперський характер — Південно-Західний (стосовно Москви, тому що в Україні він Північно-Західний) або Південний. Зрозуміло, що таке районування не відповідає інтересам України в сучасних умовах становлення її політичної й економічної самостійності.

Необхідно розробляти нову сітку економічних районів нашої держави. Така необхідність випливає з Декларації про державний суверенітет країни й принципово нових завдань розвитку її економіки. Насамперед повинні бути детально вивчені умови розвитку територіального розподілу праці в межах України як незалежної держави. Це дасть можливість виділити систему районів, всебічно з огляду на природно-географічні й соціально-економічні

умови формування кожного з них, а також прогнозувати напрямки їхнього розвитку на майбутнє.

Районування – це процес поділу території на певні частини, які виділяються за тією або іншою ознакою (однорідне районування) або ж по їхній сукупності й взаємодії (функціональне районування). При цьому кожний з виділених районів відразу ж одержує специфічну якість – своє місце розташування, тобто своє розташування щодо інших районів.

Значний внесок у розробку нової сітки економічних районів України зробили українські вчені Ф.Д.Заставний, В.О. Поповкін, О.І. Шаблій, М.Д. Пистун та ін.[42].

Так, перший з авторів, Ф.Д. Заставний, виділив дев'ять мезорайонів, які входять до складу трьох макрорайонів – Східного, Західного, Південного. Він вважає, що в межах України доцільно залишити мережу мікрорайонів, але необхідно уточнити межі мезорайонів. В основу мережі районів покладено економічний принцип, господарську однорідність територій, відмінності в господарській спільності груп адміністративних областей, відмінності за рівнем розвитку й профілем господарства, обсяг виробництва товарної продукції розраховуючи на одного жителя. Запропоновано внутріреспубліканські економічні райони (за термінологією автора — підрайони) сформувати у складі Донецького (Луганська й Донецька області), Придніпровського (Дніпропетровська й Запорізька області), Північно-Східного (Полтавська, Сумська, Харківська області), Центрально-Поліського (Житомирська, Київська, Чернігівська області), Причорноморського (Миколаївська, Одеська, Херсонська області, Автономна Республіка Крим), Карпатського (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька), Подільського (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області), Центрально-Українського (Кіровоградська й Черкаська області) й Західно-Поліського (Волинська й Рівненська області).

В.О. Поповкін запропонував таку схему економічного районування України: 1) Донбас — Донецька й Луганська області; 2) Єкатеринославське Придніпров'я — Дніпропетровська й Запорізька області; 3) Слобідська Україна — Полтавська, Сумська, Харківська області; 4) Київське Полісся — Житомирська, Київська, Чернігівська області; 5) Одесько-Таврійський (Північне Причорномор'я) — Миколаївська, Одеська, Херсонська області; 6) Українські Карпати — Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька області;

7) Поділля — Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області. Концепція вченого враховувала природні, економічні, соціально-демографічні й історико-етнічні умови й фактори, які так чи інакше впливають на формування регіональних утворень.

Професор О. І. Шаблій запропонував систему районування України із шести соціально-економічних районів. Під соціально-економічним районом він розуміє великий регіон України, територія якого тісно пов'язана з найбільшим розташованим на ній населеним пунктом — демографічним, урбаністичним, соціальним, культурним і економічним ядром, що визначає її головні зовнішні функції й геопросторову організацію. Таким чином, за О.І. Шаблієм, просторові розміри району залежать від розміщення в Україні головних центрів громадського життя й діяльності – міст-мільйонерів. Внаслідок цього запропоновані такі соціально-економічні райони: Центральний (центр – м. Київ); Західний (м. Львів); Північно-Східний (м. Харків); Східний (м. Донецьк); Централь-но-Східний (м. Дніпропетровськ); Південний (м. Одеса).

Професор М.Д. Пістун виділив на території України дев'ять суспільно-географічних районів: 1) Столичний (Київський) у складі Київської, Житомирської Чернігівської областей; 2) Центральний — Черкаська й Кіровоградська області; 3) Північно-Східний-Харківська, Полтавська, Сумська області; 4) Донецький — Донецька, Луганська області; 5) Придніпровський – Дніпропетровська й Запорізька області; 6) Причорноморський – Автономна Республіка Крим, Одеська, Миколаївська, Херсонська області; 7) Подільський – Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області; 8) Прикарпатський – Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська й Чернівецька області; 9) Північно-Східний — Волинська й Рівненська області.

Процес роботи над формуванням схем економічного районування не припиняється. Нині, коли розміщення продуктивних сил України здійснюється в умовах тривалого реформування всіх сфер економіки, проблема управління економічними районами стає ще більш актуальною.

### **3.2. Проблемні території (регіони) та система показників, за якими їх визначають**

Економічний простір держави, різnorідний за наявністю природних ресурсів, рівнем економічного розвитку й рівнем життя населення, включає ряд проблемних територій. Особливість



проблемного районування в тім, що воно не є суцільним і безперервним.

*Проблемний регіон* – це територія, що самотійно не може вирішити свої соціально-економічні проблеми або реалізувати свій високий потенціал і тому вимагає підтримки держави.

Основними якісними ознаками проблемних регіонів є:

- особлива кризовість прояву тієї або іншої великої проблеми, що створює загрозу соціально-економічному становищу в країні, політичній стабільності, екологічній рівновазі;

- наявність ресурсного потенціалу (виробничого, науково-технічного, трудового, природного), використання якого особливо важливе для національної економіки;

- особливе значення геополітичного й гео економічного положення регіону для стратегічних інтересів країни; нестача у регіоні власних фінансових ресурсів для розв'язання проблем загальнонаціонального й світового значення.

Території проблемних регіонів можуть не збігатися з адміністративно-територіальними одиницями, наприклад, зона ліквідації наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС.

*Розрізняють два основних підходи до проблемного районування.*

*Перший підхід* – це оцінка регіонів за ступенем гостроти (кризовості) найважливіших проблем на основі системи індикаторів. До кризових регіонів правомірно відносити території, що зазнали руйнівного впливу природних або техногенних катастроф; регіони широко масштабних суспільно-політичних конфліктів, що викликають руйнування накопиченого економічного потенціалу й значні розміри змушеної міграції населення; регіони, у яких глибина економічної кризи може викликати необоротні соціальні й політичні деформації.

***Кризовість регіонів діагностується за такими параметрами:***

- 1) виробничий потенціал;
- 2) зайнятість;
- 3) рівень життя населення;
- 4) правопорядок;
- 5) екологія;
- 6) демографічна ситуація;
- 7) бюджет і фінанси;
- 8) енергозабезпечення;
- 9) виробниче забезпечення.

За кожним параметром визначаються рівні кризовості (у балах): 0 — неперевикнення передкризового рівня; 1 — перевищення передкризового рівня, але нижче рівня кризової ситуації; 2 — рівень кризи у даній групі територій значно нижчий, ніж у іншій групі кризових територій; 3 — найвищий рівень у групі кризових територій.

*Другий підхід* до проблемного районування орієнтований на політику цілеспрямованого оздоровлення регіонів. В основі цього підходу лежить типологізація за основними проблемами.

Головними типами проблемних регіонів є відсталі (слаборозвинутості) й депресивні. До відсталих регіонів відносять регіони, що мають традиційно низький рівень життя у порівнянні з основною масою регіонів країни. Значна частина регіонів цієї групи перебуває в стані тривалого застою; для них характерні низька інтенсивність господарської діяльності, слабкий науково-технічний потенціал, малорозвинута соціальна сфера. Дуже часто соціально-економічна ситуація в цих регіонах обтяжується економічними, кримінальними, етнічними, політичними проблемами.

Держава може надавати підтримку економічно слабким регіонам у формі стимулювання припливу приватних інвестицій, деяких податкових і кредитних пільг та преференцій, селективного датування підприємств, що забезпечують мінімальну зайнятість тощо. Однак основний шлях оздоровлення відсталих регіонів — саморозвиток на основі використання власного потенціалу й конкурентних переваг.

*Депресивні регіони відрізняються від відсталих тим, що при більш низьких, ніж у середньому по країні, сучасних соціально-економічних показниках у минулому ці регіони були розвинутими, а за деякими виробництвами займали провідні місця в країні. Як правило, ці регіони мають досить високий рівень накопиченого виробничо-технічного потенціалу, значну частку промислового виробництва в структурі господарства, відносно високий рівень кваліфікації кадрів. Однак з різних причин (через падіння попиту на основну продукцію, зниження її конкурентоспроможності, виснаження мінеральних ресурсів, погіршення геологічних умов тощо) ці регіони втратили своє колишнє економічне значення й відносні переваги. Причинами утворення депресивних районів можуть бути трансформаційні тенденції в економічному просторі країни, особливості соціально-економічної динаміки.*

*Верховною Радою України прийнятий Закон “Про стимулювання розвитку регіонів”. У цьому Законі депресивними визначаються:*

◆ регіони, у яких протягом останніх п’яти років найнижчі показники валової додаткової вартості на одну людину;

◆ промислові райони, у яких протягом останніх трьох років найвищі середні показники рівня безробіття, зайнятості в промисловості й найнижчий обсяг промислового виробництва на одну людину;

◆ сільські райони, у яких протягом останніх трьох років найнижча щільність сільського населення, природний приріст населення й висока частка зайнятих у сільському господарстві;

◆ міста обласного значення, у яких протягом останніх трьох років найвищі середні показники рівня безробіття, зокрема довгострокового, і найнижчий рівень середньої заробітної плати.

*За своїм характером показники, що визначають депресивний стан території, поділяються на:*

а) показники, які свідчать про те, що соціально-економічний стан території протягом останніх трьох років визначається низьким рівнем розвитку сільськогосподарського виробництва, промисловості й інших сфер економічної діяльності, нерозвинутою виробничою, соціальною й транспортною інфраструктурою.

До таких показників відносять:

◆ рівень сукупних податкових надходжень на одного жителя;

◆ рівень доходів місцевих бюджетів на одного жителя без обліку трансфертів з державного бюджету;

◆ питома вага непрацездатного населення, у тому числі пенсіонерів;

◆ щільність автомобільних доріг і залізничних колій;

◆ рівень використання сільськогосподарських угідь;

◆ питома вага населення, зайнятого в сільськогосподарському виробництві;

б) показники, які свідчать про те, що соціально-економічний стан території протягом останніх трьох років безпосередньо пов’язаний з економічним спадом у галузях, які раніше формували на цій території основну частину бюджетних надходжень. До таких показників належать:

◆ рівень зареєстрованого безробіття;

◆ рівень навантаження на одне вільне робоче місце;

◆ рівень місцевих податків і зборів на одного жителя;

- ◆ рівень доходів місцевих бюджетів на одного жителя;
- ◆ рівень сукупних податкових надходжень на одного жителя;
- ◆ питома вага незапрацевдатного населення;

в) показники, які свідчать про несприятливий екологічний стан території, викликаний економічною діяльністю, що протягом останніх трьох років має тенденцію до погіршення.

До таких показників відносять:

- ◆ обсяг і рівень забруднення стічних вод, що скидають у поверхневі водні об'єкти;
- ◆ обсяг викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря й рівень його забруднення;
- ◆ рівень забруднення земель шкідливими речовинами;
- ◆ кількість складованих небезпечних відходів;
- ◆ питома вага порушених земель;
- ◆ рівень захворюваності населення, у тому числі професійної.

***З метою стимулювання розвитку депресивних територій у їхніх межах можуть здійснюватися такі заходи:***

- ◆ цільове направлення державних капітальних вкладень у розвиток виробничої, комунікаційної й соціальної інфраструктури;
- ◆ надання державної підтримки, у тому числі фінансової, малим підприємствам, сприяння формуванню інфраструктури розвитку підприємництва;
- ◆ спрямування міжнародної технічної допомоги на вирішення актуальних соціально-економічних і екологічних проблем, а також здійснення інших найважливіших заходів;
- ◆ сприяння зайнятості населення, забезпечення цільового фінансування програм перекваліфікації й професійного розвитку трудових ресурсів, удосконалювання соціальної сфери;
- ◆ надання державної підтримки розвитку таких територій.

Подолання депресії може також вирішуватися на рівні регіону й підприємств шляхом диверсифікованості, конверсії, модернізації виробництва, пошуку нових ринків збуту тощо.

Серед якісних ознак проблемних регіонів є й такий, як наявність ресурсного потенціалу, що має особливе значення для національної економіки. Регіони, що володіють багатими природними ресурсами, але при цьому малозаселені й малоосвоєні, що не мають власних фінансових можливостей для освоєння цих ресурсів, правомірно розглядати як проблемні. Ефективною формою їхньої державної підтримки є державні цільові програми регіонального розвитку.

Іншим різновидом проблемних регіонів авангардного типу є вільні економічні зони (ВЕЗ). **ВЕЗ визначається законодавством України як частина території держави, у межах якої встановлюється спеціальний правовий режим економічної діяльності.** Метою створення ВЕЗ є прискорення соціально-економічного розвитку регіонів, залучення зовнішніх інвестицій, створення нових робочих місць і вирішення проблем використання незайнятого працездатного населення, активізація підприємницької діяльності, стимулювання експортоорієнтованого виробництва, використання нових технологій, підвищення ефективності використання місцевих природних ресурсів. Тому створення й функціонування ВЕЗ повинне бути пов'язане насамперед з активізацією економічної діяльності в певних проблемних регіонах, оздоровленням депресивних територій і стимулюванням структурних зрушень в економіці.

Основою механізму ВЕЗ є економічний режим діяльності її суб'єктів, що складається з пільгового, податкового, митного, валютно-фінансового й організаційно-правового режимів.

Законодавством України дозволено створювати вільні митні зони й порти, експортні, транзитні зони, технологічні парки, технополіси, комплексні виробничі, рекреаційні, страхові, банківські зони й т. ін. За функціональними ознаками всі різновиди зон можна віднести до п'яти типів: зовнішньоторговельні, торгово-виробничі, науково-технічні, туристично-рекреаційні й банківсько-страхові (офшорні) зони.

Функціональними складовими соціально-економічних регіонів є різні види господарської діяльності людей. У функціональній структурі виділяють головні галузі, супутні галузі, додаткові й обслуговуючі галузі, місцеві галузі (види діяльності).

Суспільний поділ праці (галузевий і територіальний) обумовлює необхідність різної спеціалізації окремих територіальних ланок народного господарства.

Під господарською спеціалізацією регіону розуміють переважний розвиток у ньому певних галузей виробництва, як правило, великомасштабних, які найбільш ефективно використовують місцеві природні й економічні ресурси та умови для задоволення народногосподарських потреб. Спеціалізація регіону вказує на його характерний виробничий напрямок, участь у державному розподілі праці.

З визначенням спеціалізації регіону зв'язані й визначення галузей спеціалізації. Галузі спеціалізації (головні галузі) — виробництва, що відіграють провідну роль в економіці регіону, визначають його місце в державному поділу праці й складають основу регіонального комплексу.

Супутні галузі регіону покликані здійснювати диверсифікованість головних виробництв на основі паралельної або наступної переробки сировини, відходів виробництва, а також для досягнення технологічної завершеності й повноти основних циклів виробництва й послуг.

Додаткові галузі (види діяльності), як правило, не пов'язані технологічно з головними галузями, вони вирішують місцеві соціально-економічні завдання, але в певних умовах можуть стати і галузями спеціалізації.

Обслуговуючі галузі (інфраструктурні) поставляють господарству регіону воду, електроенергію, будівельні матеріали, забезпечують потреби в ремонті, транспортно-комунікаційних засобах, підготовці кадрів, охороні здоров'я, організації відпочинку й т. ін. Це виробнича й соціальна інфраструктура, що є складовою частиною й умовою комплексного розвитку регіону.

В основі розподілу галузей регіону на галузі спеціалізації й галузі місцевого значення лежить аналіз народногосподарського значення галузі. Галузі, що мають більш ніж місцеве значення і беруть участь у загальнодержавному розподілі праці, відносяться до галузей спеціалізації. Матеріальним вираженням міжрегіонального значення галузі є вивіз її продукції за межі регіону.

Для великого міста аналогом поняття галузі спеціалізації є поняття містоутворюючої галузі. Діяльність належить до містоутворюючої галузі тоді, коли зовнішні господарські зв'язки зайнятих нею підприємств і установ превалюють над внутрішніми за масштабами і роллю в забезпеченні збалансованого відтворення на території міста. Ознакою цього служить використання продукції містоутворюючих галузей переважно іногородніми споживачами і її виробництво із застосуванням сировини, комплектуючих виробів тощо, які переважно надходять ззовні.

Проявом орієнтації іншої частини економіки міста є випуск продукції або надання послуг, споживаних переважно усередині міста, або забезпечення зайнятості його населення як основної функції. Це, власне, і є міське господарство.

Таким чином, основні властивості, що характеризують галузі сформованої спеціалізації, - це наявність вивозу продукції даної галузі за межі регіону й високий ступінь концентрації виробництва галузі в даному регіоні. Для аналізу й оцінки ознак сформованої спеціалізації використовують дві групи показників.

Серед виробничих найбільш універсальним і інформативним є індекс рівня спеціалізації або коефіцієнт локалізації, що розраховується на основі зіставлення галузевої структури господарства регіону з аналогічною структурою господарства країни в цілому. Якщо відношення питомої ваги галузі в регіоні до питомої ваги цієї галузі в господарстві країни перевищує одиницю, то дана галузь вважається галуззю спеціалізації. Але індекс рівня спеціалізації відображає лише одну зі сторін територіальної спеціалізації, показуючи ступінь сконцентрованості виробництва даної галузі в даному регіоні, що не завжди пов'язано з вивозом і міжрегіональним значенням продукції.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Назвіть основні концепції економічного розподілу території країни.
2. За якими параметрами можна діагностувати кризовість регіонів?
3. Наведіть приклади проблемних регіонів.
4. До кризових регіонів правомірно відносити території, які...  
Дайте відповідь.
5. Якими показниками визначається депресивний стан території?
6. За якими ознаками депресивні регіони відрізняються від відсталих регіонів?
7. Наведіть приклади депресивних територій та основні причини такого їх стану.
8. Які заходи можуть застосовуватися з метою стимулювання розвитку депресивних територій?
9. У чому полягають особливості функціонування вільних економічних зон (ВЕЗ)?
10. Чи можна вважати ВЕЗ різновидом проблемних регіонів і чому?

## **ТЕМА 4. ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ**

### **ПЛАН**

- 4.1. Соціально-демографічні процеси та поселенська мережа
- 4.2. Умови та особливості формування людського потенціалу
- 4.3. Екологічна складова управління сільськими територіями
- 4.4. Економічне підґрунтя розвитку сільських територій
- 4.5. Комплексна оцінка та нарощування потенціалу розвитку сільських територій регіонів

#### **4.1. Соціально-демографічні процеси та поселенська мережа**

Змістом державної політики розвитку сільських територій є формування сприятливих умов життєдіяльності їх мешканців на основі диверсифікації сільської економіки, інтенсивної модернізації соціальної сфери та підвищення доступності її послуг, забезпечення екологічної стійкості територій, створення умов для активізації місцевого самоврядування й ініціативності сільських громад.

Ситуація у сільській місцевості України несе низку загроз для безпеки країни. Її характеризують: істотне відставання за рівнем забезпечення соціальними послугами порівняно з міськими жителями; нестача робочих місць унаслідок відсутності будь-яких суб'єктів господарювання в більш ніж половині сіл країни; неспроможність особистих селянських господарств через їх дрібнотоварність і низькі доходи забезпечити належний рівень добробуту; недоступність кредитних ресурсів для переважної більшості сільських мешканців; утрата трудових ресурсів у результаті депопуляції та міграції.

Демографічна ситуація у сільській місцевості України обумовлена як довготривалими негативними тенденціями, так і несприятливою сучасною соціально-економічною ситуацією. Протягом десятиліть сільські території України були донором трудових ресурсів для міст і промислових центрів, що негативно вплинуло на вікову структуру населення, призвело до його старіння та, відповідно, неможливості демографічного відтворення. Депопуляція в сільській місцевості почалася ще 1979 року, тоді як у містах – з 1992 року. Спостерігаються деструктивні тенденції, спричинені несприятливими умовами життєдіяльності, зокрема поширенням



бідності, безробіттям, незадовільним станом житлово-комунального господарства та соціальної інфраструктури тощо.

Дані щодо чисельності населення України, його структури наведені у табл. 4.1-4.3 [68].

**Таблиця 4.1**

**Чисельність наявного населення України, млн. осіб**

Роки	Усього, млн. осіб	У тому числі		До загальної чисельності населення, %	
		міське	сільське	міське	сільське
1913	35,2	6,8	28,4	19,3	80,7
1939	40,5	13,6	26,9	33,6	66,4
1959	41,9	19,2	22,7	45,8	54,2
1961	43,1	20,6	22,5	47,8	52,2
1966	45,5	23,3	22,2	51,2	48,8
1970	47,1	25,7	21,4	54,5	45,5
1976	49,2	29,1	20,1	59,2	40,8
1979	49,8	30,5	19,3	61,3	38,7
1981	50,1	31,3	18,8	62,5	37,5
1986	51,0	33,3	17,7	65,3	34,7
1989	51,7	34,6	17,1	66,9	33,1
1991	51,9	35,1	16,8	67,5	32,5
1996	51,3	34,8	16,5	67,8	32,2
2001	48,9	32,9	16,0	67,4	32,6
2002	48,5	32,6	15,9	67,2	32,8
2006	46,9	31,9	15,0	67,9	32,1
2011	45,8	31,5	14,3	68,7	31,3
2012	45,6	31,4	14,2	68,8	31,2
2013	45,6	31,4	14,2	68,9	31,1
2014	45,4	31,3	14,1	69,0	31,0
2015	42,9	29,7	13,2	69,1	30,9
2016	42,8	29,6	13,2	69,2	30,8

Таблиця 4.2

**Чисельність наявного населення за регіонами**  
*(на 1 січня 2016 року)*

	Усього, тис.	У тому числі		Частка міського населення у загальній чисельності, %
		міське	сільське	
<b>Україна</b>	<b>42760,5</b>	<b>29585,0</b>	<b>13175,5</b>	<b>69,2</b>
АРК	...	...	...	...
<b>області</b>				
Вінницька	1602,2	813,4	788,8	50,8
Волинська	1042,7	545,6	497,1	52,3
Дніпропетровська	3254,9	2722,1	532,8	83,6
Донецька	4265,1	3870,1	395,0	90,7
Житомирська	1247,5	733,6	513,9	58,8
Закарпатська	1259,2	467,0	792,2	37,1
Запорізька	1753,6	1353,8	399,8	77,2
Івано-Франківська	1382,3	604,5	777,8	43,7
Київська	1732,2	1078,0	654,2	62,2
Кіровоградська	973,1	611,6	361,5	62,9
Луганська	2205,4	1916,2	289,2	86,9
Львівська	2534,2	1544,9	989,3	61,0
Миколаївська	1158,2	790,6	367,6	68,3
Одеська	2390,3	1597,4	792,9	66,8
Полтавська	1438,9	891,7	547,2	62,0
Рівненська	1161,8	553,0	608,8	47,6
Сумська	1113,3	763,6	349,7	68,6
Тернопільська	1065,7	475,2	590,5	44,6
Харківська	2718,6	2192,5	526,1	80,6
Херсонська	1062,4	650,5	411,9	61,2
Хмельницька	1294,4	729,8	564,6	56,4
Черкаська	1243,0	706,2	536,8	56,8
Чернівецька	909,9	391,8	518,1	43,1
Чернігівська	1045,0	675,3	369,7	64,6
<b>міста</b>				
Київ	2906,6	2906,6	—	100,0

Таблиця 4.3

**Розподіл постійного населення за віковими групами  
(на 1 січня 2016 року)**

	Чисельність населення, осіб			Відсотків до всього населення		
	всього	міське	сільське	всього	міське	сільське
<b>Усе населення</b>	<b>42590879</b>	<b>29346155</b>	<b>13244724</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
у тому числі у віці,						
до 1	409172	264650	144522	1,0	0,9	1,1
1–4	1891832	1245487	646345	4,4	4,2	4,9
5–9	2295298	1535004	760294	5,4	5,2	5,7
10–14	1897991	1252197	645794	4,5	4,3	4,9
15–19	1974078	1284270	689808	4,6	4,4	5,2
20–24	2589921	1714587	875334	6,1	5,8	6,6
25–29	3374686	2332228	1042458	7,9	7,9	7,8
30–34	3539116	2654886	884230	8,3	9,0	6,7
35–39	3177464	2306029	871435	7,5	7,9	6,6
40–44	3040882	2138574	902308	7,1	7,3	6,8
45–49	2816400	1925608	890792	6,6	6,6	6,7
50–54	3036693	2115950	920743	7,1	7,2	7,0
55–59	3130136	2215316	914820	7,4	7,6	6,9
60–64	2648348	1904511	743837	6,2	6,5	5,6
65–69	2163552	1553671	609881	5,1	5,3	4,6
70 і старшому	4605310	2903187	1702123	10,8	9,9	12,9

**Із загальної чисельності  
населення у віці, років**

0–14	6494	4297338	2196955	15,2	14,6	16,6
15–64	29327	20591959	8735765	68,9	70,2	66,0
65 і старшому	6768	4456858	2312004	15,9	15,2	17,4

Статевовікова піраміда демонструє помітні відмінності вікового складу сільського та міського населення.

Сільському населенню притаманна вища народжуваність, більше порівняно з містом поширені багатодітні сім'ї, раніше беруть шлюб і народжують дітей. Сумарний коефіцієнт

народжуваності в сільській місцевості в 2015 р. становив 1,710 дитини на одну жінку репродуктивного віку порівняно з 1,388 – у міських поселеннях.

В Україні склалася істотна міжпоселенська різниця середньої тривалості життя. Так, в міських поселеннях вона становила 72,0, сільській місцевості – лише 69,9 року. Спостерігається надмірно висока відмінність імовірності прожити довге життя між жінками й чоловіками – 9,5 року в містах і 10,5 – на селі, що майже вдвічі перевищує аналогічний показник європейських країн [68].

Суттєво гіршим порівняно з міськими поселеннями є загальний коефіцієнт смертності – відповідно 1 758,3 та 1 326,5 померлих на 100 тис. населення. Це обумовлено як більшою часткою населення старших вікових груп із природно вищою смертністю, так і надмірною передчасною смертністю, насамперед чоловіків.

*Міграційна ситуація у сільській місцевості* впродовж останнього десятиліття характеризується переважанням вибуття населення над прибуттям. Виїзд молоді на постійне проживання до міст є істотною проблемою для сільських територій, зокрема спричиняє кризу кадрового забезпечення соціальної сфери в багатьох регіонах України.

У контексті асоціації України з ЄС та спрощення процедур легалізації і возз'єднання сімей зростає ризик безповоротної втрати частини трудових ресурсів потенціалу сільських територій, що, урахувавши тенденцію постаріння населення, у майбутньому може призвести до критичного дефіциту робочої сили.

*Рівень та якість життя.* Населення сільських територій має нижчі доходи, а отже, й витрати порівняно з міським. На фоні стабілізації показників відносної бідності всього населення відбувається закріплення високих рівня та глибини бідності саме селян. Так, середньомісячна номінальна заробітна плата штатних працівників, зайнятих в сільському господарстві становила у 2015 році 3140 грн., що на 25% нижче середнього рівня по народному господарству країни в цілому, на 23% - у торгівлі, на 35% - у промисловості, у 2,7 рази – у фінансовій та страховій діяльності [68].

*Трансформація сільського розселення.* Сільське розселення України представлене 28 385 сільськими поселеннями. Відбувається руйнація поселенської мережі, результатом якої є зникнення сіл. За даними Держслужби статистики України, протягом 1990–2014 рр. чисельність сільських поселень зменшилась на 422 од., що, наприклад, перевищує кількість сіл Чернівецької

області. При цьому зростає інтенсивність таких процесів. Якщо за період 1990–2000 рр. у середньому за рік зникало 6 поселень, то впродовж 2001–2014 рр. — 18.

Найбільшого розмаху руйнація сільської поселенської мережі набула в Київській, Полтавській, Харківській, Чернігівській областях. Не зменшилась кількість поселень за останні 14 років у Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській, Тернопільській та Чернівецькій областях.

За найнижчими показниками середньої людності сільських населених пунктів, частки малих сіл, щільності сільського населення виділяються дев'ять областей: Житомирська, Чернігівська, Сумська, Полтавська, Харківська, Луганська, Дніпропетровська, Кіровоградська, Донецька (43,5% сільських поселень та 28,2% сільського населення країни).

Імовірно, що в перспективі за відсутності необхідних державних заходів щодо стабілізації сільського поселенського потенціалу в цих регіонах відбуватиметься його прискорена руйнація.

#### **4.2. Умови та особливості формування людського потенціалу**

Забезпечення динамічного розвитку сільських територій потребує трансформації людського потенціалу, характерними ознаками якого повинні стати освіченість, ініціативність, орієнтованість на здоровий спосіб життя й екологічні імперативи життєдіяльності. Згідно з даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, за існуючих у суспільстві стандартів майже всі респонденти ознаками бідності населення вважають відсутність нормальних житлових умов, а також об'єктів соціальної інфраструктури.

Поруч із майновою нерівністю критичної величини в Україні набула нерівність, спричинена місцем проживання. Так, 2014 року 45,7% сільських домогосподарств потерпали від відсутності закладів, які надають побутові послуги (серед міських — 4,4), 41,8 — від незабезпеченості послугами швидкої медичної допомоги (4,2), 28,5 — від відсутності поблизу житла медичної установи (6,2), 24,4% — регулярного щоденного транспортного сполучення з іншим населеним пунктом із більш розвинутою інфраструктурою та 6,3% — дошкільних закладів (у містах — 1,2).

**Житлові умови.** На початок 2016 р. сільський житловий фонд становив 381,3 млн м<sup>2</sup> загальної площі житла (39,1% житлового фонду України). У сільській місцевості розташовано 6 112,5 тис. житлових будинків, з яких 10,6% (645,0 тис.) є незаселеними. В індивідуальних будинках проживає 92,1% домогосподарств, окремих квартирах — 5,1%. Існує значна територіальна диференціація рівня забезпеченості житлом (різниця між регіонами перевищує 2,4 разу) [68].

Щодо обладнання житлового фонду, то у сільській місцевості (згідно даних за 2015 рік) питома вага загальної житлової площі, обладнаної водопроводом становила 34,3%, гарячим водопостачанням – 21,8%, каналізацією – 30,9%, опаленням – 53,9%, газом – 84,1%. У містах практично усі ці показники досягають рівня 75-80% [68].

За даними вибіркового обстеження, 31,6% домогосподарств у сільській місцевості були забезпечені житловою площею нижче санітарної норми (13,65 м<sup>2</sup> на одну особу), у т. ч. у 6,8% площа житла не перевищує 7,5 м<sup>2</sup>, у 4,7% вона становить від 7,5 до 9,0 м<sup>2</sup>; Практично не реалізуються програми поліпшення житлових умов пільгових категорій населення, зокрема молодих фахівців.

**Медичне забезпечення і стан здоров'я.** Здоров'я людини значною мірою формується, зберігається, примножується або втрачається упродовж усього життя залежно від умов існування та поведінки індивідууму. Нині доступність та якість медичного обслуговування на сільських територіях, як один із вагомих чинників стану здоров'я, є вкрай недостатніми. У 2015 р. понад 27,4% домогосподарств заявили про недостатність коштів для оплати необхідних послуг лікаря, ліків і медичного приладдя, 24,1% - для лікування в стаціонарі.

Показник захворюваності сільського населення в 1,3–1,4 рази нижчий, ніж міського. Однак це свідчить не про краще здоров'я селян, а про специфіку їхніх звернень за медичною допомогою, рівень яких становить 50% при обґрунтованій потребі 80%, у зв'язку з відсутністю необхідних фінансів та значною територіальною віддаленістю медичних закладів від місця проживання пацієнтів.

За 2005-2015 рр. було прийнято в експлуатацію лікарняних закладів у сільській місцевості лише 1,7% від загальної кількості нововведених.

Середній радіус доступності до лікарняних закладів сільської місцевості становить 26,8 км, станцій та відділень швидкої медичної допомоги — 39,2 км, закладів первинної медико,санітарної допомоги загальної практики/сімейної медицини (ПМСД ЗП/СМ) — 7,0 км амбулаторно,поліклінічних закладів(АПЗ) — 8,0 км, фельдшерсько-акушерських пунктів (ФАПів) — 4,1 км.

**Освітнє середовище.** Ключовим завданням у цій сфері є подолання бар'єрів на шляху забезпечення доступності для сільських дітей якісних освітніх послуг. Сучасна освіта має стати ефективним механізмом соціальної інтеграції, вирівнювання стартових можливостей громадян. Серед іншого, цьому перешкоджають низький рівень інфраструктурного потенціалу та матеріально-технічного забезпечення, загострення дефіциту педагогічних кадрів на селі.

Через неналежну загальноосвітню підготовку неможливо отримати якісну фахову освіту в майбутньому, що спричиняє подальше поглиблення нерівності в суспільстві, прискорення темпів маргіналізації населення.

Чинником, що знижує потенціал реалізації людських ресурсів у сільській економіці, залишається сформований стереотип негативного ставлення до робітничих професій, що зокрема аграрного профілю.

### **4.3. Екологічна складова управління сільськими територіями**

Світовий досвід реалізації політики розвитку сільських територій свідчить, що її результативність залежить від ефективності залучення та використання природно-ресурсних складових середовища буття людини, виходячи з принципу суспільної справедливості та екологічних обмежень. Йдеться про створення належних умов для розвитку як окремої особи, так і територіальної громади в цілому на засадах “зеленої” та “синьої” економіки. Як базові орієнтири щодо вирішення екологічних проблем слід використати положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, згідно з якою співпраця в екологічній сфері регулюється 29 спеціальними директивами та регламентами.

**Земельні ресурси.** За станом на 1 січня 2016 р. земельний фонд України дорівнював 60 354,9 тис. га, у т. ч. сільськогосподарські землі – 70,8%, ліси та лісовкриті території – 17,6% [68]. Земельні ресурси використовуються, охороняються та відтворюються із

неухильним погіршенням кількісних і якісних показників. Розораність земель перевищила 53,9% за рахунок скорочення площ лісів, сіножатей і пасовищ. Таке порушення екологічної збалансованості відтворення природної структури ландшафту призводить до негативної зміни мікроклімату, рівня залягання ґрунтових вод, поширення водної та вітрової ерозії (щорічний приріст еродованих земель становить 80–90 тис. га), а також погіршення рекреаційного потенціалу сільських територій, що зменшує можливості зайнятості місцевих жителів у сільському зеленому туризмі.

Згідно з комплексною оцінкою рівня екологічної безпеки земельних ресурсів, найгірша ситуація характерна для Хмельницької, Вінницької та Луганської областей; помірний рівень екологічної безпеки мають Черкаська, Миколаївська, Херсонська, Полтавська, Волинська та Житомирська; середній — Харківська, Чернігівська, Донецька, Одеська, Запорізька, Івано-Франківська, Сумська, Кіровоградська та АРК; підвищений і високий — Чернівецька, Рівненська, Львівська, Закарпатська, Тернопільська та Дніпропетровська області.

В Україні сформувався потужний корпоративний сектор, у т. ч. надвеликих структур (агрохолдингів), який концентрує понад 50% загальної площі сільськогосподарських земель. Їх діяльності часто притаманний короткостроковий горизонт стратегій використання земель, інтенсивна експлуатація ґрунтів під монокультурами та недостатність заходів щодо їх охорони і відтворення, що потребує адекватного адміністративно-правового регулювання задля спрямування вигід землекористування на користь суспільного розвитку та в екологічну сферу.

*Лісові ресурси.* Сучасний стан лісоресурсного потенціалу та правова неврегульованість порядку проведення лісовпорядкування, державного обліку лісів і державного лісового кадастру не сприяють покращенню екологічної ситуації на сільських територіях та місцевому економічному зростанню. Захисні протиерозійні та інші насадження створені тільки на 50% площі сільськогосподарських земель. У багатьох господарствах вони перебувають у незадовільному стані, не відповідають контурній системі організації території. Через правову невизначеність, недооцінку агролісомеліоративної ролі лісосмуги часто знищують або вони малоефективні.

*Водні ресурси.* Значна група проблем розвитку сільських територій пов'язана з дефіцитом водних ресурсів для



господарських потреб, особливо в місцях інтенсивного сільськогосподарського виробництва, а також питних потреб населення. На окремих територіях ситуація набула ознак критичності та є загрозою безпечній життєдіяльності населення.

*Поводження з відходами.* Існуюча практика поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ) у сільських населених пунктах недосконала, її фрагментарність і різномірність не дозволяють забезпечити достатній контроль за санітарним станом територій. Нині відповідними послугами користується 75% населення України, у т. ч. лише від 10 до 30% жителів сіл залежно від регіону проживання. Для порівняння: у країнах Східної Європи (Польщі, Литві, Естонії) цей показник перевищує 90%. Практично не реалізуються заходи щодо організації роздільного збирання, сортування та вилучення ресурсоцінних компонентів побутових відходів.

В Україні щороку з'являється близько 32 тис. несанкціонованих звалищ ТПВ загальною площею понад 1 тис. га, в результаті чого втрачаються цінні сільськогосподарські угіддя. Не використовуються можливості сільських територіальних громад – на місцевому рівні відсутні дієві механізми концентрації громадами необхідних фінансових ресурсів для реалізації комунальних інфраструктурних проектів, як це практикується в європейських країнах, а у суб'єктів господарювання та домогосподарств немає мотивації щодо вирішення проблеми відходів.

Як свідчить світовий досвід, система поводження з відходами буде результативною за умови охоплення сіл централізованими послугами зі збирання та вивезення ТПВ. Ураховуючи специфіку сільських територій (розосередженість джерел утворення відходів, незначні пооб'єктні обсяги, великі відстані перевезень), вона повинна включати такі ланки: контейнерне збирання за двома вихідними фракціями відходів — органічною (мочною) та неорганічною (сухою); регіональні полігони для видалення ТПВ; компостування органічної частки на місцевому (локальному) й індивідуальному (посадибному) рівні.

#### **4.4. Економічне підґрунтя розвитку сільських територій**

*Сільське господарство як базова галузь економічного розвитку сільських територій.* Сільськогосподарське виробництво залишається основою економічного розвитку в сільській місцевості. Сформований за роки аграрних трансформацій потужний

корпоративний сектор нарощує виробництво та експорт високоліквідної сільськогосподарської продукції, вилучаючи з сільської місцевості ресурси територіального розвитку.

У результаті значної концентрації землі, експортоорієнтованого характеру виробництва, монополізації ланцюгів доданої вартості, мінімізації орендної плати та максимізації ринкової вартості агрокорпорації запровадили механізми використання ресурсів сільської місцевості для формування, привласнення та акумулювання надприбутків, які не зіставні з внеском у суспільні фонди. Більше того, центральні офіси корпорацій зареєстровані поза межами сільських територій, а отже, навіть незначні податкові виплати не надходять на місцевий рівень.

Застосування високоефективних систем обробітку ґрунту обумовлює вивільнення робочої сили. Агрокорпорації отримують надприбутки за рахунок використання відносно дешевих ресурсів — землі та робочої сили. Хоча заробітна плата їхніх працівників у 1,5–2 рази перевищує рівень оплати праці в сільгосп підприємствах України, вона є нижчою в 5–10 разів порівняно з агрокорпораціями в Європі.

Агрокорпорації утримають низький рівень орендної плати за землю, а також практикують порушення чинного законодавства. Частка угод з орендною платою нижче 3% від нормативної грошової оцінки землі становить більше половини всіх укладених договорів оренди.

Наслідком надмірної капіталізації сільського господарства, поряд з істотними економічними вигодами для обмеженого кола власників й основних акціонерів агрохолдингів, є пригнічення розвитку інших сільськогосподарських виробників (особливо середніх і малих), зростання соціальної напруженості на селі через зменшення кількості робочих місць та збільшення числа безробітних, низький рівень соціальної відповідальності агробізнесу.

Корпоративний сектор концентрує свою діяльність на інтенсивно використовуваній частині сільгоспугідь — ріллі, відмовляючись від інших видів угідь (пасовищ, сінокосів, садів). Частка ріллі в Україні в корпоративних підприємствах становить близько 95%, досягаючи 98% у Дніпропетровській, Вінницькій, Кіровоградській, Тернопільській областях. Таким чином, руйнуються елементи екологічного каркасу, що здатні підтримувати сприятливий стан агроландшафту.

Україна деформованою є галузева структура валової продукції сільського господарства корпоративного сектору. У 2015 р. частка рослинництва становила 70%, а в третині регіонів перевищувала 80%. При цьому практикується монокультурне рослинництво — вирощуванням декількох прибуткових експорто-орієнтованих культур, насамперед пшениці, кукурудзи, соняшнику, ріпаку. Площі під цими культурами постійно зростають і в 2015 р. склали 66,2% посівної площі. В окремих регіонах (Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Сумській, Харківській областях) названі культури займають 75–80% посівів. Особливо агресивний до землі соняшник (займає майже 20% у структурі посівів за норми близько 8-12%) із року в рік вирощується на третині площ у Донецькій, Запорізькій, Луганській областях [68].

Мають чітку тенденцію до скорочення площі посіву такої «проблемної» в останні роки культури, як гречка (з 574 тис. га у 2000 р. до 133 тис. га у 2015р.).

За 1995-2015 рр. більше ніж у 5 разів зменшилася посівна площа під кормовими культурами,

Монокультуризація призводить до ґрунтовтоми, виснаження та масштабної деградації ґрунтів, а можливості поповнення поживних речовин за рахунок органічних добрив обмежені внаслідок занепаду тваринництва (згідно з нормами країн ЄС, на 1 га сільгоспугідь слід утримувати одну умовну голову худоби, у той час як в Україні цей показник є меншим за 0,26). Внесення органічних добрив за останні роки залишається на мінімальному рівні — в середньому 0,5 т на 1 га посівної площі за необхідних близько 8 т.

*Диверсифікація економічної діяльності на селі.* Успішність процесу диверсифікації як стратегічного напрямку розвитку сільських територій підтверджено європейською практикою та вимагає виважених системних заходів державної підтримки. Протягом програмного періоду 2007–2013 рр. САП ЄС до їх переліку Єврокомісія включила: диверсифікацію неаграрної діяльності (переробка та маркетинг аграрної продукції); підтримку мікропідприємництва; сприяння розвитку туризму.

*Розвиток органічного агровиробництва* є одним із найперспективніших напрямів диверсифікації сільськогосподарської діяльності.

*Кооперація та кластеризація агровиробників, розширення їх участі в агропродовольчих ланцюгах* задля збільшення вартості

сільськогосподарської сировини в кінцевій ціні агропродовольчої продукції набуває пріоритетного значення в умовах великої кількості операцій поза її виробництвом (транспортування, зберігання) та намаганням комерційних суб'єктів (посередників, переробників, що переважно знаходяться поза межами сільської території) присвоювати більшу частину вартості продукції.

*Сільський туризм.* Потужним інструментом диверсифікації сільської економіки, що стимулює виробництво, переробку та споживання агропродукції, надання транспортних, рекреаційно-оздоровчих, побутових послуг у сільській місцевості, є сільський туризм. Цей вид діяльності визнано СОТ однією з найдинамічніших сфер економіки з середньорічними темпами росту 10–30%.

Безумовними лідерами сільського туризму є Івано-Франківська та Львівська області, де сукупно зосереджено 77% усіх садиб. Спостерігається тенденція до динамічного збільшення мережі та потужності сільських садиб, що надають послуги зеленого туризму.

Незважаючи на певний прогрес у розвитку сільського туризму, власники садиб стикаються з безліччю перепон (нерозвиненість транспортної інфраструктури, незадовільний стан пам'яток культурної спадщини, рекреаційна необлаштованість території), подолати які самотійно неможливо. Це потребує відповідної державної допомоги, а також об'єднання зусиль сільських громад, формування туристичних кластерів за участі власників садиб, місцевих підприємців, екскурсоводів тощо на принципах кооперації, взаємопідтримки та взаємовигоди.

*Розвиток відновлювальної енергетики.* У сільському господарстві закладений величезний енергетичний потенціал, реалізація якого здатна посприяти вирішенню як національних (енергетична безпека країни), так і локальних завдань. Вітчизняне аграрне виробництво з позицій світового ринку розглядається переважно як постачальник сировинних ресурсів енергетичних культур першого покоління (ріпак, насіння соняшнику, зернові). При цьому їх вирощування малотрудомістке, що сприяє поступовому вивільненню робочої сили.

Ситуацію можна змінити шляхом розвитку власного виробництва енергії з біомаси, виробництва біодизелю та біоетанолу. Перспективним напрямом діяльності є розвиток сонячної та вітрової енергетики. Розміщення відповідних установок на необроблюваних землях (смугах уздовж доріг, покинутих,

непривабливих для сільськогосподарського виробництва землях) могло б посприяти підвищенню доходів власників земельних паїв, створенню робочих місць (охорона, обслуговування установок), а для сільських бюджетів стати додатковим джерелом доходів.

#### **4.5. Комплексна оцінка та нарощування потенціалу розвитку сільських територій регіонів**

Визначення перспектив та пріоритетів державної політики щодо розвитку сільських територій потребує диференційованої оцінки їх потенціалу, як здатності певної території продукувати економічну “енергію”, вимірювану в показниках її соціально-демографічного розвитку, функціонування поселенської мережі, якості людського капіталу, екологічних характеристиках, параметрах продуктивності праці, результатах господарської діяльності агровиробників та інших суб’єктів підприємництва. Його вимірювання здійснюється за різними напрямками, які доцільно об’єднувати в декілька основних груп:

- виробничий потенціал (спроможність сільської території виробляти певну кількість аграрної та промислової продукції, послуг тощо);
- людський потенціал (здатність забезпечувати повноцінну життєдіяльність сільських мешканців, включаючи освіту, медичне обслуговування, соціальний захист та ін.);
- інвестиційний потенціал (можливість акумулювання в межах сільської території певного обсягу інвестиційних ресурсів — як внутрішніх, так і прямих іноземних інвестицій);
- фінансово-бюджетний потенціал (спроможність території забезпечувати надходження до місцевих бюджетів сільських територіальних громад).

Кожна з вищенаведених складових потребує відповідного ресурсного забезпечення. Саме воно є головним чинником у формуванні потенціалу розвитку для кожної окремо взятої сільської території. При цьому визначення сукупного (інтегрального) потенціалу розвитку сільської території залежить від характеру комбінування окремих ланок її ресурсного забезпечення. Наприклад, збільшення виробничого потенціалу може потребувати консолідації ресурсів, які будуть вилучені зі сфери розвитку людського чи інвестиційного потенціалу, та навпаки.

Нарощування виробничого потенціалу сільських територій залишається однією з найгостріших проблем їх розвитку. Від її

успішного вирішення залежить можливість підвищення ефективності реалізації наявного *інвестиційного потенціалу* села.

Зниження інвестиційного потенціалу розвитку сільських територій обумовлене посиленням централізації бюджетно-фінансових ресурсів, яка спостерігалася в Україні протягом останніх років. Як наслідок, місцеві бюджети позбавлені змоги акумулювати необхідну кількість інвестиційних ресурсів, які б могли в подальшому спрямовуватися на розвиток інфраструктури сільських територій, забезпечуючи тим самим покращення їх інвестиційного клімату.

Бюджетна централізація призвела також і до фактичної мінімізації *фінансово-бюджетного потенціалу* розвитку сільських територій України загалом. Переважна частина місцевих бюджетів територіальних громад за чинної системи оподаткування та розподілу надходжень є хронічно дотаційною. Насамперед це зумовлено погіршенням стану соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури села, бюджетною централізацією попередніх років, високим рівнем трудової міграції за кордон, неспроможністю господарств населення, які є основними виробниками сільськогосподарської продукції в регіоні, адаптувати сучасні стандарти ведення агробізнесу, залучати нові технології, здійснювати модернізацію матеріально-технічної бази агровиробництва та розвивати альтернативні види господарської діяльності.

Зміна ідеологічних засад сучасної політики розвитку сільських територій з цільовою орієнтацією на досягнення прийнятних соціальних параметрів життєзабезпечення сільських жителів обумовлює збільшення обсягів соціальних інвестицій у розвиток сільських поселень на засадах державно-приватного партнерства як єдино прийняттого в умовах бюджетних обмежень.

Загалом, сільське населення як носій культурної ідентичності за певних умов може стати джерелом формування *творчо-креативної сільської економіки*, базованої на сукупності культурного, людського та соціального капіталів сільських громад для відтворення яких необхідно зосередитись на трьох головних складових: ідентифікації культурних ресурсів; інформаційній доступності для споживачів; розвитку інфраструктури села. Розвиток індивідуальних здібностей шляхом формування системи безперервної освіти, надання консультаційних послуг є запорукою становлення готовності та мотивованості людини до змін і самозайнятості, її підприємницької активності.

### ***Питання для самоконтролю***

1. У чому полягає зміст державної політики стосовно розвитку сільських територій?

2. Охарактеризуйте основні проблеми сучасного стану сільських територій. Чи мають майбутнє ці території?

3. Визначте умови та особливості формування людського потенціалу сільських територій.

4. Які проблеми становить на сьогоднішній час екологічна складова управління сільськими територіями? Наведіть приклади.

5. Чому саме сільське господарство виступає базовою галуззю економічного розвитку сільських територій? Обґрунтуйте відповідь.

6. У чому полягає суть диверсифікації економічної діяльності на селі?

Як Ви це бачите на прикладі конкретного сільськогосподарського підприємства?

7. Чи не є, з Вашої точки зору, «холдингізація» сільського господарства загрозою для розвитку сільських територій?

8. За якими параметрами можна провести комплексну оцінку потенціалу розвитку сільських територій регіонів?

## ТЕМА 5. ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

### ПЛАН

- 5.1. Органи державного управління
- 5.2. Організаційні структури державного управління
- 5.3. Територіальні органи виконавчої влади

#### 5.1. Органи державного управління

Відповідно до статей 5, 6 Конституції України [27] народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. *Державна влада в країні здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу й судову.*

*Діяльність органів державної влади* опирається на строго регламентовані нормативні акти. Це, насамперед Конституція України, Закони України, нормативно-правові акти Президента України й Кабінету Міністрів України, органів місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб.

Особливе місце в організації й діяльності органів державної влади займають діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дала Верховна Рада України, у зв'язку з чим вони є частиною національного законодавства.

Єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України. *Верховна Рада України* приймає закони, затверджує Державний бюджет України, контролює виконання держбюджету, визначає основи внутрішньої й зовнішньої політики, затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища. Перелік повноважень Верховної Ради України наведений у статті 85 Конституції України.

Однією з найважливіших функцій діяльності Верховної Ради є формування органів державної влади. Так, відповідно до статті 85 Конституції України Верховна Рада дає згоду на призначення на посаду Президентом України Прем'єр-міністра України, здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України.

*Президент України* є главою держави й одночасно главою виконавчої влади в Україні, для чого формує Кабінет Міністрів України, а також призначає керівників інших центральних органів



виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій і припиняє їх повноваження на цих посадах.

Відповідно до Конституції України (ст.113) **Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади**. Він здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через центральні й місцеві органи виконавчої влади, направляючи, координуючи й контролюючи їхню діяльність. Уряд – це колегіальний орган загальної компетенції, що здійснює керівництво виконавчою й розпорядницькою, тобто адміністративною діяльністю в країні.

Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

До складу Кабінету Міністрів України входять: Прем'єр-міністр України; перший віце-прем'єр-міністр, три віце-прем'єр-міністри, міністри. За поданням Прем'єр-міністра Президент України призначає міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади.

Своїм Указом Президент України затверджує структуру центральних органів виконавчої влади України.

*У схему організації й взаємодії центральних органів виконавчої влади входять:* міністерства, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України; державні комітети й інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державних комітетів України; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; центральні органи виконавчої влади, діяльність яких направляється й координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

**Міністерства** – це центральні органи виконавчої влади, покликані формувати й реалізовувати державну політику у відповідних сферах громадського життя (секторах державного управління), їх очолюють міністри, які є за посадою членами Кабінету Міністрів України.

**Державні комітети** – це центральні органи виконавчої влади, які, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам і уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого й міжсекторного характеру.

Урядові установи й організації, безпосередньо підлеглі Кабінету Міністрів України, і які за сферою своєї діяльності не можуть бути структурно включені в той або інший центральний орган виконавчої влади, функціонують на основі як

єдиноначальності, так і колегіальності й мають право видавати загальнообов'язкові (нормативні) акти тільки в межах повноважень, делегованих їм Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, у *систему державного управління* входять такі вищі органи виконавчої влади в Україні, як: *міністерства, комітети, комісії, агентства, державні фонди, митна служба, казначейство, адміністрація, управління, департаменти.*

Різні державні комітети відрізняються від міністерств лише тим, що їхні керівники не входять до складу членів Кабінету Міністрів, але їх пільги, оплата праці такі ж, як і міністрів.

Слід зазначити, що в Україні йде активний процес пошуку й створення ефективної функціонуючої системи центральних органів виконавчої влади, що супроводжується змінами в складі міністерств, державних комітетів та інших центральних органів цієї влади.

Сьогодні міністерство розглядається як основна організаційно-правова форма в сфері державного управління, призначена для організації управління галузями господарства, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва, а також як основна ланка системи органів центрального управління, що здійснює управління в найбільш важливих сферах соціально-економічного й політичного життя суспільства.

Будучи органами держави, міністерства характеризуються всіма ознаками, властивими цьому виду державної організації, а саме: наявністю певної компетенції, організаційною структурою, територіальним масштабом діяльності, правовим зв'язком її працівників.

*Міністерство* – це частина державного апарату, один із центральних органів виконавчої влади, покликаний здійснювати функції державного управління в межах відповідної галузі на основі Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів.

В областях і районах України, а також у місті Києві виконавчу владу здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади й входить у систему органів виконавчої влади.

В період входження України до складу СРСР на її території регіональне управління здійснювалось відповідно до радянської системи. Саме тому формування системи регіонального управління, відповідної демократичному і світському статусу України, стало однією з важливих проблем державного будівництва.

Законодавчою базою регіонального управління в Україні є

Конституція України, законодавчі акти міжнародного права, ратифіковані в Україні, Закони України, інші правові акти (рис. 5.1).



**Рис. 5.1. Законодавча база регіонального управління і місцевого самоврядування в Україні**

Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях, районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо.

Розмежування функцій відбувається на основі Конституції України, Законів а також актів Президента України і КМУ. *Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку можна поділити на такі три різновиди:*

- *Виключна компетенція місцевих державних адміністрацій* (наприклад, державний контроль);
- *Суміжна компетенція*, коли місцеві державні адміністрації і

органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя.

- **Виключна компетенція органів місцевого самоврядування** (наприклад, управління комунальною власністю).

Іншими способами розмежування функцій і повноважень є договори і угоди, що конкретизують у відповідності до закону їх взаємні права і обов'язки.

Державна управлінська вертикаль і органи місцевого самоврядування створюють систему місцевої влади, яка схематично представлена на рис. 5.2.



Рис. 5.2. Система місцевої влади в Україні

Практична реалізація цієї схеми має декілька суттєвих вад. До них, по-перше, можна віднести те, що більшість повноважень обох гілок влади відноситься до суміжної компетенції. А це є невідповідним основному принципу менеджменту, а саме: одна проблема – один відповідальний [31, 42, 65].

По-друге, недоліком можна вважати те, що представницькі органи районного і обласного рівня (районні і обласні ради народних депутатів відповідно) не формують своїх виконавчих органів. Тому виконавчі функції вони вимушені делегувати державним адміністраціям відповідного рівня, зокрема, розробку планів соціально-економічного розвитку території, складання і виконання місцевого бюджету, управління місцевими фінансами тощо. За таких обставин місцеве самоврядування на субдержавних рівнях носить формальний характер.

І останнє, розпочата і незакінчена реформа державного і регіонального управління порушила фундаментальні принципи менеджменту, як то безперервність влади і принцип єдиновладдя. Місцеві органи влади (МДА) є одночасно підпорядковані і відповідальні і перед Президентом України, і перед Прем'єр-міністром.

**Місцеві держадміністрації** у своїй діяльності керуються Конституцією й законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня.

***Перед держадміністраціями постають такі завдання.***

1. Виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня.

2. Забезпечення законності й правопорядку, дотримання прав і свобод громадян.

3. Виконання державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку, програм їхнього національно-культурного розвитку.

4. Підготовка й виконання відповідних бюджетів, а також звіт про їхнє виконання.

5. Взаємодія з органами місцевого самоврядування.

6. Реалізація інших наданих державою й делегованих відповідними радами повноважень.

Склад держадміністрацій формують голови держадміністрацій, які у межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання, визначають їхню структуру.

Голови держадміністрацій призначаються на посаду президентом України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень глави держави.

Кандидатури на посади голів обласних держадміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться Прем'єр-міністром України, а районних держадміністрацій на розгляд Уряду вносяться головами відповідних обласних держадміністрацій. На кожен посаду вноситься одна кандидатура.

У випадку відхилення Президентом України представленої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр або голова обласної держадміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів нову кандидатуру.

Голови місцевих держадміністрацій одержують повноваження з моменту призначення. Статтею 9 закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачені випадки припинення повноважень голів держадміністрацій, а саме:

- 1) порушення ними Конституції й Законів України;
- 2) втрата громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;
- 3) визнання судом неієздатним;
- 4) виїзд на проживання в іншу країну;
- 5) набуття законної сили обвинувачувального вироку суду;
- 6) порушення вимог несумісництва;
- 7) за особистою ініціативою Президента України;
- 8) висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради;
- 9) подача заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів держадміністрацій можуть бути припинені Президентом у випадку:

- ◆ прийняття відставки голови відповідної обласної держадміністрації;
- ◆ подання Кабінету Міністрів України на підставах, передбачених законодавством про державну службу;
- ◆ висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради;
- ◆ смерті.

Перший заступник голови обласної держадміністрації призначається на посаду головою обласної держадміністрації за згодою Прем'єр-міністра України, а заступник голови обласної

держадміністрації — за узгодженням з відповідним віце-прем'єром міністром України.

Перші заступники й заступники голів районних держадміністрацій призначаються на посади головами районних держадміністрацій за узгодженням з відповідними заступниками голів обласних держадміністрацій.

З метою виконання покладених на держадміністрації завдань Кабінетом Міністрів України визначений зразковий перелік їхніх структурних підрозділів. Голови держадміністрацій мають можливість у межах установленого фонду заробітної плати за узгодженням з Урядом утворювати управління, відділи, не передбачені в переліку. При цьому в структуру головного управління повинне входити не менш, ніж два управління, що забезпечують реалізацію державної політики в окремо визначеній сфері діяльності. Кількість працівників управління не може бути меншою ніж 4 чоловіки, у самотійних відділах – не менше ніж 6 чоловік.

***До складу обласної держадміністрації можуть входити такі структурні підрозділи:***

1. Відділи й інші підрозділи секретаріату: організаційний; інформаційно-аналітичний; кадрової роботи; юридичний; діловодства й контролю; господарсько-фінансовий; взаємодії з політичними партіями й громадськими організаціями; взаємодії із правоохоронними органами.

2. Управління й інші структурні підрозділи: економіки й власності; зовнішньоекономічних зв'язків, торгівлі й побутового обслуговування населення; промисловості, енергетики, транспорту й зв'язку; фінансового, капітального будівництва; у справах національностей, міграції й релігії; житлово-комунального господарства; соціального захисту населення; освіти, охорони здоров'я; державний архів; оборонної й мобілізаційної роботи й ін.

Структурні аналогічні підрозділи можуть бути утворені в районних держадміністраціях.

Основною організаційною формою роботи держадміністрацій є засідання, на яких розглядаються питання, що належать до їхньої компетенції.

Робота держадміністрацій здійснюється на основі перспективних, поточних (квартальних) і оперативних (місячних, тижневих) планів.

Управління (відділи), інші структурні підрозділи, апарати держадміністрацій складають квартальні й місячні плани, які розробляються з урахуванням особистих планів їхніх співробітників.

Плани роботи держадміністрацій повинні передбачати заходи, спрямовані на реалізацію державної регіональної політики, виконання Конституції й законів України, актів органів виконавчої влади вищого рівня, державних і регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку, здійснення інших наданих державою, а також делегованих відповідною радою повноважень.

Прийняття на державну службу в держадміністрацію здійснюється шляхом конкурсного відбору або за іншою процедурою, визначеною законодавством, інших працівників, не віднесених до категорії держслужбовців відповідно до законодавства про працю.

Завдання, функції й функціональний склад названих органів і служб визначає голова держадміністрації.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного й іншого забезпечення діяльності держадміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства й розпоряджень держадміністрацій, надання методичної й іншої практичної допомоги держадміністраціям і органам місцевого самоврядування, головою держадміністрації створюється апарат держадміністрації в межах виділених бюджетних коштів [42].

Апарат очолює керівник, який призначається на посаду головою держадміністрації, що: організує його роботу; забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови держадміністрації; організує доведення розпоряджень до виконавця; відповідає за стан діловодства; виконує інші обов'язки.

З питань організації роботи апарату його керівник видає накази. Апарат відповідно до покладених на нього завдань:

- ◆ обробляє документи, що надходять у держадміністрацію;
- ◆ здійснює розробку проектів розпоряджень;
- ◆ перевіряє виконання актів законодавства, розпоряджень і доручень голови держадміністрації;
- ◆ аналізує з доручення керівника держадміністрації роботу органів місцевого самоврядування, надає їм необхідну методичну й практичну допомогу;
- ◆ представляє голові проекти планів роботи держадміністрації, забезпечує контроль їхнього виконання;



- ◆ здійснює організацію засідань колегії;
- ◆ аналізує разом зі структурними підрозділами держадміністрації соціально-економічне й суспільно-політичне становище на відповідній території;
- ◆ забезпечує ведення діловодства, дотримання таємності й службової таємниці;
- ◆ здійснює матеріально-технічне й господарсько-побутове забезпечення діяльності держадміністрації.

Апарат у процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з управліннями, відділами й іншими структурними підрозділами держадміністрації й виконавчих органів (апаратами) рад.

***Третьою гілкою державної влади в Україні є судова влада.***

Судова система в Україні складається із судів загальної юрисдикції й Конституційного Суду. Система судів загальної юрисдикції будується на принципах територіальності й спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судові рішення постановляються судами від імені України й обов'язкові до виконання на всій території України.

Нагляд за дотриманням законів, виконанням судових рішень, а також підтримка державного обвинувачення в суді здійснюються прокуратурою України.

**5.2. Організаційні структури державного управління**

***Організаційна структура державного управління*** – це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує у собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси [67].

Системними елементами організаційної структури виступають такі:

- Орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів.
- Організаційні зв'язки між суб'єктами та об'єктами управління: субординаційні (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого); координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома та більше суб'єктами); реординаційні (знизу вверх,

від керованого до керуючого).

**Побудова організаційної структури державного управління** формується під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх об'єктивних та суб'єктивних умов і факторів, а саме: конституційно визначеної форми держави; цілей і функцій державного управління; демократизму та стилю державного управління; державної політики; компетентності управлінських кадрів; інформаційного забезпечення державного управління та ін.

**Побудова організаційної структури здійснюється** шляхом організаційного проектування, яке відбувається зверху вниз.

**Основні види організаційних структур.** *Бюрократичні організаційні структури.* На початку ХХ ст. німецький соціолог Макс Вебер (1864-1920) запропонував концепцію бюрократії як своєрідну нормативну модель – ідеал, назвавши її моделлю раціональної (традиційної) бюрократії, для якої характерні такі риси: чіткий поділ праці; ієрархічність рівнів управління; наявність взаємопов'язаної системи формальних правил і стандартів; домінування кваліфікаційних вимог під час формування штатів організації [29].

▪ *Лінійна організаційна структура* складається із взаємопідпорядкованих органів у вигляді ієрархії, в якій кожен управлінець підпорядковується тільки одному начальнику і всі зв'язки з вищими рівнями управління відбуваються через нього.

*Переваги структури:* простота, чіткість і зрозумілість взаємовідносин ланок і працівників управління.

*Недоліки:* може використовуватись тільки у відносно простих організаціях з постійними умовами, завданнями і функціями менеджменту.

▪ *Функціональна організаційна структура* передбачає чітку ієрархію органів управління підрозділами, які забезпечують виконання конкретних функцій управління на всіх рівнях.

*Переваги:* керівники спеціалізуються на окремих управлінських функціях, які виконуються спеціалістами.

*Недоліки:* процес управління ділиться на множину окремих слабо пов'язаних підфункцій, з виникненням нескоординованих дій і дублювання.

▪ *Лінійно-штабна структура.* При лінійних керівниках створюють штаби (служби), які спеціалізуються на виконанні специфічних управлінських функцій. Права приймати рішення вони не мають, а тільки в межах виділених їм функцій забезпечують

підготовку управлінських рішень для виконання лінійним менеджером.

*Недоліки* – тенденція до збільшення кількості та розширення штабних служб.

▪ *Лінійно-функціональна структура.* За цієї структури функціональні служби уповноважені управляти роботою служб нижчого рівня, які виконують певні конкретні функції. При цьому делегуються не лінійні, а функціональні повноваження.

▪ *Дивізійні організаційні структури* використовують у міжнародних організаціях, а також в організаціях із широкою номенклатурою продукції (послуг), у яких швидко змінюються споживачі.

*Серед дивізійних виділяють такі організаційні структури:*

- споживчу, що утворюється підрозділами, діяльність яких орієнтована на певні групи споживачів (покупців, клієнтів) ;

- територіальну, яка формується за географічним розташуванням підрозділів організації у різних регіонах світу, держави чи її регіонів;

- адаптивну, яка має чотири основні типи: проектні (створюються для реалізації конкретних завдань (проектів), матричні (тимчасові групи, члени яких підпорядковані як керівнику групи (проекту), так і керівникам функціональних підрозділів, де вони працюють постійно), програмно-цільові (керівник постійно пристосовується до нових умов, цілей і завдань, доручених групі для виконання цільових програм, які можуть змінюватися), координаційні (використовуються за умов одночасної реалізації значної кількості програм, за яких функції керівників делегують кураторам служб або їх блокам) ;

- конгломератну, яка формується шляхом об'єднання різних типів організаційних структур.

*Унітарна та федеративна організація державного управління.*

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління є державний устрій – це спосіб територіально-політичної організації держави. Основними формами державного устрою є унітарна та федеративна держава.

*Унітарна держава* – єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці.

Як форма державного устрою вона характеризується такими ознаками:

- єдина територія (існує адміністративний поділ, але

адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, територіальної, культурної);

- єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень;

- єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни;

- єдина система права та судова система (у тому числі – єдине громадянство) ;

- єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші системи.

*Унітарність передбачає* централізацію усієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

При цьому централізм виявляється різною мірою та в різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборчих органів влади. Водночас у більшості сучасних демократичних держав є виборні органи місцевого самоврядування, яким держава делегує виконання частини своїх функцій: збір місцевих податків, благоустрій, будівництво, освіту, охорону здоров'я тощо.

*Федеративна держава* – союзна держава, яка складається з відносно самостійних з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів федерації.

*Федеративна держава характеризується такими ознаками:*

- має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій членів федерації);

- суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ) ;

- мають відносну юридичну, політичну та економічну самостійність;

- суб'єкти федерації не мають суверенітету в повному обсязі і не мають права на односторонній вихід із федерації;

- можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації;

- мають своє законодавство, право видавати законодавчі та інші нормативні акти (які мають юридичну силу на території цього

суб'єкта федерації) ;

- мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (порядок їх організації, процедури та межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією).

У федеративній державі передбачається розмежування компетенції між федеральними органами влади та органами влади суб'єктів федерації і висока самостійність останніх у побудові організаційних структур. Конституція федерації встановлює перелік повноважень, які належать до відання федерації та її суб'єктів і перелік питань спільного відання. Державний устрій покликаний зближувати владу та людину на основі розвитку місцевого самоврядування.

### **5.3. Територіальні органи виконавчої влади**

Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління.

Централізація в управлінні підкреслює замкненість системи управління, коли вона будується у напрямку «зверху до низу» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва.

*Характерними рисами централізації є такі:* збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії; зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління; обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

*Децентралізація в управлінні, навпаки, підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу».*

Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле.

Система управління, в якій гармонійно враховані принципи централізації і децентралізації (досягнуто оптимальної пропорції між ними), є по суті відкрито-замкнутою.

Централізація у державному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади за рахунок Кабінету Міністрів України, який забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчо-нормативних актів і якому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади.

Однак надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень

на вершині державної піраміди, пригнічуючи ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій не може забезпечувати ефективності та конструктивності управління.

Реальне здійснення державного управління постає як органічне переплетіння централізації і децентралізації. Вирішити проблему оптимального та раціонального поєднання централізації і децентралізації покликана адміністративна реформа в Україні.

*На місцевому рівні органами міністерств, державних комітетів є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні та підконтрольні відповідним центральним органам.*

Ці підрозділи реалізують на відповідній території політику держави та функції державного управління у питаннях охорони здоров'я, праці та зайнятості, соціального захисту населення тощо, що фактично відповідає галузевим повноваженням місцевих адміністрацій.

Кожен із цих органів у межах дорученої йому сфери відання здійснює таке: організовує виконання законодавчих актів і контроль за їх реалізацією; прогнозує перспективні напрямки та стратегічні цілі; бере участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм економічного та соціального розвитку, реалізує функції з державного регулювання економіки, виконує функції внутрішньо-організаційного забезпечення роботи.

***Місцеві державні адміністрації*** – це ланка виконавчої влади в областях, районах, місті Києві, які в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами [22].

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами загальної компетенції, що уособлюються головами місцевих державних адміністрацій. Голів адміністрацій призначає на посаду Президент України за поданням Кабінету Міністрів на строк повноважень Президента.

Голови місцевих державних адміністрацій одноособово приймають рішення шляхом розпорядження і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Для обговорення найважливіших питань діяльності місцевих державних адміністрацій створюються комісії державних місцевих

адміністрацій.

*Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є галузеві та функціональні управління (управління економіки, управління охорони здоров'я тощо).*

Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими сферами суспільного життя і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях.

*Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені статтею 119 Конституції України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і поділяються на власні та делеговані [27, 42, 72].*

*Законодавством визначено основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме в галузях:*

- економічного та соціального розвитку – розробка програм соціально-економічного розвитку і забезпечення їх виконання;
- бюджету та фінансів – складання проекту відповідного бюджету та забезпечення його виконання;
- управління майном, приватизації та підприємництва – здійснення на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;
- містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку – організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей;
- використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля – розробка та забезпечення виконання програм у сфері екології;
- науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, материнства та дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення і соціального захисту – реалізація державної політики в цих сферах;
- зайнятості населення, праці та заробітної плати – реалізація державних гарантій у сфері праці;
- міжнародних і зовнішньоекономічних відносин – забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;
- оборонної роботи – забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження

місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами, а також повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, делеговані їм у межах, визначених законами, Кабінетом Міністрів України. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

*Відносини місцевих державних адміністрацій* – це складова державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади у процесі горизонтальних і вертикальних зв'язків.

За характером вони поділяються на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), дисциплінарні, відносини ініціативи.

Чинним законодавством визначено відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента та щорічно звітують перед ним про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства України та практики його реалізації.

Відносини з Кабінетом Міністрів України передбачають відповідальність місцевих адміністрацій перед ним, їх підконтрольність і підзвітність. Голови обласних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про виконання наданих адміністрації повноважень і про соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України та практики його реалізації, системи державного управління.

Відносини з міністерствами та іншими ЦОВВ ґрунтуються на засадах взаємодії і підзвітності та підконтрольності їм управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ, сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. У свою чергу керівники територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ з питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій



підзвітні та підконтрольні їх головам.

У рамках структур виконавчої влади важливими є відносини між обласними та районними місцевими держадміністраціями. Обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій і здійснюють контроль за нею.

Голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших ЦОВВ.

Відносини між державою і суспільством значною мірою реалізуються у системі відносин місцевих державних адміністрацій з місцевими радами та їх посадовими особами. Голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад, виносити на розгляд питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, інші пропозиції. Вони звітують перед відповідними радами про виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій.

*У процесі управлінської діяльності на відповідній території місцеві державні адміністрації вступають у відносини із сільськими, селищними та міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами.*

Голови місцевих адміністрацій, їх заступники, керівники підрозділів або представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування, бути заслуханими з питань, що їх стосуються.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

## *Питання для самоконтролю*

1. Назвіть основні органи державного управління в Україні.  
Охарактеризуйте законодавчі органи влади в Україні
2. У чому полягає особливість діяльності виконавчих та судових органів влади в Україні, в регіонах?
3. Які положення становлять основу законодавчої бази регіонального управління і місцевого самоврядування в Україні?
4. Охарактеризуйте систему місцевої влади в Україні
5. Які функції покладаються на місцеві держадміністрації? Які завдання вони повинні вирішувати на місцях?
6. Що являє собою організаційна структура державного управління?
7. Назвіть системні елементи організаційної структури державного управління.
8. Які види організаційних структур Ви знаєте? Назвіть особливості, переваги і недоліки кожної з них.
9. Охарактеризуйте територіальні органи виконавчої влади.
10. Які права мають голови обласних державних адміністрацій?
11. Охарактеризуйте основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій.

## **ТЕМА 6. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОГО (РЕГІОНАЛЬНОГО) УПРАВЛІННЯ**

### **ПЛАН**

6.1. Досвід управління територіальним розвитком Європейського Союзу

6.2. Особливості організації територіального управління у Німеччині

6.3. Особливості організації територіального управління у Польщі

### **6.1. Досвід управління територіальним розвитком Європейського Союзу**

Головною метою регіонального управління в розвинутих країнах світу є досягнення рівномірного, збалансованого та раціонального соціально-економічного розвитку, з ефективним використанням ресурсного потенціалу регіонів і подолання територіальних диспропорцій розвитку.

Регіональна політика розвинених країн світу передбачає вирішення проблем депресивних і відстаючих від загального рівня розвитку регіонів країни, територій з надмірним техногенним навантаженням, надмірної концентрації промисловості чи населення та інших проблем, які відносяться до макроекономічних. Також вирішуються і проблеми мікрорівня, які пов'язані з місцевою специфікою окремого регіону.

У будь якій державі (федеративній чи унітарній) існує два види територіальних структур, які за ієрархією знаходяться нижче національного рівня:

1. проміжні територіальні структури і відповідні ним органи влади і управління;

2. низові (основні) адміністративно-територіальні одиниці і власно місцеві органи влади і управління [4, 38].

У прийнятій термінології органи управління обох рівнів відносяться до місцевих органів самоврядування.

Основним критерієм визначення проміжного органу управління у будь якій державі є можливість його самостійного існування (автономний бюджет, адміністративний контроль над територіальними одиницями). Такими органами управління в різних країнах є органи управління штатів, провінцій, регіонів, земель, кантонів, які здійснюють свої функції незалежно від центрального

уряду на підвідомчій їм території країни. Причому проміжні територіальні структури мають як федеративні (США, ФРН, Швейцарія, Австрія та ін.), так і унітарні держави (Франція, Швеція, Японія та ін).

Розглянемо досвід управління територіальним розвитком європейських країн [4, 38, 72].

### **Європейський Союз**

**Європейський Союз** (Євросоюз, ЄС, англ. *European Union, EU*) — економічний та політичний союз 28 держав-членів, що розташовані здебільшого у Європі. Веде свій початок від утворення Європейської спільноти з вугілля та сталі і Європейської економічної спільноти, що були засновані шістьма країнами в 1951 та 1958 роках відповідно. В сучасному вигляді існує на основі Договору про Європейський Союз, підписаному 7 лютого 1992 року і чинному з 1 листопада 1993 [4].

ЄС діє через систему наднаціональних інституцій та спільно узгоджених рішень держав-членів. Інституціями ЄС є: Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада Європейського Союзу, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу, Європейський суд аудиторів та Європейський центральний банк. Європейський Парламент обирається кожні 5 років громадянами Європейського Союзу. В ЄС діє єдиний ринок через стандартизовану систему законів, що діють у всіх державах-членах. У Шенгенській Зоні паспортний контроль відмінений. Політика ЄС направлена на забезпечення вільного пересування людей, капіталу, товарів та послуг. Монетарний союз був заснований у 1999 році і вступив в повну силу у 2002, коли були введені в обіг монети та банкноти євро. Станом на 2016 рік, у Євросоюзу входять 19 держав-членів, що використовують євро як свою національну валюту.

Станом на 2016 р. Європейський Союз займає площу 4 324 782 км<sup>2</sup> (7-ме місце в світі), з населенням більше 508 мільйонів людей (3-тє місце). Загальний номінальний валовий внутрішній продукт складає більше 16 трлн. доларів США (2-ге місце), за паритетом купівельної спроможності — 19 трлн. доларів США (1-ше місце). Якщо вважати ЄС країною, то за доходом на душу населення він входив би в двадцятку найзаможніших країн світу.

Європейський Союз є повноправним членом Світової організації торгівлі, має представництва в ООН, «Великій Сімці», «Великій двадцятці» та постійні дипломатичні місії по всьому світу. ЄС не має власних збройних сил але сприяє військовому

співробітництві його країн-членів більшість яких є членами НАТО. Через великий політичний і економічний глобальний вплив, Європейський Союз розглядають однією з потенційних наддержав.

Ідеї щодо створення єдиного союзу європейських держав царювали в свідомості правителів та народів цих держав протягом довгого часу.

Ідеологічною передвісницею Євросоюзу є Стародавня Греція, яка вважається батьківщиною демократії і західної цивілізації.

Не варто шукати витoki Європейського Союзу у Римській імперії хоча б тому, що остання географічно мала центр довкола Середземного моря і простягалася на терени Африки і Азії, не включаючи Німеччину, Скандинавські країни, Шотландію, Ірландію та Центрально-Східну Європу. Римська Імперія розширювалася силою, була контрольована центральною державою і не поділяла ідеалів і принципів на яких сьогодні розбудовується ЄС.

Митний союз 1800-х років часів Наполеона може розглядатися як передвісник економічної складової Європейського Союзу.

Одна з перших публічних пропозицій об'єднати країни на принципах рівності членів і кооперації була зроблена Віктором Гюго у 1851 р.

Вперше ідеї об'єднання країн почали реалізовуватись після Другої світової війни, коли всі держави Європи зрозуміли те, що вони не можуть існувати відокремлено один від одного, що спільними зусиллями вони зможуть досягти значних висот. Ці думки були підкріплені перемогою над нацизмом та фашизмом, яка була досягнута завдяки єдності держав Європи і їх спільними зусиллям. У післявоєнний період на континенті з'явився цілий ряд організацій — Рада Європи, Західноєвропейський союз, НАТО.

9 травня 1950 року вважається початком європейської інтеграції. Саме тоді міністр закордонних справ Франції Робер Шуман запропонував створити спільний ринок вугільної і сталеливарної продукції Франції, ФРН та інших західноєвропейських країн (пропозиція увійшла в історію під назвою «план Шумана»). Однією з головних цілей плану стало примирення Франції та Німеччини, а також недопущення між ними війни у майбутньому. Найважливішим засобом досягнення цієї мети мав стати механізм управління та наднаціонального контролю над виробництвом і торгівлею стратегічною для військових потреб продукцією — вугіллям та сталлю. Контроль мав здійснюватись «вищим органом» (прообразом Європейської Комісії).

18 квітня 1951 року «план Шумана» було реалізовано через підписання Паризького договору про створення Європейського співтовариства вугілля і сталі (ЄСВС). До складу ЄСВС увійшли шість країн: Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина та Франція («європейська шістка», яка в подальшому стала «локомотивом» європейської інтеграції). Договір про ЄСВС набув чинності 23 липня 1952 року.

27 травня 1952 року країни «європейської шістки» підписують Договір про заснування Європейського оборонного співтовариства (ЄОС). 10 вересня 1952 року міністри закордонних справ країн-членів ЄСВС доручають Спільним зборам ЄСВС (прообразу майбутнього Європейського Парламенту) розробити проект Договору про створення Європейського політичного співтовариства (ЄПС). 10 березня 1953 року Збори закінчили роботу над проектом Договору. Однак ані ЄОС, ані ЄПС, так і не стали реальністю. Вирішальну роль тут відіграла Франція, парламент якої після довгих дискусій у серпні 1954 року вирішив відкласти ратифікацію Договору про ЄОС. А це зробило недоречним і підписання Договору про ЄПС. Таким чином, на початку 50-х років країнам "європейської шістки" не вдалося започаткувати інтеграцію в оборонній та політичній сферах. Інтеграція продовжувала розвиватись в інших сферах, передусім в економічній. Наприкінці 1955 року на конференції у Мессіні країни «європейської шістки» домовились про заснування Європейського співтовариства з атомної енергетики (Євратому).

На початку 1957 року керівники урядів «європейської шістки» вирішили поряд з Євратомом створити також і Європейське економічне співтовариство (ЄЕС). 23 березня 1957 року у Римі відбулося підписання Договору про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Договору про створення Європейського співтовариства з атомної енергетики (Євратом). Метою ЄЕС визначалося усунення внутрішніх торговельних бар'єрів усередині Співтовариства (створення зони вільної торгівлі), створення митного союзу і, нарешті — створення спільного ринку (забезпечення вільного руху по території країн-учасниць Співтовариства товарів, послуг, капіталу, робочої сили). Метою Євратому визначалась співпраця країн-членів у використанні ядерної енергії у мирних цілях. Обидва договори набули чинності 1 січня 1958 року і ввійшли в історію під назвою «Римські договори». 8 квітня 1965 року було підписано Договір про злиття виконавчих

органів ЄСВС, Євратому та ЄЕС. 1 липня 1967 року цей Договір набув чинності. У результаті була створена єдина структура інститутів, що забезпечують розвиток європейської інтеграції. Основними інститутами стали Європейська Комісія, Рада Європейських Співтовариств, Європейський Парламент та Суд Європейських Співтовариств. У грудні 1974 року до цих органів додався новий — Європейська Рада, яка складається з глав держав та урядів країн-членів Європейських Співтовариств. У 1968 році завершується формування зони вільної торгівлі та митного союзу (перших двох етапів інтеграції) Європейського економічного співтовариства (ЄЕС). Наприкінці 1969 року завершується формування спільного ринку (третього етапу інтеграції) ЄЕС. Первісні цілі ЄЕС, визначені Римським договором 1957 року, виявились досягнутими. Необхідно було визначати подальші завдання для розвитку європейської інтеграції.

На початку 70-х років розпочався процес розширення ЄЕС. 1 січня 1973 року членами ЄЕС стали: Велика Британія, Данія, Ірландія. 1 січня 1981 року членом ЄЕС стала Греція. 1 січня 1986 року членами ЄЕС стали Іспанія та Португалія.

1 липня 1987 року набув чинності Єдиний європейський акт, підписаний у лютому 1986 року. Цей документ визначив подальші цілі Європейської інтеграції. Зокрема, він поставив за мету створення до 1 січня 1993 року Єдиного внутрішнього ринку (наступного етапу економічної інтеграції, що передбачав гармонізацію економічної політики та інституцій), запровадив спільну політику в соціальній сфері, в галузі науково-технологічного розвитку, охорони навколишнього середовища. Цей документ також вніс зміни до договорів про утворення Європейських Співтовариств, а також поширив інтеграційний процес на сферу зовнішньої політики. Крім того, у Єдиному Європейському акті було поставлено питання про створення Європейського Союзу, який мав стати інститутом не лише економічним, а й політичним.

Європейський Союз побудований за інституційною системою, яка є винятковою у світі. Держави-члени делегують суверенне право на вирішення певних справ незалежним інституціям, які представляють інтереси Союзу в цілому, його країн та громадян.

*Мета Європейського Союзу* – створення економічного союзу з найвищим рівнем інтеграції економік держав (спільна зовнішня економічна політика, спільний ринок послуг, матеріальних благ, капіталу і праці, а також спільна валюта) і політичного (спільна

зовнішня політика) союзу, а також упровадження спільного громадянства.

*Країни-члени Європейського Союзу* – країни, що приєдналися до Європейської економічної спільноти, залишаються незалежними суверенними державами, що утворили спільні інституції, яким делегували деякі зі своїх законотворчих повноважень, наприклад у таких галузях, як транспортна, комерційна та аграрна. У 1973–2013 рр. відбулось п'ять етапів послідовного розширення ЄС. 1 травня 2004 р. до ЄС приєдналися 10 нових членів, що стало найбільшим розширенням Союзу за всю його історію. Після входження у 2013 р. Хорватії ЄС нараховує 28 країн-учасників.

За хронологією вступу до Європейського Союзу це такі країни:

- 25 березня 1957 р. (Франція, Німеччина, Італія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург);
- 1 січня 1973 р. (Данія, Ірландія, Великобританія);
- 1 січня 1981 р. (Греція);
- 1 січня 1986 р. (Іспанія, Португалія);
- 1 січня 1995 р. (Австрія, Фінляндія, Швеція);
- 1 травня 2004 р. (Чехія, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Угорщина, Мальта, Польща, Словенія, Словаччина);
- 1 січня 2007 р. (Болгарія, Румунія);
- 1 липня 2013 р. (Хорватія).

*Адміністративний устрій ЄС*: до складу ЄС входять 28 національних держав.

*Загальна територія ЄС* становить 4,4 млн км<sup>2</sup>.

*Чисельність населення* – понад 507,9 млн громадян.

*Щільність населення* – 116,2 осіб/км<sup>2</sup>.

*Середня тривалість життя*. У країнах Євросоюзу тривалість життя перевищує пенсійний поріг. Середній показник тривалості життя в країнах ЄС у 2012 р. становив 78,8 роки (чоловіки – 75,7, жінки – 82,1).

*Адміністративний центр ЄС* – м. Брюссель (з лютого 1992 р.).

Демократія та верховенство закону – основоположні принципи функціонування ЄС.

***Основні європейські цінності:***

♦ *Європейська ідентичність.*

Упродовж історії людства відчуття європейської ідентичності, за винятком християнства, яке тісно об'єднало жителів Європи в XIV–XV ст., було властиве в основному представникам еліти. До



них належали просвітники, наприклад Вольтер, ідеї якого були вельми популярними в багатьох країнах.

♦ *Повага до прав людини*

Певне посилення на принципи поваги до прав людини з'явилося в преамбулі Єдиного європейського акта (1986 р.), де проголошувалося сприяння розвитку демократії через забезпечення основних прав і свобод та розглядалася можливість включення принципу поваги до прав людини до Договору про ЄС.

♦ *Принцип верховенства права і закону*

Положення про верховенство права і закону є однією з найважливіших характеристик правової держави (поряд із поділом влади та зв'язком між державою і громадянами, що базується на взаємних правах та обов'язках).

♦ *Демократія*

Європейський Союз постійно прагне до підвищення власних стандартів демократичного управління, а також до розвитку демократії та забезпечення прав людини у країнах, які не входять до його складу. Політика Європейського Союзу у цій царині визначена в документі Європейської Комісії "Роль Європейського Союзу у розвитку прав людини і демократизації у третіх країнах" від 8 травня 2001 р.

♦ *Толерантність*

Толерантність у всі часи вважалася людською чеснотою. Вона передбачає терпимість до особливостей інших людей, уміння жити, не порушуючи прав і свобод інших. Толерантність також є основою демократії і прав людини. Нетерпимість у поліетнічному, поліконфесійному або полікультурному суспільстві призводить до порушень прав людини, насильства і збройних конфліктів.

♦ *Повага до людської гідності*

Змістом права на повагу до гідності є можливість усвідомлювати себе як особистість, поважати власні моральні принципи й етичні норми, наполягати на повазі до себе інших людей, державних органів та їх посадових службових осіб, а також вимагати, щоб будь-які сумніви щодо їх моральних якостей та етичних принципів були належно обґрунтовані. Реалізація цього права здійснюється на основі його гарантування в обсязі міжнародних стандартів [4].

Складність та багатогранність Європейського Союзу як наднаціонального об'єднання зумовлює необхідність створення

потужної та розгалуженої системи управління та координації дій для досягнення поставлених цілей Союзу.

Країни-члени Європейського Союзу передають повноваження з вирішення деяких питань незалежним інститутам, які представляють інтереси Союзу, його держав і громадян. Європейська Комісія захищає інтереси Союзу в цілому, кожен національний уряд представлений у Раді Міністрів (Раді), а члени Європейського Парламенту безпосередньо обираються громадянами ЄС. Таким чином, демократія і верховенство закону – наріжний камінь цієї структури.

### ***Основні інституції Європейського Союзу.***

*Європейський Парламент* – законодавчий орган Європейського Союзу, що обирається прямим голосуванням громадянами Європейського Союзу.

Спільно з *Радою Європейського Союзу і Європейською Комісією* Парламент виконує законодавчі функції в ЄС і вважається одним з найбільш потужних законодавчих органів у світі. Нині Парламент складається із 750 членів і одного головуючого, які представляють найбільший міжнаціональний демократичний електорат у світі (500 млн. виборців у 2013 р.)

Сучасні повноваження Європейського Парламенту передбачають участь у законодавчому процесі, бюджетні процедури, участь у виборах Комісії і в процесі вироблення й ухвалення рішень, а також надання згоди на асоціацію чи приєднання нових держав.

Починаючи з 1979 р. Європейський Парламент обирають прямим загальним голосуванням. Місця в ньому розподілені між країнами-членами відповідно до чисельності населення. Маастрихтська та Амстердамська угоди значно розширили права Європарламенту, який виконує такі основні функції:

– разом із Радою бере участь у законодавчому процесі через численні процедури (спільне ухвалення рішень, співпраця, узгодження, формулювання консультативного висновку тощо);

– контролює діяльність інституцій Союзу, затверджуючи склад Комісії та через право висловлювати їй вотум недовіри, а також через письмові й усні запити, які він може адресувати Комісії та Раді;

– поділяє з Радою бюджетні повноваження, а саме: ухвалює річний бюджет та контролює його виконання [4].

*Розподіл місць у Європейському Парламенті.* Всього у Парламенті – 751 місце від усіх 28 країн Європейського Союзу,

відповідальних за прийняття європейських законів, зокрема від Німеччини – 96; Франції – 74; Італії – 73; Великої Британії – 73; Іспанії – 54; Польщі – 51; Румунії – 32; Нідерландів – 26; Бельгії – 21; Греції – 21; Португалії – 21; Угорщини – 21; Чехії – 21; Швеції – 20; Австрії – 18; Болгарії – 17; Данії – 13; Словаччини – 13; Фінляндії – 13; Ірландії – 11; Литви – 11; Хорватії – 11; Латвії – 8; Словенії – 8; Естонії – 6; Кіпру – 6; Люксембургу – 6; Мальти – 6.

Депутати Європарламенту безпосередньо обираються громадянами країн-членів ЄС строком на 5 років. Голова Європарламенту обирається на 2,5 роки. Депутати Європарламенту вивчають законопроекти і затверджують бюджет. Вони приймають спільні рішення з Радою Міністрів з конкретних питань і контролюють роботу Рад Європейського Союзу і Європейської Комісії.

Члени Парламенту відстоюють принципи однієї із восьми політичних груп, а не національні інтереси своєї держави. Хоча Парламент наділений такою законодавчою владою, якої Рада і Комісія не мають, він формально не володіє законодавчою ініціативою, як більшість національних парламентів. Парламент – “перша інституція” ЄС (першим згадується в договорах) і поділяє законодавчі та бюджетні повноваження з Радою (за винятком деяких випадків, коли застосовуються спеціальні законодавчі процедури). Він також здійснює контроль над бюджетом. Зрештою, і Європейська Комісія – виконавчий орган ЄС, підзвітний Парламенту. Зокрема, Парламент обирає голову Комісії та затверджує чи відкидає призначення Комісії в цілому. Також Парламент, прийнявши резолюцію, може змусити членів Комісії піти у відставку.

Європарламент засідає в трьох містах: Брюсселі (Бельгія), Люксембурзі і Страсбурзі (Франція). Пленарні засідання проходять у Страсбурзі і Брюсселі, в той час як Люксембург є місцем для адміністративних офісів. Засідання комітетів проводяться також у Брюсселі.

Можна виділити три основні сфери компетенції Європейського Парламенту: бюджетні правочини; контроль за діяльністю органів Співтовариства і, насамперед, Комісії; участь у правотворчій діяльності співтовариства.

Європейський Парламент не має самостійних законодавчих повноважень, він лише бере участь у виробленні того, що називається “європейським правом”, як умовно називають норми,

якими Співтовариство керується у своїй діяльності. Проте далеко не всі норми “європейського права” прийняті за його участю.

Європарламент також призначає Омбудсмана, уповноваженого розглядати скарги від громадян Союзу з приводу порушень у діяльності інституцій та органів Спільноти. Зрештою, Парламент може створювати тимчасові комітети з розслідування, повноваження яких не обмежуються вивченням діяльності інституцій Спільноти, а можуть поширюватись і на дії країн-членів із впровадження політики спільноти.

Засідання Парламенту відбуваються 24 офіційними мовами Європейського Союзу, як і вся робота інших інституцій.

Наразі Європарламент складається з 17 постійних комітетів, які спеціалізуються в конкретній сфері політики ЄС: Комітет з питань закордонних справ, прав людини, спільної політики безпеки та оборони; Комітет з питань бюджету; Комітет з бюджетного контролю; Комітет з питань прав і свобод громадян, юстиції та внутрішніх справ; Комітет з питань економіки та грошово-кредитних справ; Комітет з питань права та внутрішнього ринку; Комітет з питань промисловості, зовнішньої торгівлі, досліджень та енергетики; Комітет з питань зайнятості та соціальної сфери; Комітет з питань екології, охорони здоров'я та споживчої політики; Комітет з питань сільського господарства та розвитку села; Комітет з питань рибальства; Комітет з питань регіональної політики, транспорту і туризму; Комітет з питань культури, молоді, освіти, засобів масової інформації та спорту; Комітет з питань розвитку та співробітництва; Комітет з питань конституційної сфери; Комітет з питань прав жінок і рівних можливостей; Комітет з питань звернень.

Прийняті законодавчі акти ЄС мають форму постанов і директив. Постанови є обов'язковими для виконання і стають частинами національних законодавств. Директиви також обов'язкові, але залишають за державами право вибору методів виконання.

Рада Європейського Союзу (Рада міністрів) – основний орган ухвалення рішень, який збирається на рівні міністрів національних урядів, і його склад змінюється залежно від обговорюваних питань: Рада міністрів закордонних справ, Рада міністрів економіки і т. ін. В рамках Ради представники урядів держав-членів обговорюють законодавчі акти Європейського Союзу і приймають або відкидають їх шляхом голосування. Рада Європейського Союзу складається з 28 національних міністрів певних галузей та одного відповідального за

цю галузь єврокомісара, який не має права голосувати. Наприклад, якщо обговорюється сільськогосподарська політика, то на засіданні присутні 28 міністрів країн Європейського Союзу і єврокомісар, відповідальний за сільськогосподарську політику.

Важливу роль у реалізації фінансової та монетарної політики ЄС відіграють фінансові інституції – Європейський інвестиційний банк і Європейський центральний банк.

Європейський інвестиційний банк створено у 1958 р. відповідно до Договору про Європейське економічне співтовариство для сприяння розвитку, інтеграції і співпраці шляхом надання інвестиційних позик. Позики надаються під однаковий відсоток, що забезпечує збалансованість управління позикою в частині погашення заборгованості. Позики надаються для розвитку відсталих європейських регіонів і реалізації проектів, що становлять спільний інтерес.

Фінансові ресурси Банку складаються з оплаченої частини статутного капіталу, накопичених резервів, а також запозичених коштів. Проекти, в які Банк вкладає гроші, мають відповідати певним критеріям, а саме:

- сприяти виконанню завдань ЄС, зокрема підвищувати конкурентоспроможність європейської промисловості та малих підприємств, стимулювати розвиток інформаційних технологій;
- здійснюватись переважно на користь найвідсталіших регіонів;
- залучати інші джерела фінансування.

Приблизно 90% від банківських позик Європейського інвестиційного банку призначаються для реалізації проектів у межах держав-членів, а решта – для реалізації проектів поза їх межами.

Таким чином, сучасна система адміністративно-територіального устрою країн Європейського Союзу має свою територіальну сферу діяльності, особливі місцеві інтереси, які пов'язані з відповідною специфікою адміністративно-територіальних одиниць: історичними, економічними, екологічними, географічними і демографічними особливостями, етнічними, релігійними, культурними, національними та іншими традиціями.

## **6.2. Особливості організації територіального управління у Німеччині**

Німеччина завжди мала децентралізовану державну структуру, крім 1933-1945 рр., в ній ніколи не було потужної центральної влади, яка б вирішувала долю далеких провінцій. Регіональний поділ

державної влади є частиною німецького конституційного історичного спадку. В Німеччині федеративна держава завжди була поєднанням ідеї спільності на базі національного елемента з ідеєю регіональної самостійності на базі партикулярних елементів. Таким чином, федеральна держава створювала державну єдність, в межах якої, однак, встановлювались внутрішні кордони, які не допускали гіпертрофування ідеї єдності.

Німецькі вчені – правознавці вважають, що землі ФРН – це дійсні окремі держави, які мають суверенітет і юридично не підлягають федерації. Повноваження суб'єктів федерації дають їм можливість здійснювати широке самоврядування: бути хазяями на своїй території, впливати на розвиток економіки, охорону довкілля, соціально-культурне життя, гарантувати громадянські права і права людини.

У відповідності до 109 статті Конституції ФРН передбачається самостійність і незалежність бюджетів земель і федерації.

Кожна земля має свою конституцію, демократично обраний земельний парламент (ландтаг), земельне управління – уряд. У відносинах між собою землі значно. Мірою користуються принципом самокоординації, тобто регулюють свої відносини без посередництва центру, в основному шляхом складання і виконання прямих договорів.

Кожна земля має власне земельне законодавство, яке не суперечить федеральному, а також своє громадянство, але основним є громадянство ФРН. Для розв'язання можливих протиріч між центром і землями існує федеральний конституційний суд.

Парламент країни складається з двох палат: бундестагу і бундесрату. Останній є представницьким органом суб'єктів федерації. До бундесрату депутатів призначають органи управління земель в залежності від кількості населення.

В Німеччині задачі і повноваження держави розподіляються між федерацією і землями. До класичної схеми “горизонтального” розподілу влади (законодавча – виконавча – судова) додається “вертикальний” розподіл влади між державою – цілим і державою – частинами. Таким чином існує подвійний розподіл влади, згідно з яким не лише федерація, але і кожна земля мають власний парламент, свій уряд і суди.

В залежності від типу і масштабу завдань, що розподіляються, кожна федеративна держава має свою специфіку. Конституція ФРН розподіляє задачі не повністю за сферами діяльності, а і

диференціює їх за функціями держави і сферами діяльності. Так, в більшості сфер діяльності законодавчі повноваження знаходяться в руках федерації; адміністрація в основному входить до компетенції земель; в судовій сфері федерація і землі тісно взаємодіють між собою.

Такий розподіл задач гарантує федерації її чільне положення. Маючи широкі повноваження в сфері законодавства, вона має можливість встановлювати єдині по всій федерації та для всіх земель і громадян норми. Землі ж (і в цьому є суттєвий компенсацийний механізм) можуть через Бундесрат приймати участь в законодавчому процесі федерації. Федеральні закони, що особливим чином зачіпляють інтереси земель, приймаються лише за наявності згоди Бундесрату.

Згідно з діючою Конституцією законодавче право федерації поділено на рівні. За певними сферами діяльності, в яких інтереси держави в цілому та її громадян потребують однакових для всієї федерації норм, Конституція відводить право законодавства виключно федерації (виключне законодавче право). До нього відноситься міжнародні відносини, громадянство у федерації, грошова одиниця, пошта, телезв'язок, міри і ваги, митниця та охорона кордонів. Однак, за цілим рядом сфер життя федерація і землі "конкурують" між собою в сфері законодавства (конкуруюче законодавче право). Але і тут федерації відводиться домінуюче положення. Землі мають право видавати закони, якщо федерація не регулює тих самих об'єктів власними законами. На практиці федерація на стільки широко використовує власні повноваження в цій сфері, що землям майже не залишається простору для впровадження конкуруючих законів, тік що і ці сфери практично залишаються прерогативою держави. Прикладом цього може слугувати кримінальне право, процесуальне право, право зборів і об'єднань, економічне право, трудове право, правила вуличного руху та житлове право.

Існує інша група сфер діяльності, по відношенню до якої інтенсивність федеральних законів суттєво обмежена. Федерація в цих випадках приймає лише основи законодавства, які визначають загальні контури напрямку і основні змістовні моменти законів (рамкове законодавство). До них відносяться: загальні принципи вищої освіти, загальні правові відносини в сфері преси та кіно, охорона природи, догляд за ландшафтом, планування благоустрою території, водне господарство, реєстраційно – паспортні справи. За

землями, таким чином залишається право і можливість приймати рішення про деталі в установлених федерацією межах. Так, закон про планування благоустрою території на рівні федерації включає в себе лише загальні положення, а структурне планування в економічній, соціальній і культурній сферах входить в компетенції окремих федеральних земель.

Землі мають законодавче право в тих сферах, де воно не віднесено Конституцією до прав федерації. Майже повністю в компетенції земель знаходиться законодавство і тим самим повна політична відповідальність лише в наступних сферах:

- питання культури, в першу чергу система освіти, радіо і телебачення;

- комунальна сфера, тобто право міст, общин і округів на самостійне здійснення своїх внутрішньо-організаційних справ;

- поліцейське право, яке включає в себе правила по підтримці державно-суспільного порядку та його організації.

Не зважаючи на обмеження федеративним рамковим законодавством землі мають суттєві законодавчі повноваження в наступних сферах:

- територіальне планування, тобто розвиток структури землі;

- охорона природи і догляд за ландшафтом;

- водне господарство.

Парламенти земель, звичайно, мають право затвердження земельного бюджету. Кожна із земель може самостійно вирішувати як витратити власні гроші. Однак як для федерації, так і для земель, простір для маневрування складає лише 10%, оскільки в першу чергу необхідно виконувати суттєві законні платіжні зобов'язання, перш ніж встановлювати новий бюджетний пріоритет.

Більшість управлінських задач здійснюються землями, адміністративними регіонами, міськими і сільськими округами, общинами. Таким чином, землі здійснюють виконання не лише земельних законів, але і законів федеральних. Виконання федеральних законів здійснюється чи "за завданням федерації", чи як "власна справа". Реалізація адміністративних задач за завданням федерації охоплює лише незначний сектор. Прикладом цього може служити управління федеральною сіттю магістральних автомобільних доріг, управління федеральною водною сіттю, задачі управління авіасполученням (дозвіл на будівництво аеропортів), задачі в галузі атомної енергетики (дозвіл на будівництво і експлуатацію атомних електростанцій та установок по збереженню і



зберіганню або повторної обробки радіоактивних речовин). В цих сферах федерація має право дати вказівки земельним властям.

Більшість федеральних законів здійснюється земельними властями. Можливості федерації впливати на цей процес більш обмежено, ніж в рамках адміністративних задач, які здійснюються за завданням федерації. Нагляд розповсюджується лише на правомірність управлінських рішень, але не на їх доцільність. Тому землі не є чисто виконавчими органами, а можуть мати власний розсуд і приймати власні рішення. Прикладом є будівельне право, підприємницьке право, а також надання соціальної допомоги, як і більшість федеральних законів.

Земельні закони реалізуються земельними властями як власні адміністративні рішення і тому не входять до компетенції федеральних закладів. До цієї сфери відноситься не лише застосування окремих інструкцій, а і творча державна діяльність, як, наприклад, рішення про будівництво шкіл, університетів, театрів, музеїв, структурна політика і містобудівництво, а також надання державної допомоги при розташуванні промислових об'єктів. Управління як вид державної діяльності в широкому сенсі, на відміну від парламентської діяльності, не є, таким чином, діяльністю підпорядкованою і чисто виконавчою, а, скоріше, може бути кваліфіковано, як активна державна політика. Отримав домінуючу роль в цій сфері державної влади, землі взяли в свої руки дуже суттєву функцію.

Каркасом федеративного устрою держави і одночасно постійною темою діалогу між федерацією і землями є положення про фінансування. Відповідальність за витрати на діяльність, що здійснюється федерацією і землями, розподіляється згідно з Конституцією наступним чином.

Управлінські витрати, які необхідні на експлуатацію і підтримку державного апарату, несе відповідна інстанція. Зокрема, витрати на кадри і технічне оснащення апарату в галузі законодавства, урядової, управлінської і судової діяльності федерації – несе федерація, за закладами земель – кожна із земель.

Здійснення витрат несе та сторона, котра має право управління (не законодавства) по відповідному сектору діяльності. Якщо таке право належить виключно федерації, то на неї лягають і витрати, якщо ж вони в руках земель, то і витрати несуть землі. При здійсненні федеральних законів землями “за завданням федерації” остання несе в кінцевому випадку і відповідальність, а тому і

здійснює витрати, які впливають із здійснення управлінських задач такого роду. Наприклад, федеральні автомагістралі будуються землями по завданню федерації, тому федерація має нести в кінцевому випадку витрати на будівництво.

Що стосується федеральних законів про грошові виплати, тобто законів, які передбачають виплати громадянам, то федерація зобов'язана повністю або частково взяти на себе ці витрати і в тих випадках, коли безпосередньо виплати здійснюються землями. Так, виплата стипендій студентам частково компенсується землям із державного бюджету, оскільки відповідний закон про надання допомоги в отриманні освіти є законом федеральним. Коли ж землі несуть чверть витрат, або більше того, тоді, і тільки тоді, для прийняття таких законів про грошові виплати необхідна згода Бундесрату (Палати земель).

Згідно з положенням Конституції, майже всі податкові закони приймаються федерацією. Це дає ту перевагу, що оподаткування в усіх частинах країни в принципі однакове, що виключає нерівність в конкуренції, а також мотивацію для переміщення капіталів з одних земель в інші щоб уникнути більш високих податків. Але це зовсім не означає, що уражаються інтереси земель у фінансовому відношенні, оскільки законодавча компетенція федерації не передбачає автоматичного розпорядження податками. Навпаки, федерація і землі мають рівні права на державні надходження. Потреби федерації і земель у відшкодуванні своїх витрат скоординовані по відношенню одне до одного таким чином, щоб забезпечувалась справедлива компенсація, виключалась надмірне податкове навантаження на платників податків і гарантувалось уніфікованість умов і рівня життя на всій території Федеративної Республіки Німеччини.

Розподіл податків між федерацією, з одного боку, і землями, з іншого, здійснюється за двома різними системами. Більшість видів податків нараховується згідно з так званою розподільчою системою – або повністю федерації, або землям.

Найбільш важливі податки, які складають 70% загальної податкової маси, поділяються між федерацією і землями за так званою системою єдиного централізованого розподілу. Цей централізований розподіл в основному охоплює три види податків: податок з доходів громадян, податок на корпорації і податок з обороту. Перші два види податків розподіляються між федерацією і землями за раніше встановленими твердими відсотковими

співвідношеннями. Що ж стосується податку з обороту (податку на додану вартість), то тут твердих ставок немає, а плаваючі ставки встановлюються періодично.

До задач фінансового законодавства входить не лише справедливий розподіл загального обсягу податкових надходжень між федерацією і землями, але і встановлення справедливої частки кожної із земель в тій сумі, яка в цілому відводиться землям. Конституція визначила в цьому зв'язку в першу чергу обсяг місцевих надходжень як базовий принцип для визначення таких часток. Згідно з ним кожній землі залишається така частка від загальної земельної частки податкових надходжень, яка визискується фінансовими органами відповідної землі на її території. Кожна із земель отримує податки або відсотки від податків, які витікають із економічного потенціалу землі і відповідають її економічній структурі. Слід зауважити, що землі ФРН дуже відрізняються за своїм економічним і фінансовим потенціалом. Існують “багаті” і “бідні” землі. Тому Конституція наполегливо пропонує, щоб різні у фінансовому потенціалі землі “відповідно компенсувались”. Повне вирівнювання податкових надходжень не є при цьому ціллю, оскільки в інакшому випадку виникла б загроза того, що “багаті” землі загубили б інтерес до збереження своєї переваги, тоді як “бідні” землі перестали б здійснювати зусилля по розширенню свого економічного потенціалу.

Результатом всього цього є достатньо складна схема розрахунків і виплат: землі, слабкі у фінансовому відношенні, отримують за рахунок компенсаційних виплат таку підтримку, яка дозволяє їх досягнути рівня приблизно 95% від того, що складає середній по всій федерації рівень податкових надходжень на одного жителя.

### **6.3. Особливості організації територіального управління у Польщі**

Польща є парламентською республікою. Голова держави – президент, який обирається загальними прямими виборами при таємному голосуванні терміном на 5 років [34].

Законодавча влада здійснюється двопалатним парламентом (Національні збори), який складається із сейму та сенату.

Територіальну структуру країни утворюють три рівні: воєводства, повіти та гміни.

Гміна є початковою і найважливішою одиницею адміністративної влади. Керівництво гміни утворюють: рада гміни, яка обирається на загальних виборах місцевого самоврядування, а також правління, яке обирається радою гміни і здійснює виконавчу владу. У сільських гмінах голова називається вуйт, в невеликих містах – бурмістр, а у великих – президент. До питань, які є компетенцією гміни входять: початкові школи, дитячі садки, бібліотеки, будинки культури, місцевий транспорт, гмінні дороги, управління ринками, охорона здоров'я та інші. В результаті останньої реформи 1999 року тепер до компетенції гміни також належать фінансові кошти.

До сфери обов'язків повітів належать всі локальні питання, які виходять за межі гміни, це охорона суспільного порядку та загальна безпека, протипожежна безпека і захист від повеней, попередження стихійних лих та відшкодування їх наслідків, утримання загальних лікарень, боротьба з безробіттям, будівництво та утримання міжгмінних доріг.

Повятам можуть делегуватися права воєводств у тих питаннях, які можуть вирішуватися на місці.

Гміна та повіт вирішують всі адміністративні питання мешканців. Таким чином мешканці не потребують їздити до воєводського центру аби вирішувати адміністративні проблеми.

Повіт має окремий бюджет, доходи якого не залежать від доходів гмін.

Повіт не здійснює нагляд за діяльністю гмін, не може відбирати їх права і втручатися в їх фінансове управління. Фінансово автономний повіт може проводити власну бюджетну політику.

Рада повіта обирається на зборах самоврядування.

Повіти є настільки малими, щоб вся їх діяльність мала змогу знаходитися під контролем виборців. Головою ради управління є староста.

Воєводське самоврядування визначає політику регіону, тобто займається питаннями, які не можуть бути вирішені на рівні повіта. Це, перш за все: рівномірний розвиток економіки, використання нововведень регіональних ринків, раціональна освітянська політика до рівня університету, створення привабливих умов для інвесторів (особливо враховуючи вступ до Європейського Союзу).

Головним показником діяльності воєводства є ефективність управління, найкраще використання регіонального потенціалу. Воєводства мають бути великими (мінімум – декілька мільйонів

жителів), мати великим економічним потенціалом, а також науковим потенціалом, особливо у питаннях інновацій (вищі школи і науково-дослідні інститути), мати культурний і творчий потенціал.

На чолі воєводського сейму стоїть маршал, який обирається на виборах самоврядування. Представником державної влади у воєводстві є воєвода, який представляє і охороняє державні інтереси.

У Польщі процес розробки концепції регіонального розвитку проходив паралельно з адміністративною реформою. Головними завданнями реформи були: децентралізація влади, широку делегування повноважень регіональним органам влади відповідно до принципу субсидіарності. Регіональна політика реалізується на трьох рівнях управління – загальнодержавному, регіональному та локальному. Основні функції загальнодержавного рівня управління представлені територіальним плануванням, що передбачає обґрунтування та реалізацію заходів з ліквідації територіальних диспропорцій, структурну перебудову господарства депресивних регіонів, будівництво та модернізацію об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури; сприяння розвитку науки та освіти; упорядкування міжрегіональних фінансових розрахунків тощо. На регіональному рівні (воєводства) реалізуються функції виконання програм регіонального розвитку, моніторинг екологічної та економічної ситуації в регіоні, розбудова прикордонної і митної інфраструктури тощо. На локальному рівні (гміни) через органи місцевого самоврядування забезпечується функціонування закладів регіональної виробничої і соціальної інфраструктури, передусім місцевого транспорту, підприємств комунального господарства, закладів охорони здоров'я, початкової освіти, культури тощо.

До початку 90-х років Польща дотримувалась переконання, що роль держави у просторовому розвитку має обмежуватись лише наданням допомоги відсталим аграрним і депресивним регіонам щодо розбудови нової комунікаційної та бізнесової інфраструктури, створення програм перекваліфікації робочої сили. З середини 90-х років регіональні пріоритети почали визначатися новими факторами: зміна структури розподілу власності в результаті приватизації, зміцнення бізнесової інфраструктури та зміни на ринку праці, що вплинули на різку диференціацію рівнів розвитку окремих регіонів. Саме тому стратегія просторового розвитку Польщі з 1997 року визначила державними пріоритетами моніторинг рівня розвитку регіонів і створення нових робочих місць при одночасній підтримці

підвищення економічної конкурентоспроможності регіонів, просування нових технологій, розвиток транскордонного співробітництва.

Отже, вибір між альтернативами гармонізації рівня розвитку регіонів та будівництвом конкурентоспроможної в європейському вимірі національної економіки було зроблено на користь останньої.

Таблиця 6.1

**Територія та чисельність населення в Україні і країнах  
Європейського Союзу  
у 2014 році [68]**

<b>Країна</b>	<b>Територія, км<sup>2</sup></b>	<b>Середньорічна чисельність населення, млн</b>	<b>Щільність населення, осіб на 1 км<sup>2</sup></b>	<b>Столиця</b>
<i>Україна</i>	<i>603,5</i>	<i>42,8<sup>2</sup></i>	<i>75</i>	<i>Київ</i>
Австрія	83,9	8,5	102	Відень
Бельгія	30,5	11,2	368	Брюссель
Болгарія	111,0	7,2	65	Софія
Велика Британія	242,9	64,6	266	Лондон
Греція	132,0	10,9	83	Афіни
Данія	43,1	5,6	131	Копенгаген
Естонія	45,2	1,3	29	Таллінн
Ірландія	70,3	4,6	66	Дублін
Іспанія	506,0	46,5	92	Мадрид
Італія	301,3	60,8	202	Рим
Кіпр	9,3	0,9	92	Нікосія
Латвія	64,6	2,0	31	Рига
Литва	65,3	2,9	45	Вільнюс
Люксембург	2,6	0,6	215	Люксембург
Мальта	0,3	0,4	1352	Валетта
Нідерланди	41,5	16,9	406	Амстердам
Німеччина	357,0	81,0	227	Берлін
Польща	312,7	38,0	122	Варшава
Португалія	92,0	10,4	113	Лісабон
Румунія	238,4	19,9	84	Бухарест
Словаччина	49,0	5,4	111	Братислава
Словенія	20,3	2,1	102	Любляна
Угорщина	93,0	9,9	106	Будапешт
Фінляндія	338,2	5,5	16	Гельсінкі
Франція	551,5	66,2	120	Париж
Хорватія	56,5	4,2	75	Загреб
Чехія	78,9	10,5	133	Прага
Швеція	450,0	9,7	22	Стокгольм

Таблиця 6.2

**Середня очікувана тривалість життя при народженні  
чоловіків в Україні і країнах Європейського Союзу, років [68]**

<b>Країна</b>	<b>1995р.</b>	<b>2000р.</b>	<b>2005р.</b>	<b>2010р.</b>	<b>2011р.</b>	<b>2012р.</b>	<b>2013р.</b>	<b>2014р.</b>
<i>Україна</i>	<i>61,2</i>	<i>62,1</i>	<i>62,2</i>	<i>65,3</i>	<i>66,1</i>	<i>66,1</i>	<i>66,3</i>	<i>66,3</i>
Австрія	73,4	75,2	76,6	77,8	78,3	78,4	78,6	79,2
Бельгія	73,5	74,6	76,2	77,5	78,0	77,8	78,1	78,8
Болгарія	67,4	68,4	69,0	70,3	70,7	70,9	71,3	71,1
Велика Британія	74,1	75,5	77,0	78,6	79,0	79,1	79,2	...
Греція	74,9	75,5	76,7	78,0	78,0	78,0	78,7	78,9
Данія	72,7	74,5	76,0	77,2	77,8	78,1	78,3	78,7
Естонія	61,4	65,6	67,6	70,9	71,4	71,4	72,8	72,4
Ірландія	72,8	74,0	76,7	78,5	78,6	78,7	79,0	79,3
Іспанія	74,4	75,8	77,0	79,2	79,5	79,5	80,2	...
Італія	75,0	76,9	78,1	79,5	79,7	79,8	80,3	80,7
Кіпр	75,1	75,4	76,5	79,2	79,3	78,9	80,1	80,9
Латвія	60,0	64,8	65,0	67,9	68,6	68,9	69,3	69,1
Литва	63,3	66,7	65,2	67,6	68,1	68,4	68,5	69,2
Люксембург	73,0	74,6	76,7	77,9	78,5	79,1	79,8	79,4
Мальта	74,8	76,2	77,3	79,3	78,6	78,6	79,6	79,8
Нідерланди	74,7	75,6	77,4	78,9	79,4	79,3	79,5	80,0
Німеччина	73,3	75,1	76,7	78,0	78,4	78,6	78,6	78,7
Польща	67,7	69,6	70,8	72,2	72,5	72,6	73,0	73,7
Португалія	71,7	73,3	74,9	76,8	77,3	77,3	77,6	78,0
Румунія	65,5	67,7	68,4	70,0	70,8	70,9	71,6	71,4
Словаччина	68,4	69,2	70,2	71,8	72,3	72,5	72,9	...
Словенія	70,8	72,2	73,9	76,4	76,8	77,1	77,2	...
Угорщина	65,4	67,5	68,7	70,7	71,2	71,6	72,2	72,3
Фінляндія	72,8	74,2	75,6	76,9	77,3	77,7	78,0	78,4
Франція	...	75,3	76,7	78,2	78,7	78,7	79,0	79,5
Хорватія	67,1	69,1	71,7	73,4	73,8	73,9	74,5	74,7
Чехія	69,7	71,6	72,9	74,5	74,8	75,1	75,2	75,8
Швеція	76,2	77,4	78,5	79,6	79,9	79,9	80,2	...

Таблиця 6.3

**Середня очікувана тривалість життя при народженні жінок в Україні і країнах Європейського Союзу, років [68]**

Країна	1995р.	2000р.	2005р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.
<i>Україна</i>	72,5	73,5	74,0	75,5	75,9	76,0	76,2	76,4
Австрія	80,1	81,2	82,2	83,5	83,8	83,6	83,8	84,0
Бельгія	80,4	81,0	81,9	83,0	83,3	83,1	83,2	83,9
Болгарія	74,9	75,0	76,2	77,4	77,8	77,9	78,6	78,0
Велика Британія	79,4	80,3	81,3	82,6	83,0	82,8	82,9	...
Греція	80,1	80,9	82,3	83,3	83,6	83,4	84,0	84,1
Данія	77,9	79,2	80,5	81,4	81,9	82,1	82,4	82,8
Естонія	74,3	76,4	78,2	80,8	81,3	81,5	81,7	81,9
Ірландія	78,3	79,2	81,3	83,1	83,0	83,2	83,1	83,5
Іспанія	81,8	82,9	83,6	85,5	85,6	85,5	86,1	...
Італія	81,5	82,8	83,6	84,7	84,8	84,8	85,2	85,6
Кіпр	79,6	80,1	80,8	83,9	83,1	83,4	85,0	84,7
Латвія	72,9	76,0	76,4	78,0	78,8	78,9	78,9	79,4
Литва	75,1	77,4	77,4	78,9	79,3	79,6	79,6	80,1
Люксембург	80,6	81,3	82,3	83,5	83,6	83,8	83,9	85,2
Мальта	79,8	80,3	81,4	83,6	83,0	83,0	84,0	84,2
Нідерланди	80,6	80,8	81,8	83,0	83,1	83,0	83,2	83,5
Німеччина	79,9	81,2	82,0	83,0	83,2	83,3	83,2	83,6
Польща	76,4	78,1	79,4	80,7	81,1	81,1	81,2	81,7
Португалія	79,0	80,4	81,5	83,2	83,8	83,6	84,0	84,4
Румунія	73,5	74,8	75,4	77,7	78,2	78,1	78,7	78,7
Словаччина	76,5	77,5	78,1	79,3	79,8	79,9	80,1	...
Словенія	78,5	79,9	80,9	83,1	83,3	83,3	83,6	...
Угорщина	74,8	76,2	77,2	78,6	78,7	78,7	79,1	79,4
Фінляндія	80,4	81,2	82,5	83,5	83,8	83,7	84,1	84,1
Франція	82,8		83,8	85,3	85,7	85,4	85,6	86,0
Хорватія	77,2	76,7	78,8	79,9	80,4	80,6	81,0	81,0
Чехія	76,8	78,5	79,2	80,9	81,1	81,2	81,3	82,0
Швеція	81,7	82,0	82,9	83,6	83,8	83,6	83,8	...



**Середньомісячна заробітна плата в Україні  
і країнах Європейського Союзу (дол. США) [68]**

Країна	1995р.	2000р.	2005р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.
<i>Україна</i>	<i>49,8</i>	<i>42,3</i>	<i>157,3</i>	<i>282,2</i>	<i>330,5</i>	<i>378,7</i>	<i>408,5</i>	<i>292,7</i>
Австрія	2770,5	2149,7	3295,4	4023,1	4310,4	4096,2	4327,1	4426,9
Бельгія	2946,6	2391,8	3614,9	4295,2	4687,0	4447,0	4681,7	4725,8
Болгарія	...	...	...	437,5	496,0	483,4	542,7	555,1
Велика Британія	2328,3	2833,5	4033,1	4003,5	4200,4	4209,2	4193,3	4456,9
Греція	1089,4	1070,0	1949,6	2362,2	2371,0	2098,5	2003,1	1961,3
Данія	3428,7	2798,0	4499,1	5755,6	6153,0	5806,2	6047,5	6202,3
Естонія	206,7	290,0	642,0	1050,0	1167,9	1139,6	1260,4	...
Ірландія	2565,9	2413,2	4376,4	5183,2	5501,4	5078,1	5164,5	5204,6
Іспанія	1786,3	1435,0	2271,7	2988,6	3168,7	2901,2	3055,0	3034,3
Італія	1944,1	1638,7	2581,2	3072,2	3267,8	3004,8	3148,0	3171,5
Кіпр	...	1318,2	2296,1	...	...	...	...	...
Латвія	...	...	435,4	839,2	918,7	880,1	950,9	...
Литва	182,2	259,7	459,8	763,3	824,8	790,3	858,4	899,9
Люксембург	3762,0	3117,5	4886,2	6087,0	6488,9	6053,4	6473,3	6649,6
Мальта	...	941,2	1485,7	...	...	...	...	...
Нідерланди	3086,0	2452,7	3888,0	4718,5	5027,8	4719,3	4994,9	5020,3
Німеччина	2838,3	2154,3	3159,0	3618,5	3944,7	3738,3	3951,4	4047,0
Польща	407,5	510,0	812,0	1124,0	1200,6	1117,4	1169,4	1194,3
Португалія	1056,6	972,6	1544,9	1850,7	1928,6	1734,6	1844,3	1818,7
Румунія	128,6	133,4	331,9	609,5	667,2	614,8	673,5	705,6
Словаччина	330,0	416,0	831,9	1203,8	1301,3	1228,6	1296,7	1321,0
Словенія	...	...	1745,3	2383,2	2359,6	2309,4	2402,2	2435,9
Угорщина	380,1	363,7	906,1	1066,8	1142,4	1047,8	1076,7	1036,1
Фінляндія	2385,0	2039,1	3213,3	4053,7	4408,6	4186,3	4385,9	4464,0
Франція	2519,8	1964,4	3086,4	3744,2	3995,8	3765,8	3943,8	3987,5
Хорватія	531,7	588,4	1050,3	1396,6	1458,8	1345,2	1391,3	1383,9
Чехія	336,1	365,5	832,2	1271,2	1407,6	1297,0	1294,5	1236,5
Швеція	2354,9	2279,2	3231,9	3995,4	4561,2	4486,9	4748,5	4610,4

Таблиця 6.5

**Валовий внутрішній продукт на одну особу в Україні  
і країнах Європейського Союзу (дол. США за ПКС 2005 року) [68]**

Країна	1995р.	2000р.	2005р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.
<i>Україна</i>	...	...	<b>6701</b>	<b>7235</b>	<b>7656</b>	<b>7687</b>	<b>7708</b>	<b>7125</b>	...
Австрія	28415	32716	34702	36404	37304	37414	37235	37183	37168
Бельгія	27074	30888	33057	34089	34401	34218	34062	34343	34644
Болгарія	...	7227	10231	12331	12606	12710	12945	13220	13663
Велика Британія	27813	32047	35892	35192	35426	35655	36109	36935	37474
Греція	18255	21341	25396	24680	22459	20933	20411	20682	20699
Данія	28473	32362	34083	33369	33614	33463	33250	33491	33950
Естонія	8185	11367	16510	16523	17824	18811	19178	19802	20051
Ірландія	...	33802	40503	37810	37651	37130	37443	40497	50836
Іспанія	21222	25391	27863	27542	27166	26437	26091	26520	27395
Італія	26142	28810	29540	28283	28337	27411	26795	26640	26871
Кіпр	21513	24411	27404	27548	26963	25905	24423	24077	24676
Латвія	6673	9004	14120	14734	15942	16786	17472	18046	18699
Литва	7415	9660	14682	16698	18112	19060	19937	20719	21253
Люксембург	...	60880	67003	69458	69608	67447	68598	69727	71771
Мальта	...	2100	2247	2419	2453	2504	2587	2653	2798
Нідерланди	29806	3578	3731	3904	3950	3894	3876	3916	3976
Німеччина	28857	3167	3263	3515	3644	3655	3663	3706	3741
Польща	9216	1189	1388	1736	1823	1851	1876	1938	2010
Португалія	18136	2158	2207	2260	2222	2141	2129	2160	2200
Румунія	6891	687	957	1164	1182	1195	1241	1283	1334
Словацьчина	...	1289	1648	2062	2134	2163	2191	2244	2323
Словенія	16343	2013	2388	2541	2552	2478	2449	2520	2591
Угорщина	11811	1386	1731	1728	1763	1742	1780	1851	1910
Фінляндія	22622	2859	3206	3266	3335	3271	3232	3195	3192
Франція	25744	2904	3039	3069	3117	3108	3111	3116	3143
Хорватія	...	1251	1600	1644	1645	1614	1601	1604	1638
Чехія	16635	1827	2223	2440	2493	2470	2458	2522	2631
Швеція	25880	30691	34332	35761	36437	36065	36205	36660	37793

**Темпи приросту (зниження) валового внутрішнього продукту  
в Україні і країнах Європейського Союзу  
(за ПКС 2005 року; відсотків до попереднього року)[68]**

Країна	1995р.	2000р.	2005р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.
<i>Україна</i>	...	...	3,1	4,1	5,4	0,2	0,0	-10,2	...
Австрія	...	3,4	2,1	1,9	2,8	0,8	0,3	0,4	0,9
Бельгія	...	3,6	2,1	2,7	1,8	0,2	0,0	1,3	1,4
Болгарія	...	5,0	7,2	0,1	1,6	0,2	1,3	1,5	3,0
Велика Британія	2,5	3,8	3,0	1,5	2,0	1,2	2,2	2,9	2,3
Греція	...	3,9	0,6	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,7	-0,2
Данія	...	3,7	2,4	1,6	1,2	-0,1	-0,2	1,3	1,0
Естонія	...	10,6	9,4	2,5	7,6	5,2	1,6	2,9	1,1
Ірландія	...	10,2	6,3	0,4	2,6	0,2	1,4	5,2	7,8
Іспанія	...	5,3	3,7	0,0	-1,0	-2,6	-1,7	1,4	3,2
Італія	...	3,7	1,0	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,3	0,8
Кіпр	...	5,7	3,9	1,4	0,4	-2,4	-5,9	-2,5	1,6
Латвія	...	5,4	10,7	-3,8	6,2	4,0	3,0	2,4	2,7
Литва	...	3,8	7,7	1,6	6,0	3,8	3,5	3,0	1,6
Люксембург	...	...	3,2	5,7	2,6	-0,8	4,3	4,1	4,8
Мальта	...	...	3,8	3,5	1,9	2,9	4,3	3,5	6,4
Нідерланди	...	4,2	2,2	1,4	1,7	-1,1	-0,5	1,0	2,0
Німеччина	1,7	3,0	0,7	4,1	3,7	0,5	0,5	1,6	1,7
Польща	...	4,6	3,5	3,6	5,0	1,6	1,3	3,3	3,6
Португалія	...	3,8	0,8	1,9	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	1,4
Румунія	...	2,4	4,2	-0,8	1,1	0,6	3,5	3,0	3,8
Словацьчина	...	1,2	6,4	5,1	2,8	1,5	1,4	2,5	3,6
Словенія	...	4,2	4,0	1,2	0,6	-2,7	-1,1	3,0	2,9
Угорщина	...	4,2	4,4	0,7	1,8	-1,7	1,9	3,7	2,9
Фінляндія	4,2	5,6	2,8	3,0	2,6	-1,4	-0,8	-0,7	0,2
Франція	2,1	3,9	1,6	2,0	2,1	0,	0,6	0,6	1,3
Хорватія	...	3,8	4,2	-1,7	-	-2,2	-1,1	-0,4	1,6
Чехія	...	4,3	6,4	2,3	2,0	-0,8	-0,5	2,7	4,5
Швеція	4,0	4,7	2,8	6,0	2,7	-0,3	1,2	2,3	4,2

**Виробництво основних видів продукції сільського господарства у розрахунку на одну особу в Україні і країнах Європейського Союзу [68]**

Країна	Зернові та зернобобові, кг	Картопля, кг	Овочі та баштанні, кг	Плоди, ягоди та виноград, кг	М'ясо, кг	Молоко, л	Яйця, шт.
<i>Україна</i>	<i>1014</i>	<i>510</i>	<i>237</i>	<i>54</i>	<i>49</i>	<i>250</i>	<i>24</i>
Австрія	615	79	73	132	106	403	13
Бельгія	...	...	...	...	...	...	...
Болгарія	961	27	54	55	31	171	10
Велика Британія	320	72	36	6	57	220	10
Греція	389	52	284	309	38	171	9
Данія	1699	297	50	9	354	895	14
Естонія	...	...	...	...	...	...	...
Ірландія	...	...	...	...	...	...	...
Іспанія	371	46	268	299	116	156	15
Італія	315	26	202	228	70	184	13
Кіпр	...	...	...	...	...	...	...
Латвія	...	...	...	...	...	...	...
Литва	...	...	...	...	...	...	...
Люксембург	...	...	...	...	...	...	...
Мальта	...	...	...	...	...	...	...
Нідерланди	104	405	284	33	161	712	40
Німеччина	546	129	46	31	99	369	10
Польща	752	238	148	102	99	332	14
Португалія	...	...	...	...	...	...	...
Румунія	593	113	163	87	46	229	15
Словаччина	...	...	...	...	...	...	...
Словенія	...	...	...	...	...	...	...
Угорщина	1014	51	137	119	86	181	14
Фінляндія	679	91	46	4	71	425	12
Франція	1124	99	88	121	89	389	13
Хорватія	...	...	...	...	...	...	...
Чехія	...	...	...	...	...	...	...
Швеція	535	85	40	5	52	305	13

### Індекс\* людського розвитку в Україні і країнах Європейського Союзу, 2013 р.

Позиція в рейтингу	Країни Європейського Союзу	Індекс людського розвитку	Позиція в рейтингу	Країни Європейського Союзу і Україна	Індекс людського розвитку
<b>Країни з дуже високим рівнем індексу людського розвитку</b>			<b>Країни з високим рівнем індексу людського розвитку</b>		
4	Нідерланди	0915	54	Румунія	0785
6	Німеччина	0911	58	Болгарія	0777
10	Ланія	0900	<b>83</b>	<b>Україна</b>	<b>0734</b>
11	Ірландія	0899			
12	Швеція	0898			
14	Велика Британія	0892			
20	Франція	0884			
21	Австрія	0881			
21	Бельгія	0881			
21	Люксембург	0881			
24	Фінляндія	0879			
25	Словенія	0874			
26	Італія	0872			
27	Іспанія	0869			
28	Чехія	0861			
29	Греція	0853			
32	Кіпр	0845			
33	Естонія	0840			
35	Литва	0834			
35	Польща	0834			
37	Словаччина	0830			
39	Мальта	0829			
41	Португалія	0822			
43	Угорщина	0818			
47	Хорватія	0812			
48	Латвія	0810			

\*Індекс людського розвитку (ІЛР) – інтегральний показник, що розраховується щорічно для міжнародного порівняння і визначення рівня життя, письменності, освіти і довголіття як основних характеристик людського потенціалу. При розрахунку ІЛР враховуються 3 групи показників:

- очікувана тривалість життя – оцінює довголіття;
- рівень письменності населення країни (середня кількість років, витрачених на навчання) і очікувана тривалість навчання;

– рівень життя – оцінюється через валовий національний дохід на душу населення (за паритетом купівельної спроможності в доларах США).

Ці показники стандартизуються у вигляді числових значень від 0 до 1, середнє геометричне значень яких є сукупним показником ІЛР.

Залежно від значення ІЛР визначається рівень розвитку країни як дуже високий, високий, середній і низький.

### **Питання для самоконтролю**

1. Охарактеризуйте особливості управління регіональним розвитком Європейського Союзу в цілому.

2. У чому полягають особливості регіонального розвитку Федеративної республіки Німеччини?

3. У чому полягають особливості регіонального розвитку Польщі?

4. Проаналізуйте дані, наведені у табл. 6.1 - 6.8 стосовно місця України серед країн ЄС.

5. Чи маємо ми необхідність брати за основу реформування регіонального управління України приклад Польщі або іншої країни? Яка Ваша думка?

## РОЗДІЛ II **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ**

### **ТЕМА 7. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

#### **ПЛАН**

7.1. Місцеве самоврядування в античних державах українського Причорномор'я

7.2. Місцеве самоврядування за часів Київської Русі

7.3. Місцеве самоврядування в Українських землях у складі Великого князівства Литовського і Польського Королівства

7.4. Місцеве самоврядування в Українських землях у складі Російської імперії

7.5. Місцеве самоврядування в Україні після Жовтневої революції

7.6. Формування системи місцевого самоврядування в незалежній Україні

#### **7.1. Місцеве самоврядування в античних державах українського Причорномор'я**

Місцеве самоврядування кожної країни відображає традиції народу, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і самоврядування України, яке існує з найдавніших часів і має давні демократичні традиції.

Інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі XVIII-XIX ст., коли абсолютні монархії були трансформовані в демократичні правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була одним з головних мотивів суспільних рухів цього історичного періоду. Ідеї місцевого самоврядування протиставлялись патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню як продуктам феодалізму. Проте деякі елементи станового самоврядування в демократичних, правових державах збереглися (громади, статуси міст тощо), але наповнилися новим правовим змістом [40].

Історичним першоджерелом місцевого самоврядування є

племінне самоврядування в додержавний період.

Видатного значення в історії людства набуло античне суспільство, його культура. Перші античні поселення з'явилися на північному узбережжі Чорного моря 2500 років тому. Встановлення тісних зв'язків з місцевим населенням зумовило виникнення важливих особливостей у політичному, економічному і культурному розвитку античних міст-держав цієї території.

Освоєння греками Причорномор'я відбувалося поступово. Античні міста і поселення були сконцентровані в районі Боспору Кіммерійського (Керченський півострів) з великими містами Пантікапей (Керч) і Феодосія; в районі Західного Криму - з основним центром Херсонесом.

Формою політичної організації міст-держав була, як правило, республіка. Засновані на нових землях міста-держави на перших етапах свого існування мали політичну організацію, подібну організації грецьких міст тієї доби, демократію. Ці держави склалися з міста - економічного, політичного, культурного центру - і хори - сільськогосподарського передмістя. Подібну структуру, зокрема, мав Херсонес Таврійський, заснований у 422-421 рр. до н. д. Цим містом-державою управляли знатні і заможні городяни. Один із написів називає їх "природними городянами". Верховними органами були народні збори і рада, які вирішували найважливіші питання. Члени ради звалися ейсимнентами (розсудливими). Херсонес відрізнявся від інших античних міст-держав наявністю в ньому посадової особи, яка називалася базилевсом (царем). Виконавчу владу здійснювали різні колегії: номофілаки - "стражі закону" контролювали виконання законів і постанов; симнамони виконували обов'язки глашатаїв і слідували за висіканням відповідних текстів на кам'яних плитах.

На початку існування Боспорської держави всі міста, що входили до неї, зберігали місцеве самоврядування і певну самостійність, особливо у вирішенні внутрішніх справ. Але в міру зміцнення і територіального розростання Боспорської держави зростала і зміцнювалася влада Боспорських царів. Вони були верховними володарями і розпорядниками земель, міст, поселень і наділяли ними своє оточення; нагороджували іноземних купців привілеями; в їх управлінні перебували збройні сили, а також судові органи. Полісні форми правління - народні збори, рада були різко обмежені в своїх правах [38, 40].



## 7.2. Місцеве самоврядування за часів Київської Русі

Коріння місцевого самоврядування виходить з територіальної сусідської общини стародавніх слов'ян. Така община влаштовувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів.

За часів Київської Русі самоврядування набуває значення громадянського, тобто в його основу покладено виробничу та територіальну ознаки. Це означає, що громадяни, які самовпорядкувалися, формувалися на виробничій (громада купців, ремісників тощо) або територіальній основах (сільська, міська та регіональна) [39].

Грецький історик Прокопій писав, що слов'янами і антами не править один муж, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі вирішують спільно.

Територіальне громадянське самоврядування базувалося на звичаєвому праві і знаходило свій вияв у народних **вічах**.

**Віче** - це збори дорослого вільного населення міст і навколишніх територій, які скликалися для вирішення найважливіших питань. Віче було найвищим органом самоврядування міських громад.

Зокрема, на вічах обиралися **війт** (голова) та інші посадові особи, до відання яких були віднесені судочинство, адміністративне управління, збір податків тощо.

Для вічової організації було характерним більш-менш чітке розмежування повноважень між князем та вільним населенням. Так, до компетенції князя відносилися питання судочинства, адміністративного управління, податків. Віча відали питанням миру та війни, закликали або виганяли князя, брали участь у формуванні адміністративних та судових органів тощо.

Громада самостійно встановлювала правила господарювання, місцеві податки, платежі та інші повинності.

Суб'єктом міського самоврядування виступала **міська громада**, яка користувалася значною адміністративною, господарською і судовою автономією, а сільського - **сільська громада (верв)**, яка об'єднувала жителів кількох сусідніх сіл, мала землю в корпоративній власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами, державною владою.

Елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, отримали подальший розвиток у формі **війтівства** - міська влада належала **війту**, який обирався на міському вічі. На таку регламентацію життя зважали всі, в тому числі й великий князь і

держава. Завдяки громадському самоврядуванню в містах розвивалися ремесло і торгівля. Міста були осередком незалежності від феодалної сваволі. Місцеве самоврядування відіграло значну роль у культурному та економічному розвитку Київської Русі.

Економічну основу міського самоврядування становила міська корпоративна власність, у тому числі й на землю. Міська громада самостійно встановлювала правила господарювання, міські податки, платежі та інші повинності.

### **7.3. Місцеве самоврядування в Українських землях у складі Великого князівства Литовського і Польського Королівства**

Після входження українських земель до складу Великого Князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах і містечках, отримали подальший розвиток у формі *війтівства*. В цей час виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст і міськими громадами, яка була обумовлена статусом міста [40].

У *великокнязівських містах* поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостівська адміністрація - міський орган державної влади, - очолювана старостою, який призначався державною владою. Війтів обирали на міських вічах, що в документах отримали назви: "громада", "копа", "купа". Звідси право міської громади збиратися на віча отримало назву копного права. Юрисдикції міське самоврядування у формі війтівства набуває з прийняттям Литовських статутів (1529, 1566, 1688 рр.), якими були узаконені міські віча.

У містах, *що знаходилися у приватній або церковній власності*, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що починає поширюватися на українські міста, починаючи від середини XIV ст. Магдебурзьке право передбачало надання міській громаді права запровадити модель міського самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом і в деяких документах отримало назву німецького, або саксонського, права.

Магдебурзьке право надавалося місту Великим князем Литовським або Королем Польським і оформлювалося магдебурзькими грамотами, які відігравали роль хартії (статутів) західноєвропейських міст.

Першому українському місту (Сянок) магдебурзьке право було дароване Галицьким князем Болеславом-Юрієм 1339 р., в 1356 р. його отримав Львів, а в 1374 р. - Кам'янець-Подільський. Київ набув магдебурзьке право в 1494 р.

В історії відомий один випадок позбавлення магдебурзького статусу міста - скасування в 1589 р. Магдебурзької грамоти, наданої Білій Церкві в 1588 р.

Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права було:

- скасування звичаєвих норм;
- виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо);
- запровадження власного органу місцевого самоврядування - магістрату, який складався з двох колегій - ради (адміністративний орган) і лави(судовий орган).

До складу ради входило від трьох до шести радців, які обиралися жителями міста, як правило, наступного дня після Нового року. Правом бути обраним користувалися жителі міста

*... добрі розумні, осілі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законнароджені, охороняючи справедливість і правду, такі, що не мають жадібності та злості, не лихварі, не двоєжені...*

Раду очолював *бургомістр*, повноваження якого по черзі (строком на один квартал) виконували радці.

Лаву складали з 3-12 осіб, які обиралися довічно і складали присягу. Очолював її *війт*. У містах з повним магдебурзьким правом (Київ) *війт* обирався жителями міста з чотирьох кандидатур з наступним затвердженням Королем Польським. У містах з неповним магдебурзьким правом *війт* призначався Королем Польським або на його обрання суттєво впливали старости.

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII-XVIII ст.). Полки і сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням.

#### **7.4. Місцеве самоврядування в Українських землях у складі Російської імперії**

Після підписання в 1654 р. Договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації

попередніх форм місцевого самоврядування. Так, після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 р. в Україні запроваджується комендантська система, що передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. У 1764 р. ліквідується гетьманство, а в 1783 р. магістерські та ратушні суди замінюються судами "по учреждению в губерниях" та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 р. "жалованой грамоты на права и выгоды городам Российской Империи" були утворені нові станові органи міського самоврядування - міські думи, і процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було завершено. Офіційно магдебурзьке право в Україні було скасовано в 1831 р. (в Києві - указом Миколи I від 23 грудня 1834 р.).

XIX - початок XX ст. характеризується становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. Можна виділити такі основні події, які визначили конфігурацію і зміст місцевого самоврядування.

1838 р. - запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі сільського товариства, що в 1861 р. була поширена на всіх селян. Сільська громада мала свою корпоративну власність, у тому числі й землю. Найважливіші питання в сільському товаристві вирішував сільський схід, поточні справи - обраний на сході сільський голова та призначений сільський писар.

1864 р. - земська реформа Олександра II (впровадження самоврядування на регіональному рівні). На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування - *губернські земські збори*. Вони обиралися за *куріальною* системою (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці і власники нерухомості в містах, селяни). Земські збори обирали земську управу, яка вирішувала поточні справи, а контроль за діяльністю земств здійснював губернатор. Подібним чином було організоване місцеве самоврядування і в повітах.

1870 р. - реформа міського самоврядування. Створюються представницькі органи міського самоврядування - міські думи, які обираються міським населенням за *куріальною* системою. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з міським головою, якого обирає міська дума [38].

Наприкінці XIX - початку XX ст. в Росії спостерігався бум

муниципальної активності. Так, Дума міста Києва зосередилася на проблемах міського життя - водопровід, каналізація, трамвай і багато іншого.

На сучасному етапі розвитку української державності багато уваги приділяється проблемам народного представництва, як запоруки побудови демократичного суспільства. В цьому зв'язку все частіше звертаються до місцевого представництва на рівні самоврядування. Місцеве самоврядування визнається однією з найважливіших складових демократичного ладу, адже воно дозволяє індивідам проявити власну громадську і політичну активність, є одним з елементів громадянського суспільства, репрезентує інтереси місцевого населення і покликане ці інтереси узгоджувати і задовольняти у відповідності до правової системи держави.

В більшості розвинутих країн світу місцеве самоврядування існує в тій чи іншій формі. Рівень його розвитку, та коло вирішуваних проблем різняться, в залежності від типу політичного режиму, форми правління та територіального устрою. Світовий здобуток в галузі самоврядування є цікавим для всіх країн, що знаходяться в процесі власного державотворення і в тому числі і для України, в якій місцеве самоврядування має міцні історичні традиції.

Період другої половини XIX - початок XX ст. був дуже складним і неоднозначним в контексті соціально-економічної трансформації суспільства, політичних процесів і національно-культурного розвитку. В Російській імперії на початку 60-х рр. XIX ст. починається період буржуазних реформ, початок яким був покладений скасуванням кріпацтва. Дві з цих реформ – міська і земська були спрямовані на перегляд системи місцевого самоврядування, у відповідності до завдань і потреб часу. З метою впорядкувати соціально-господарчі проблеми на місцях, було **введено земські установи – губернські і повітові** для вирішення «місцевих польз і потреб».

**Земства як органи місцевого самоврядування** на повітовому і губернському рівнях складались з розпорядчих установ – губернських і повітових зборів і виконавчих – повітових і губернських земських управ. Формувався особистий склад земств на виборчій основі за куріально-цензовим принципом. Система виборів була побудована таким чином, щоб забезпечити перевагу в земстві більш заможних і освічених верств населення і дворянства, на що неодноразова нарікали радянські дослідники земств. Але слід зауважити, що кількість селян в складі земських установ з часом

збільшувалась, до того ж земства отримали право запрошувати для своєї діяльності спеціалістів в різних галузях, а переважна кількість агрономів, вчителів, лікарів, належала до категорії «різночинців».

Таким чином в земствах було репрезентовано представників майже всіх соціальних шарів суспільства. Вони стали першим всестановим органом, в рамках якого представники різних станів вчилися суспільній і політичній толерантності, працюючи пліч опліч. До кола повноважень земських установ відносились – піклування про шляхи та шляхові споруди, забезпечення певного рівня медичного обслуговування, початкової народної освіти, страхування місцевого населення, агрономічна допомога, боротьба з голодом тощо. Багато які з цих обов'язків були неможливі без певних відомостей, що потягло виникнення окремої галузі земської діяльності – земської статистики.

Трохи пізніше виникла земська кооперація, бібліотечна справа, сприяння кустарним промислам і т.д. Земства сприяли створенню селянських банків, приймали активну участь в переселенні селян на схід в рамках столипінської аграрної реформи і т.д. Межі компетенції земств були поставлені хоча й дуже широко, проте вкрай невизначено, і безліч суперечок юристів, державників і громадських діячів точилось навколо того - чим має бути земство – додатком до державної системи управління, або незалежною громадською установою. Невизначеність меж земської компетенції дозволяла адміністрації контролювати суспільну діяльність земців. Губернатори неодноразово використовували своє право знімати з посад негодних або «неблагонадійних» земських діячів. Існували випадки закриття земських зборів, якщо коло обговорюваних проблем виходила за рамки дозволеного.

Проводячи реформу 1890 р. уряд намагався впорядкувати деякі моменти Земського Положення 1864 р., щоправда ці уточнення багато в чому були спрямовані в бік посилення контролю адміністрації й давало підставу для державного фінансування окремих земських сфер діяльності.

Українські землі у складі Російської імперії не всі, і не відразу підпали під дію земської реформи. Спочатку, в 1864-65 рр. земства ввели в центральних і східних губерніях і саме там земська діяльність проявилась в повному обсязі. Згадаємо, що Чернігів став одним з двох основних центрів земської статистики в імперії, Харків і Полтава – слугували взірцем розвитку народної освіти. Безумовно, всі ці дії йшли в загальному руслі діяльності земств Російської

імперії. Що стосується західноукраїнських губерній то, оскільки значну частку населення склали етнічні поляки, і царський уряд побоювався посилення сепаратистських тенденцій, земські установи були введені там майже на півстоліття пізніше і виборча система була побудована таким чином, щоб надати перевагу в земствах представникам російського етносу. До речі, така ситуація склалась і в інших національних окраїнах, більшість з них взагалі не дочекалось земського самоврядування.

Не дивлячись на невизначеність компетенції, контроль і тиск адміністрації земське самоврядування спромоглося на початок ХХ ст. досягти значних успіхів у соціально-господарській діяльності. Крім того, земства стали організаційною основою для земського ліберального руху, який об'єднував найактивніших представників громадськості. Земства безсумнівно залишили глибокий слід в житті українського і російського суспільства.

Іншим осередком місцевого самоврядування були міські думи. Багато в чому вони були подібні по своїм завданням і способу формування до земств. Але територія їх впливу обмежувалась рамками міста. Представництво було засновано на майновому цензі. Міські думи отримали в тій сфері, що була їм визначена, помітну самостійність. Проте обов'язковість затвердження міських голів і їхніх заступників владою дозволяла останній впливати на їхній добір. Разом з тим при всьому обмеженні обов'язків міської громадської влади її нові органи самоврядування домоглися досить помітних результатів діяльності в галузі благоустрою міст, шкільного піклування й міської культури в цілому. Слід також зазначити, що міське самоврядування не було політично пасивним. Про це свідчить той факт, що взаємини міських дум і влади набували часом гострий характер. Широко відомі конфлікти з адміністрацією міських голів Москви, Рязані, Пермі, Одеси. Таким чином, навіть обмежене місцеве самоврядування активно виражало громадську думку й не боялося відстоювати її перед обличчям влади.

Крім земського і міського самоврядування з дореформених часів продовжувало існувати самоврядування дворянське, але воно стосувалось лише майнових та правових аспектів життя місцевого дворянства, було суто становим, отже не допускаючи до себе представників інших станів.

Селянська реформа 1861 р., позбавив селян нагляду з боку поміщиків, призвела до виникнення елементів селянського самоврядування. У ст. 17. Положення про селян, вказувалося, що у

відношенні господарському селяни з'єднуються в сільські громади, а для місцевого управління й суду - у волость. Причому в кожній сільській громаді й волості вирішення суспільних справ поручається міру й вибраним від нього особам.

Волость є адміністративною одиницею. Вона складається з волосного сходу, волосного старшини, волосного правління й волосного суду. Для нагляду за селянськими установами був введений після реформи інститут мирових посередників, які призначалися з осіб що володіють землею в розмірі не менш 150 десятин або рівноцінним майном. В 1874 р. посада мирових посередників була скасована. Їхні функції були передані повітовими по селянських справах.

Селянське самоврядування не мало закінченої форми, на що неодноразово вказували представники громадськості, зокрема земства. Багато хто пропонував замінити селянське самоврядування введенням волосного земства – нижчої ступені земського самоврядування, що з одного боку підсилило б взаємозв'язок земства з селом, а з другої впорядкувало б справи в сільській місцевості.

Таким чином на межі XIX-XX ст. в Російській імперії почала складатись система місцевого самоврядування, яка б мала задовольнити місцеві потреби суспільства в умовах розвитку буржуазного ладу. Реформами 1860-70-х рр. було закладено правове підґрунтя для існування кількох напрямків місцевого самоврядування. Процес становлення установ самоврядування був досить неоднозначним, супроводжувався постійним контролем з боку адміністрації, втручанням в справи місцевих органів. Земському і міському самоврядуванню вдалось, хоча і в неповній мірі, виконати своє призначення і значно підняти рівень соціально-господарчого життя місцевостей, а також дати можливість громадсько-свідомим особам внести свій вклад в розвиток суспільства стало буденним для киян саме в цей час.

### **7.5. Місцеве самоврядування в Україні після Жовтневої революції**

За часів УНР здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Вже в II Універсалі Української Центральної Ради (20.11.1917 р.) оголошується про необхідність "вжити заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях". За



Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. Конституційний лад України мав ґрунтуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст.5). Стаття 26 Конституції закріплювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: "Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їхню діяльність безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки". Проте ці конституційні положення не були реалізовані.

Більшовики досить швидко й жорстоко підкорили собі місцеві ради і центр прийняття рішень у сфері місцевого самоврядування перемістився від муніципальних органів влади до державних.

Було проведено націоналізацію приватної і муніципальної власності, кошти надходили до державного бюджету, а потім виділялися містам відповідно до планів центру за розробленими нормативами, загальними для всіх міст. Був упроваджений виключно адміністративний метод управління містом.

Остаточно за радянських часів місто втратило самоврядування наприкінці 20-х років ХХ ст.

У період входження України до складу СРСР на її території здійснення реального муніципального управління було неможливим, оскільки воно за умов "демократичного централізму" не мало економічної бази розвитку і було ідеологічно і політично недоцільним.

Задекларована влада рад народних депутатів фактично зводилася до єдиної системи органів державного управління з жорстким підпорядкуванням у напрямі "знизу догори". На кожному адміністративно-територіальному рівні формувалася рада народних депутатів. За Конституцією СРСР, депутати до рад обиралися на основі рівного прямого таємного голосування. Але насправді ради всіх рівнів формувалися на основі голосування за принципом "вибори одного з одного". Таким чином ще до виборів був відомим склад майбутньої ради [40].

Система рад будувалася за принципом "матрьошки", тобто рада нижчого рівня була підзвітною і підконтрольною раді вищого рівня. В умовах безроздільного домінування державної власності і відсутності самих понять про місцевий бюджет місцеві фінанси ради

народних депутатів фактично були позбавлені управлінської ініціативи. Це був елемент бутафорської демократії, який завжди голосував "за".

## **7.6. Формування системи місцевого самоврядування в незалежній Україні**

Оскільки за радянських часів інститут місцевого самоврядування був фактично зруйнований, формування системи муніципального управління, відповідної до демократичного і світського статусу України, стало однією з важливих проблем державного будівництва.

Передумови для відродження й розвитку місцевого самоврядування в незалежній Україні були створені ще Законом СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" від 09.04.1990 р. Прийняття цього закону відбувалося в умовах послаблення комуністичного впливу, скасування всеохоплюючого державно-партійного керівництва життям країни, зміцнення місцевих рад народних депутатів, обраних на принципово нових, майже демократичних засадах.

Становлення місцевого самоврядування в Україні неможливо розглядати відокремлено від загальносвітових, у тому числі загальноєвропейських, тенденцій суспільного розвитку, в процесі яких відбувався розподіл влади між державними органами та місцевими властями, здійснювалися заходи з реформування останніх, створення відповідної законодавчої бази, запровадження механізмів фінансової автономності органів місцевого самоврядування.

Світова практика формування інституту місцевого самоврядування не дає однозначної відповіді на ці питання. Країни світу практикують різні системи організації влади на місцях. По-перше, вони різняться ступенем присутності і межами компетенції виборних і державних виконавчих органів.

*Англо-американська (англосаксонська) система* - на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи державної влади загальної компетенції не створюються (США, Велика Британія, Канада, Австралія).

*Континентальна (романо-германська) або європейська система* - будується на поєднанні місцевого самоврядування і державного управління і має два різновиди:

- на всіх субнаціональних рівнях, крім низового, одночасно існують вибрані органи територіальної громади і державні органи, які здійснюють нагляд над діяльністю органів місцевого самоврядування. На низовому рівні існують виключно органи місцевого самоврядування (Франція, Італія);

- на низовому рівні - тільки органи місцевого самоврядування, а в "штучних" адміністративно-територіальних одиницях (АТО) - призначені державні адміністрації. Можливий варіант, коли на низовому рівні діють представницькі органи, а на рівні "штучних" АТО - органи представництва інтересів низових громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Ірак).

**Іберійська (латиноамериканська) система** - управління на всіх рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування, а відповідні головні посадові особи (мери, префекти) одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в АТО.

**Радянська система** - ради всіх рівнів є органами державної влади на території. Система рад характеризується ієрархічною підлеглистю всіх елементів і відсутністю самостійних місцевих органів.

У різних країнах успішно функціонують різні процедури формування місцевих органів влади, держави по-різному підходять до визначення меж їхньої компетенції і відповідальності.

В Україні 7 грудня 1990 р. вперше серед республік колишнього СРСР ухвалюється Закон "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Цей закон був покликаний створити правове підґрунтя для впровадження та розвитку системи місцевого самоврядування. Власне, саме цей документ ознаменував відродження інституту місцевого самоврядування в Україні.

Принципи, на яких будувалося радянське і європейське місто, наведені в табл. 1. Їх можна розглядати як приклад, що засвідчує суттєву різницю між двома підходами у місцевому самоврядуванні.

У законодавчому і реалізаційному плані Україні необхідно пройти відстань, яка відділяє *місто радянське* від міста європейського. Успіх у будь-якому окремо взятому показнику - без зміни базових принципів - не зробить місто європейським.

Набуття Україною незалежності дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р. було

ухвалено низку законодавчих документів і прийнято Конституцію України.

Таблиця 7.1

### Базові принципи місцевого самоврядування

Європейське місто	Радянське місто
<p>1. Опора на жителів міста. Місто є наслідком відповідального відношення людей до суспільного мешкання; городяни - наріжний камінь європейського міста.</p> <p>2. Основною одиницею є міська спільнота. В ній визрівають і через них пред'являються інтереси городян.</p> <p>3. Міста є місцем неминучих конфліктів інтересів, прояву конкуренції і партнерства. В цьому полягає життя і умови розвитку міста. Сила європейського міста в тому, що в ньому відпрацьований ефективний механізм вирішення цих конфліктів - міське право і міська політика.</p> <p>4. Принцип розподілу повноважень і відповідальності знизу догори. Вищий рівень підключається до вирішення проблеми тоді, коли її неможливо вирішити на нижчому рівні</p>	<p>1. Містом керує центральна влада і її місцеві представництва.</p> <p>2. Основними містоутворюючими одиницями виступають виробничі колективи.</p> <p>3. Міські конфлікти і боротьба ідеологічних інтересів жорстко придушувалась державним апаратом.</p> <p>4. Легітимними є тільки інтереси керівної партії і держави під гаслом "Інтереси партії - інтереси народу".</p> <p>5. Інструментом управління є адміністративні норми.</p> <p>6. Повноваження розподіляються згори донизу</p>

Це сприяло становленню місцевого самоврядування, визначило розподіл влади в країні, встановило взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади

### *Питання для самоконтролю*

1. У чому полягає особливість місцевого самоврядування в античних державах українського Причорномор'я?
2. Чи було ефективним з сучасної точки зору місцеве самоврядування за часів Київської Русі? Згадайте приклади, що засвідчують Вашу точку зору.
3. Назвіть особливості місцевого самоврядування в Українських землях у складі Великого князівства Литовського і Польського Королівства.
4. Охарактеризуйте особливості місцевого самоврядування в Українських землях у складі Російської імперії.
5. Які риси були притаманні місцевому самоврядуванню в Україні після Жовтневої революції?

## **ТЕМА 8. РОЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

### **ПЛАН**

- 8.1. Основи місцевого самоврядування в Україні
- 8.2. Функції місцевого самоврядування в Україні
- 8.3. Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх вирішення
- 8.4. Оцінка діяльності органів місцевого самоврядування

#### **8.1. Основи місцевого самоврядування в Україні**

Соціально-економічний розвиток України значною мірою залежить не лише від ефективної діяльності центральних органів влади, а і від діяльності регіональної державної влади та органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в цьому аспекті заслуговує на особливу увагу, Як видно, саме на рівні місцевого самоврядування можливим є поєднання інтересів держави (влади) і суспільства (народу), оскільки саме на місцевому рівні реалізуються завдання державної політики та здійснюється власна політика територіальних громад. Місцеве самоврядування залежить від державного устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей країни, в кожній країні воно має специфічну правову форму.

Основними документами, в яких відображена суспільна думка про місцеве самоврядування є Всесвітня Декларація та Європейська Хартія про місцеве самоврядування. За цими документами сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальних спільностей громадян та їх органів вирішувати значну частину місцевих справ і управляти територією, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [60] визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового,

торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;

- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Згідно з Конституцією України [27] проголошено, що місцеве самоврядування в Україні - це 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 і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Під територіальною громадою розуміють об'єднання жителів міста, міського району, села, кількох сіл, селища.

#### ***Основними рисами місцевого самоврядування є:***

- ◆ територіальний характер (здійснюється за територіальною ознакою, територіальною основою є певний населений пункт;
- ◆ децентралізм, органи (місцевого самоврядування діють самостійно, їх відносини з державою регулюються законодавчо і на основі принципу невтручання в сферу їхньої діяльності;
- ◆ демократизм, місцеве самоврядування реалізується у формах безпосередньої (вибори, референдуми) і представницької (ради) демократії;
- ◆ законність (діяльність органів місцевого самоврядування визначена Конституцією та законами України);
- ◆ множинність об'єктів, первинним суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив села, селища чи міста, а серед інших суб'єктів самоврядування головна роль належить виконавчим органам рад;
- ◆ локальний характер, основним предметом діяльності органів місцевого самоврядування є питання місцевого життя відповідних

населених пунктів; держава може розширювати чи звужувати коло цих питань залежно від політики, яку вона проводить, а також делегувати органам управління на місцях окремі повноваження виконавчої влади;

♦ власна економічна та фінансова база, органи місцевого самоврядування мають свій бюджет, отримують податки, володіють об'єктами комунальної власності; у відповідних випадках держава надає цим органам необхідну фінансово-економічну допомогу.

Таким чином, місцеве самоврядування є особливим інститутом, який у специфічній формі опосередковує відносини держави і територіальних колективів [15].

**Місцеве самоврядування має певну систему**, яка складається з наступних елементів:

- сільські, селищні, міські Ради депутатів та їх органи (виконавчі комітети, постійні та інші комісії),
- інші форми територіальної самоорганізації громадян, а саме: громадські комітети і ради мікрорайонів; житлових комплексів; домові, вуличні, квартальні та інші комітети;
- форми безпосереднього волевиявлення населення – місцеві референдуми, загальні збори громадян.

**Основними принципами місцевого самоврядування є:**

- народовладдя, • законність, • гласність, • колегіальність в прийнятті рішень, • поєднання місцевих і державних інтересів, • виборність, • правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах визначених законодавством.

**Органами місцевого самоврядування**, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

**Основами місцевого самоврядування** є об'єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, які створюють базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування.

*Однією з основ місцевого самоврядування є територіальна основа*, закріплення якої має важливе значення, оскільки місцеве самоврядування характеризується насамперед визначеними просторово-географічними факторами і може здійснюватися територіальною громадою лише в межах адміністративних кордонів

населених пунктів. Територіальною основою місцевого самоврядування є визначені адміністративно-територіальні одиниці – село, селище, місто, район у місті, район, область.

Реальність та ефективність місцевого самоврядування визначається, передусім, його матеріально-фінансовими ресурсами, які разом узяті становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Однією з фінансових основ місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Місцеві бюджети розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, а також районах у містах, у разі їх створення. Щодо районних та обласних рад, то вони затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм. При цьому втручання інших органів у процес складання, затвердження та виконання місцевого бюджету вважається недопустимим, крім винятків, встановлених законом України [35].

Доходи місцевих бюджетів формуються як за рахунок власних, визначених законом джерел, так і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов'язкових платежів, а також інших коштів.

Усі передбачені Конституцією та законодавством України органи самоврядування й самоорганізації мають власну матеріальну та фінансову основу, що на неї поширюється їхня компетенція. Так, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку та контролюють їх виконання; затверджують місцеві бюджети тощо.

Обласні й районні ради мають приблизно аналогічну компетенцію, що поширюється на їхні території.

Система місцевого самоврядування, у першу чергу, визначається його основними функціями. Ці категорії є взаємопов'язаними: система визначає організаційну структуру місцевого самоврядування, а функції - основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування.



## 8.2. Функції місцевого самоврядування в Україні

Найважливішим компонентом статусу територіальних громад, органів місцевого самоврядування є притаманні їм функції. Класифікація функцій місцевого самоврядування:

- за об'єктами виділяють політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші функції місцевого самоврядування.
- за формами діяльності виділяють нормотворчу, установчу, контрольну і правоохоронну функції;
- за сферами діяльності: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; зовнішньоекономічну; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвольно-реєстраційну; інформаційну [15].

*Політичні функції місцевого самоврядування* передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо.

*Економічні функції місцевого самоврядування* передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних цільових коштів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів та Ін.

*Соціальні функції місцевого самоврядування* передбачають затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; подання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям;

вирішення у встановленому законом порядку питань опіки й піклування; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці та ін.

*Реалізація культурних (духовних) функцій* передбачає: затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які належать територіальним громадам: заснування місцевих ЗМІ відповідних місцевих рад; оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність пам'ятками історії або культури; вирішення питань про робочу мову ради відповідно до законодавства про мови; відродження осередків традиційної народної творчості та ін.

Реалізація екологічних функцій передбачає здійснення таких видів діяльності, як: організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, є пам'ятками природи тощо.

*Реалізуючи нормотворчу функцію*, органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, здійснюють правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.).

*Установчу функцію* представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи в такий спосіб принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування.

*Контрольна функція* органів місцевого самоврядування має досить об'ємний зміст. Представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють контрольні заходи щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Контрольна функція також реалізується

шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування.

Зміст *правоохоронної функції* стосовно місцевого самоврядування та його органів становить сприяння охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [60] передбачено коло повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території.

Функції місцевого самоврядування за сферами діяльності деталізуються та конкретизуються у вигляді певних повноважень, які закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевому законодавстві.

### **8.3. Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх вирішення**

В Україні склалася така ситуація, коли місцеве самоврядування реалізується виключно в межах населеного пункту. Органи місцевого самоврядування вирішують обмежене коло питань, пов'язане із затвердженням програм соціально-економічного і культурного розвитку, обласних і районних бюджетів і контролем за їх виконанням, а інші повноваження делегуються місцевим державним адміністраціям.

Сьогоднішній адміністративно-територіальний устрій України позбавляє місцеве самоврядування ключового принципу Європейської хартії про місцеве самоврядування – його повсюдності.

Неможливість використовувати загальні, уніфіковані для всіх територій методів проведення реформ викликає необхідність їх територіального направлення. А це можливо лише за рахунок перенесення реформ на місця, а саме – передача права приймати рішення і нести за них відповідальність безпосереднім суб'єктам економіки – підприємствам, а частину повноважень по регулюванню економічним і соціальним розвитком з державного рівня на регіональний і місцевий. Але, слід зауважити, що держава завжди залишає за собою право втручатися в економічні процеси на місцях, тобто провадити державне регулювання. І тут важливим є

визначення повноважень і відповідальності державних і місцевих законодавчих і виконавчих органів.

*У цілому одними з основних проблем, що заважають розвитку місцевого самоврядування в Україні є такі:*

- дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- велика кількість делегованих повноважень, що позбавляють суб'єкти місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності;
- недосконалий статус місцевого самоврядування регіонального рівня, відсутність правової бази, що забезпечувала б їх роботу;
- невизначеність фінансово-економічних та інших основ місцевого самоврядування, особливо його незахищеність в сфері бюджетних відносин;
- відсутність «політичної волі», перш за все, в державних службовців центрального рівня, щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності;
- відсутність прозорих процедур розв'язання так званих компетенційних спорів і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях і потреба в створенні правової бази та відповідних судів для їх вирішення тощо [15, 35, 37].

Тому, питання проведення адміністративної реформи стає просто необхідністю. Основними напрямками якої є:

- ◆ реформування адміністративно-територіального поділу країни та запровадження системи регіонального самоврядування;
- ◆ чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, або взагалі ліквідація останніх;
- ◆ забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами для ефективного виконання ними своїх повноважень;
- ◆ вдосконалення системи судового захисту прав та інтересів місцевого самоврядування та впорядкування питань щодо конфліктних ситуацій між місцевими виборними органами та посадовими особами і представниками органів виконавчої влади;
- ◆ удосконалення правового захисту міського голови;

- ◆ забезпечення регулярного інформування інституційного комітету Конгресу щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- ◆ подальша демократизація і удосконалення системи місцевих виборів.

Стратегічні напрямки діяльності місцевого самоврядування на рівні територіальних громад відображають нагальні проблеми розвитку та забезпечення дієвості місцевого самоврядування:

- створення сучасної інфраструктури громади – позитивного іміджу через комфортність життя мешканців, у т. ч. забезпечення громадським транспортом чи транспортним сполученням, якісними дорогами, закладами громадського харчування, торгівлі, побуту, завершену газифікацію, водопідведення і водовідведення, вивіз сміття і обладнані сміттєзвалища тощо;
- ефективне використання обмежених природних ресурсів місцевого значення для задоволення власних потреб громади або отримання компенсацій за використання природних ресурсів, на розробку яких дає дозвіл орган влади регіонального рівня;
- якісне надання комунальних послуг – оптимальне поєднання ціни, якості та своєчасності послуг, що визначається ступенем задоволеності мешканців – споживачів послуг;
- співпраця з бізнесовим середовищем, що включає в себе створення режиму максимального сприяння підприємництву, а з боку підприємців – участь у реалізації важливих програм розвитку соціальної сфери тощо;
- створення максимальної кількості робочих місць реалізується через формування сприятливого інвестиційного клімату на території громади, що притягає бізнес-проекти та сприяє їх реалізації;
- випереджаюча кадрова політика для соціальної сфери, що передбачає перспективну підготовку молодих фахівців, особливо для сільських територіальних громад або тих, що є депресивними;
- співпраця з фондами та радами іншого рівня, що надає можливість додаткового співфінансування програм розвитку територіальних громад чи вирішення окремих актуальних питань та посилює місцеві бюджети;
- співпраця з громадськістю, що надає можливість консультуватись з мешканцями громади з приводу актуальних питань (громадські слухання, референдум) отримувати схвалення чи заперечення прийнятих рішень, залучати їх до співфінансування життєво важливих програм-проектів громад [15].

Держава розробляє єдину регіональну політику, основною метою якої є збереження територіального, загально-економічного простору і зміцнення держави.

Забезпечення оптимального поєднання державних і місцевих інтересів можливе лише при пріоритеті державної законодавчої влади та передачі більшої частки функцій виконавчій владі на місцях. Законодавча діяльність на рівні території не повинна виходити за межі проблем даної місцевості і входити у протиріччя державному законодавству.

#### **8.4. Оцінка діяльності органів місцевого самоврядування**

При оцінці ефективності діяльності органів місцевої влади використовуються такі поняття як ефективність та продуктивність.

Продуктивність направлена на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання даних послуг. Ефективність направлена на оцінку рівня надання послуг, яка має визначатися за очікуваними результатами.

Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги і її впливу на рівень життя на даній території.

Ефективність – результат, що відповідає витратам на його досягнення. У приватній і в публічній сферах ефективність пов'язують із: 1) співвідношенням між витраченими ресурсами й отриманим кінцевим продуктом (товаром, послугою); 2) зменшенням кількості ресурсів, що витрачаються, чи зниженням їхньої вартості; 3) скороченням тривалості процесу; 4) співвідношенням кінцевого продукту й кінцевого результату.

В оцінці ефективності роботи місцевої влади важлива роль належить критеріям, які визначають ефективність діяльності органу місцевого самоврядування, таким як:

- економічний ефект, який визначається збільшенням обсягу виробництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширенням її асортименту, поліпшенням структури міської економіки;

- соціальний ефект, що досягається підвищенням реальних доходів населення, зменшенням диференціації доходів між різними соціальними групами, підвищенням рівня зайнятості працездатного населення;

- екологічний ефект, який дає зниження концентрації шкід-

ливих речовин у повітряному й водному середовищі, зменшення рівня шуму тощо;

– організаційний ефект, що визначається скороченням кількості ланок у системі управління територією, загальної чисельності працівників, зайнятих в апараті управління, документообігу тощо [37, 40].

Для оцінки впливу органів місцевого самоврядування на розвиток регіонів чи територіальних громад застосовують поняття «конкурентноспроможність регіону», яке можна визначити як його «спроможність протягом тривалого часу на основі насамперед власних, а також залучених можливостей продукувати товари та послуги для регіонального, національного і зовнішнього ринків, забезпечувати водночас стабільність і зростання реальних доходів власних жителів» [26].

Таблиця 1

**Структура та повноваження місцевого самоврядування по країнах [37, 38, 39]**

Країна	Органи	Повноваження
Австрія 2400 муніципалітетів	Муніципальна рада – обирається пропорційно на 5, 6 років залежно від землі. Мер обирається прямо або радою залежно від землі.	Соціальні послуги Громадський порядок, міське планування, сміття, водо постачання, водовідведення, дороги, громадський транспорт, безпека, культура, охорона здоров'я
Болгарія 264 громади	Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Рада обирає головуєчого. Мер – кмет – виконавчий орган муніципалітету. Обирається населенням на 4 роки.	Збір та утилізація сміття, благоустрій, дороги, освітлення, міське планування, розвиток спорту, туризму, дозвілля, побудова і утримання громадських будівель, культура, менеджмент комунальних підприємств
Велика Британія	Члени ради обираються на 4 роки	Освіта, соціальний захист, транспорт, пожежні, сміття, бібліотеки
Іспанія 8109 муніципалітетів (муніціпіос)	Муніципальна рада – плено – складається з радників (конце-халес), які обираються населенням на 4 роки. Приймає бюджет, займається плануванням розвитку, місцевим законодавством. Рада органу місцевого самоврядування (хунта де губерніо локал) – основний виконавчий	В усіх муніципалітетах: сміття, водопостачання, освітлення вулиць, громадський транспорт, контроль за якістю їжі та питва. В муніципалітетах з населенням понад 5000 на додачу до згаданих: громадські бібліотеки, зелені зони, ринки. В муніципалітетах з населенням понад 20000 на додачу до

	<p>орган. Складається з обраних населенням радників, призначається мером.</p> <p>Мер (алкалде) очолює виконавчий орган. Призначається муніципальною радою з-поміж її членів. Є головою муніципальної ради.</p>	<p>згаданих: соціальні послуги, запобігання пожежам, спорт та спортивні майданчики.</p> <p>В муніципалітетах з населенням понад 50000 на додачу до згаданих: громадський транспорт, охорона довкілля</p>
Італія 8000 громад (комуні)	<p>Місцева рада - консільйо – обирається населенням на 5 років. Виконавчий комітет – джунта – призначається мером, який делегує комітету певні свої повноваження.</p> <p>Мер – сіндако – обирається населенням на 5 років. Призначає заступників – членів виконавчого комітету.</p>	<p>Соціальний захист, міське планування, економічний розвиток, комунальні послуги, довкілля, культура</p>
Латвія 530 комун (новадс)	<p>Місцева рада – доме – обирається населенням на 4 роки. Обирає мера і виконавчий комітет з-поміж своїх членів</p>	<p>Водо-, тепlopостачання, сміття, охорона здоров'я, початкова і середня освіта, культура, соціальне житло, планування територій, ліцензії на комерційну діяльність, громадський порядок, громадський транспорт, педагогічна освіта, охорона дитинства</p>
Литва 60 комун	<p>Місцева рада обирається населенням на 3 роки. Обирає мера та його заступників. Визначає склад виконавчого комітету.</p> <p>Виконавчий комітет діє під відповідальністю ради. Складається з мера, його заступників та виконавчого бюро.</p> <p>Мер обирається радою. Головує на її засіданнях.</p>	<p>Розвиток територій, довкілля, житло, громадський транспорт, початкова і середня освіта</p>
Нідерланди 467 комун	<p>Місцева рада – гементерад – обирається населення на 4 роки пропорційно. Очолюється головою, який не має права голосу.</p> <p>Коледж альдерманів – виконавчий орган, готує і впроваджує рішення ради. Обирається радою з-поміж її членів на 4 роки.</p> <p>Мер – бургеместер – очолює раду і коледж альдерманів. Призначається урядом на 6 років.</p>	<p>Планування територій, житло, туризм, громадські роботи, транспорт, охорона здоров'я, початкова освіта, соціальний захист, громадський порядок, культура і спорт</p>



<p>Німеччина 14000 муніципалітетів (гемайнден, штедте) Докладніше у статті:</p>	<p>Типи муніципальної організації (приймається землею): Система ради – у всіх землях крім Гессену. Муніципальна рада – гемайндерад - обирається населенням на 4—6 років. Мер (бургомістр) обирається населенням на термін від 4 до 9 років. Система магістрату – виконавчий орган, що складається з мера і його заступників (магістрате). Члени магістрату є державними службовцями і призначаються муніципальною радою на 4 роки. (Існує тільки в Гессені)</p>	<p>Міське планування, водопостачання і водовідведення, соціальна допомога, молодь, будівництво і утримання шкіл</p>
<p>Польща 2500 муніципалітетів (гмін)</p>	<p>Муніципальна рада – рада гміни – обирається населенням на 4 роки. Виконавча рада – заюнд гміни – складається з мера, обраного населенням, і його заступників, обраних радою. Відповідає за виконання рішень ради. Мер – обирається населенням на 4 роки. Називається вуйтом у сільських громадах, бурмістром у міських громадах, президентом у громадах із населенням понад 100 тис. Голова муніципальної адміністрації – секретаж гміни – призначається радою за поданням мера.</p>	<p>Громадський транспорт, соціальний захист, житло, довкілля, культура, охорона здоров'я, дошкільна і початкова освіта</p>
<p>Угорщина 3100 муніципалітетів</p>	<p>Орган представників обирається за змішаною виборчою системою населенням муніципалітету. Мер – полгарместер – виконавчий орган муніципалітету. Обирається населенням на 4 роки. Працює на постійній основі в муніципалітетах з населенням понад 3000 осіб. Нотаріус – призначається органом представників, готує і допомагає в роботі органу представників і мера.</p>	<p>Місцевий розвиток, планування територій, захист довкілля, житло, громадський транспорт, соціальний захист, початкова освіта, утримання доріг, кладовищ, водопостачання і водовідведення, пожежні, культура</p>

<p>Франція 37000 муніципалітетів</p>	<p>Муніципальна рада – кон- сель муніципаль – обирається населенням на 6 років. Очолюється мером. Мер – мер – та його заступ- ники є виконавчою владою. Мер обирається радою з-поміж її членів.</p>	<p>Вибори, планування територій, довкілля, економічний розвиток, утримання муніципальних доріг, громадський порядок, освіта, соціальний захист, культура</p>
<p>Швеція 290 муніципалітетів (комунер)</p>	<p>Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет обирається радою.</p>	<p>Довкілля, сміття, водопоста- чання, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, громадський транспорт, урбанізм, дороги</p>

### ***Питання для самоконтролю***

1. Визначте поняття місцевого самоврядування та охарактеризуйте його історичні витоки в Україні та за кордоном.
2. Які основні моделі місцевого самоврядування є нині найбільш поширеними у світі?
3. Назвіть основні риси місцевого самоврядування в Україні.
4. Назвіть основні принципи місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.
5. Визначте основні складові (елементи) місцевого самоврядування.
6. Охарактеризуйте територіальну громаду як основу місцевого самоврядування в Україні. Які конституційні права територіальної громади Вам відомі?
7. Визначте систему місцевого самоврядування в Україні та охарактеризуйте її основні складові елементи. У чому полягає особливість місцевого самоврядування в місті Києві?
8. Який порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні?
9. Вкажіть і класифікуйте основні функції та повноваження органів місцевого самоврядування в Україні.
10. У чому полягає суть економічної функції місцевого самоврядування?
11. Які організаційно-правові форми місцевого самоврядування Вам відомі?
12. Охарактеризуйте конституційно-правовий статус сільських, селищних, міських голів і депутатів місцевих рад.
13. Що слід розуміти під гарантіями місцевого самоврядування в Україні?

14. Визначте основні проблеми місцевого самоврядування в Україні

та шляхи їх вирішення.

15. Проаналізуйте чинне законодавство про місцеве самоврядування в Україні та визначте шляхи його вдосконалення на сучасному етапі.

16. Що, на Вашу думку, передбачає реформа місцевого самоврядування та які її законодавчі перспективи?

17. У чому полягають стратегічні напрямки діяльності місцевого самоврядування?

18. Визначте основні критерії, які визначають ефективність діяльності органу місцевого самоврядування.

19. З якою метою функціонує система місцевого самоврядування в країнах світу?

21. Якими компетенціями володіють органи місцевого самоврядування в Україні? Порівняйте ці компетенції з іншими країнами світу?

22. Чи необхідне втручання державних органів влади у систему місцевого самоврядування в Україні? Обґрунтуйте відповідь конкретними прикладами.

23. Чи потребує, на ваш погляд, реформування сучасна система місцевого самоврядування в Україні? Обґрунтуйте відповідь конкретними прикладами.

## ТЕМА 9. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### ПЛАН

- 9.1. Поняття про територіальну громаду та її роль
- 9.2. Види територіальних громад
- 9.3. Правовий статус територіальної громади
- 9.4. Функції і повноваження територіальних громад
- 9.5. Форми діяльності територіальних громад

#### 9.1. Поняття про територіальну громаду та її роль

Носієм місцевого самоврядування є колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою, тобто територіальний колектив (територіальна громада).

Донедавна таке поняття, як територіальний колектив, не досліджувалося в жодній із суспільствознавчих наук. Наука радянського будівництва розглядала систему рад як єдність органів державної влади, відносячи до них місцеві Ради народних депутатів. Радянська держава розглядалася як універсальна форма політичного об'єднання громадян у особі Рад, що нібито забезпечували реальну участь громадян у державному управлінні як у центрі, так і на місцях. У цій системі територіальний колектив як суб'єкт самоврядування виявився зайвим і недоречним [41]

У кожній країні є значні особливості в організації територіальних колективів. Територіальні колективи мають різні назви. В Італії, Бельгії, Швеції - це комуна, в Німеччині - община, у Франції - комуна, департамент, регіон, у Польщі - гміна.

Уже в 1955 р., вивчивши 94 визначення територіальних співтовариств, Дж. Міллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, їх об'єднують такі важливі ознаки: **соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок.**

Через чотири роки інший дослідник - К. Іонассен - виявив у різних визначеннях місцевих співтовариств такі спільні елементи:

- населення;
- територіальна база;
- взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому;
- спільна культура і соціальна система, що інтегрують діяльність його членів;

- усвідомлення жителями єдності і належності до співтовариства;
- можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем [37].

В Україні вперше в офіційних документах термін територіальний колектив використано в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України", укладеного 8 червня 1995 р. Стаття 47 договору визначено, що місцеве самоврядування - "це гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України". Там же зазначалося, що "первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах".

У Конституції України, прийнятій у 1996 р. територіальний колектив названо територіальною громадою.

Значний відрізок часу громадське самоврядування здійснювалося на основі звичаєвого права. Нинішня територіальна громада в Україні не є аналогом її історичного прообразу. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, населення якого має статус територіальної громади, наділяється певними правами. Насамперед, це право на самоврядування.

*Законодавством України закріплені такі основні ознаки територіального колективу:*

1. *Територіальна* - спільне проживання осіб, які входять у громаду на певній території;

2. *Інтегративна* - територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно мешкають на певній території. Можливе включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб (ст. 1 ЗУ від 21.05.1997 р.);

3. *Інтелектуальна* - в основі формування територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер системних індивідуально-територіальних зв'язків;

4. *Майнова* - територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності. їй належить рухоме і нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності відповідних територіальних громад - ч.1 ст. 142 Конституції України);

5. *Фіскальна* - члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України; ст. 4, 6, 15 ЗУ "Про систему оподаткування" від 25.06.1991 р.).

Становить практичний інтерес визначення ролі територіальної громади в реалізації так званих *муніципальних прав особистості*. Такі права виникають тільки у суб'єкта, який є членом територіального колективу, і реалізуються тільки в сфері місцевого самоврядування.

Муніципальні права особистості базуються на "тріаді інтересів", які виникають у сфері місцевого самоврядування:

- інтереси території;
- інтереси територіальної громади;
- інтереси конкретної особи.

## **9.2. Види територіальних громад**

Видова характеристика громад має не тільки наукове, але й практичне значення. Кожний з видів територіальних громад має свої соціологічні, економічні культурологічні характеристики.

*За дією механізмів захисту інтересів громадян як членів територіальних колективів розрізняють:*

- *Основні* (місто, село, селище, район);
- *Факультативні* (мікрорайон, квартал, вулиця, будинок тощо).

Розходження між тими групами територіальних колективів полягає в тому, що органи самоврядування першої групи - місцеві ради, які засновують свою діяльність на широких повноваженнях, закріплених у чинних законах є обов'язковими. Діяльність факультативних територіальних колективів є врегульованою законодавством України, зокрема, Законом України "Про органи самоорганізації населення" від 11.07.2001 р., Законом України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" від 29.11.2001 р., іншими законодавчими актами, проте вони носять факультативний, необов'язковий характер.

*За просторовою межею діяльності територіальних колективів виділяють:*

- Територіальні колективи в межах населеного пункту або базових, "природних" територій (місто, село, селище);
- Територіальні колективи в межах адміністративно-територіального колективу, "штучних" територій (райони, області, АР Крим);
- Територіальні колективи в межах великих економічних районів.

Конституція України (ч. 1, ст. 140) і профільне законодавство України про місцеве самоврядування закріплює таку систему територіальних колективів:

- територіальна громада села або добровільне об'єднання в сільську громаду мешканців кількох сіл;
- територіальна громада селища;
- територіальна громада міста.

### **9.3. Правовий статус територіальних громад**

Правовий статус територіальної громади визначений Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування", Цивільним кодексом України, іншими нормативними актами..

Територіальній громаді надається статус юридичної особи. Вона виступає як:

**1. Суб'єкт цивільно-правових відносин.** Відповідно до цього компетенцією територіальної громади є:

- створення юридичних осіб публічного права - комунальних підприємств, навчальних закладів тощо;
- створення юридичних осіб приватного права – підприємницьких товариств тощо;
- здійснення господарських операцій;
- майнові відносини;
- входження у зобов'язання (територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернене стягнення);
- ведення процесів;
- стягнення зборів зі своїх членів для задоволення суспільних потреб.

**2. Суб'єкт бюджетного процесу** з такими повноваженнями:

- формування власного бюджету;
- створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних і інших цільових фондів грошових ресурсів.

*3. Суб'єкт підприємницької діяльності у сфері надання суспільних послуг:*

- створення підприємств комунальної власності;
- спільна діяльність з іншими суб'єктами підприємницької діяльності на правах сумісної оперативної діяльності або отримання доходу у вигляді дивідендів.

*4. Суб'єкт фінансово-кредитних відносин:*

- у розміщення місцевих позик;
- отримання кредитів у банківських установах;
- створення комунальних банків, трастових, страхових товариств;
- гарантування кредитів [72].

#### **9.4. Функції і повноваження територіальних громад**

Територіальна громада виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою.

Діапазон функцій, які здійснюють територіальні громади дуже широкий. Система функцій територіальних громад аналогічні функціям держави, і властиві виключно або переважно суб'єктам місцевого самоврядування.

До основних функцій територіальних громад відносять такі.

1. *Політичну функцію* – виявляється в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в державних і суспільних справах. До відання самоврядування відносяться лише ті функції, які держава може делегувати без загрози політичної єдності держави.

2. *Економічну* – спрямована на створення локального сектору економіки. Полягає у вирішенні економічних питань місцевого значення, у т.ч. у виконанні програм соціально-економічного розвитку; управлінні комунальної власності, місцевих фінансів тощо;

3. *Соціально-культурну* – вирішення соціально-культурних питань місцевого значення. До відання місцевого самоврядування віднесено управління установами освіти, охорони здоров'я, культури, які належать територіальному колективу.

4. *Екологічну* – створення місцевих програм а також участь у загальнодержавних і регіональних програмах охорони навколишнього середовища.



*Специфічні функції територіальної громади в свою чергу можна класифікувати таким чином:*

*1. За рівнями управління:*

- регіонального значення "територіальний колектив – територіальний колектив";
- національного значення "територіальний колектив - держава".
- міжнародного значення "територіальний колектив - аналогічні інститути зарубіжних країн".

*2. За об'єктами зовнішньої діяльності територіального колективу:*

- зовнішньо-політична функція – формування асоційованого рівня самоврядування (районні, обласні ради, міжнародне співробітництво);
- зовнішньо-економічна функція – укладання угод з економічних питань з партнерами, які територіально розміщені поза межами адміністративно-територіальної одиниці, створення спільних підприємств, вільних економічних зон тощо.
- зовнішні соціально-культурні функції – реалізація соціокультурних проектів за участю представників різних територій (професійні і навчальні обміни, масовий та спеціалізований туризм, співробітництва учбових закладів).
- зовнішні екологічні – реалізація міжтериторіальних екологічних проектів.

*3. У системі зв'язків "територіальний колектив - органи місцевого самоврядування", "територіальний колектив - державні адміністрації" реалізуються:*

- контрольна функція – контроль за діяльністю рад з боку територіального колективу;
- фінансово-бюджетна функція – наявність, володіння і вільне розпорядження територіальним колективом фінансовими ресурсами;
- матеріально-технічна – управління об'єктами комунальної власності.

*4. В системі зв'язків "територіальний колектив - особа" і "територіальний колектив - органи самоорганізації населення" особливого значення набуває інформаційна функція, яка реалізується через розвиток муніципальної статистики, інформаційної служби і муніципального маркетингу.*

## **9.5. Форми діяльності територіальних громад**

Основною формою діяльності територіальних громад є форми

їх безпосереднього волевиявлення. До них відносяться:

- ◆ місцеві вибори;
- ◆ місцеві референдуми;
- ◆ загальні збори громадян за місцем проживання;
- ◆ місцеві ініціативи;
- ◆ громадські слухання [8].

**1. Місцеві вибори.** Не зважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкту МСВ, вона не може здійснювати цілеспрямоване управління місцевими процесами. Тому є за необхідне формування представницьких органів територіальних громад. Основні принципи місцевих виборів регламентуються Законом України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських рад та сільських, селищних, міських голів" від 06.04.2004 р.

**2. Місцеві референдуми.**

**Місцевий референдум** – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування (Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р., ст. 1 (витяг). **Місцевий референдум** є найвищою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади відносно вирішення питань місцевого значення. Основні принципи місцевих референдумів регулюються Законом України "Про Всеукраїнські та місцеві референдуми" від 3.07.1991 р.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування: прийняття, зміна, відміна рішень, віднесених до відання місцевого самоврядування, прийняття актів, що визначають зміст рішення рад та їх виконавчих органів. На місцевий референдум не можуть бути віднесені питання про скасування законних рішень державних органів, питання, що відносяться до відання суду, прокуратури, питання, пов'язані з обранням, призначенням, звільненням посадових осіб, які відносяться до компетенції ради.

Місцеві референдуми проводять в межах адміністративно-територіального утворення; рішення, прийняті на референдумі, мають вищу юридичну силу відносно рішень рад.

Рішення референдумів не потребують затвердження державними органами.

**3. Загальні збори громадян за місцем проживання.**

Загальні збори - зібрання всіх чи частини жителів села (сіл),

селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

На відміну від референдумів, загальні збори громадян за місцем проживання провадяться на рівні "мікрогромад". Загальні збори скликаються сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами рад, органами самоорганізації населення. Рішення загальних зборів громадян враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування.

**4. Місцеві ініціативи.** Вони є безпосереднім волевиявленням територіальної громади, закріплює право територіальної громади ініціювати в раді розгляд будь-якого питання, віднесеного до компетенції місцевого самоврядування. Порядок внесення ініціативи на розгляд ради визначається представницькими органами місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Місцева ініціатива, внесена у встановленому порядку підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, на якому є присутні члени ініціативної групи. Рішення ради з приводу питань ініціативи має бути обов'язково оприлюдненим.

**5. Громадські слухання.** Проявляються у можливості зустрічі з депутатами відповідної ради і посадовими особами місцевого самоврядування. Під час слухань члени територіальної громади мають право заслухати звіти депутатів відповідної ради про їх роботу в цілому чи з приводу якого-небудь конкретного питання.

Порядок, періодичність, строк проведення громадських слухань визначається територіальною громадою, але не рідше одного разу на рік.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Охарактеризуйте підходи, визначте особливості в організації територіальних колективів у різних країнах світу.

2. Чи є ідентичним поняття «територіальний колектив» і названо «територіальна громада»? Яким документом і коли в Україні це закріплено?

3. Законодавством України закріплені основні ознаки територіального колективу. Назвіть і охарактеризуйте кожну з них.

4. Дайте характеристику видам територіальних громад.

5. У чому полягає правовий статус територіальних громад?

6. Визначте систему функцій територіальних громад і охарактеризуйте основні з них.

7. Які форми діяльності притаманні територіальним громадам в Україні і чи відрізняються вони від інших країн?

## ТЕМА 10. ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ПЛАНУВАННЯ

### ПЛАН

- 10.1. Завдання територіального планування
- 10.2. Територіальні прогнози. Структура схеми-прогнозу територіального розвитку
- 10.3. Програмні документи економічного і соціального розвитку регіонів
- 10.4. Територіальне програмно-цільове планування й управління

#### 10.1. Завдання територіального планування

*Територіальне планування* – це важлива складова частина планування економічного й соціального розвитку країни, що відображає специфічний просторовий аспект процесів відтворення матеріальних благ, робочої сили, виробничих відносин і вирішення проблем соціального й екологічного характеру [9]. Воно являє собою найважливішу функцію управління процесами територіального розподілу праці, спеціалізацією й комплексним економічним і соціальним розвитком регіонів.

*Головне завдання територіального планування* полягає в найбільш повному використанні ресурсного потенціалу регіонів з метою максимального задоволення потреб суспільства в матеріальних благах і підвищення ефективності суспільного виробництва. Це завдання закономірно розгортається в ряді завдань конкретніших, що враховують особливості соціально-економічного розвитку суспільства.

*Найважливішим завданням територіального планування* є визначення перспектив розвитку кожного регіону, його цільової функції із загальнодержавних позицій з урахуванням того, що економіка України є єдиним народногосподарським комплексом. Ці перспективи повинні виявлятися на основі раціоналізації розміщення продуктивних сил країни з урахуванням пріоритетів у розвитку окремих регіонів і виражатися, насамперед, у визначенні й систематичному уточненні народногосподарської спеціалізації областей України.

Продукція й розвиток групи галузей і виробництв народногосподарської спеціалізації регіону – це те особливе, що виділяє й формує регіон як невід’ємну частину народного

господарства країни. Посилення потенціалу цієї групи галузей при збереженні нормальних екологічних умов на даній території й розвитку в регіоні належної виробничої й соціальної інфраструктури забезпечує збільшення внеску кожного регіону у вирішення загальнодержавних завдань.

Визначення загальногосподарської спеціалізації регіонів здійснюється в процесі прогностичних досліджень і формування територіального розрізу довгострокових галузевих планів з урахуванням регіональних особливостей і вимог до відповідних галузей сфери матеріального виробництва.

Наступним завданням територіального планування є забезпечення комплексного розвитку регіонів. Комплексний розвиток регіонів припускає оптимізацію їхньої галузевої структури на основі всілякого розвитку галузей народногосподарської спеціалізації, продукція й послуги яких призначені для споживання повністю або в основному усередині регіону й служать для створення або загальних умов виробництва, або загальних умов життєдіяльності населення. До цієї групи галузей відносяться регіональна виробнича інфраструктура, будівництво, ряд галузей промисловості і сільського господарства, що працюють, насамперед, на місцеві потреби, а також спеціальна інфраструктура. Пропорційний розвиток економіки кожного регіону повинен забезпечуватися на основі раціонального використання територіальних ресурсів багатопільового призначення (трудових, земельних енергетичних, рекреаційних тощо).

Поряд із цими завданнями в кожному регіоні виникає завдання всебічного розвитку соціальної інфраструктури, що включає житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, торгівлю, пасажирський транспорт, заклади охорони здоров'я, соціального забезпечення, спорту, туризму, народної освіти, культури й мистецтва.

Територіальне планування здійснюється на всіх рівнях управління, вирішуючи при цьому на кожному свої завдання.

Об'єктивно існуючі територіальні утворення далеко не рівнозначні за своїми масштабами і тими цілями, які реалізуються в їхніх межах. Разом з тим загальним для всіх територіальних утворень є те, що кожне з них являє собою досить цілісну економіко-соціальну структуру з певними зовнішніми й внутрішніми зв'язками. Узяті разом територіальні утворення являють собою ієрархічно побудовану систему, в якій регіон нижчого порядку (наприклад

місто) входить в один з регіонів вищого порядку як органічна частина, і народногосподарська функція останнього визначає місце й роль даного регіону в народному господарстві країни [66].

Економіка будь-якого регіону країни є відкритою, і при переході до регіонів більших значення зовнішніх, міжрегіональних зв'язків підсилюється. Крім того, економіка будь-якого регіону формується й розвивається в результаті взаємодії двох потоків планування: галузевого планування, здійснюваного міністерствами й відомствами стосовно підвідомчих їм об'єктів, розміщених у регіоні, і власне територіального планування, що є прерогативою регіональних органів управління .

У процесі відтворення, що відбувається в конкретному регіоні, поєднуються ресурси багатьох районів у всіляких комбінаціях і сполученнях. Об'єднання під егідою регіонального управління й планування ресурсів даного регіону із частиною ресурсів інших районів, їхня інтеграція дозволяють успішно вирішувати найважливіші завдання.

Створення системи програмно-прогнозних документів, що відображають особливості сучасних суспільно-економічних відносин, є необхідною умовою формування ефективної системи керування регіоном. Головні вимоги, яким повинна відповідати система прогнозно-програмних документів, полягають у наступному:

- ◆ планування соціально-економічного розвитку повинне відображати функції регіональної адміністрації;
- ◆ планування соціально-економічного розвитку повинне містити основу для розробки регіонального бюджету;
- ◆ прогнозно-програмні документи, що характеризують соціально-економічний розвиток регіону, покликані виконувати індикативну функцію й містити інформацію, що являє собою інтерес для підприємців і потенційних інвесторів щодо рівня соціально-економічного розвитку регіону, кращої економічної політики адміністрації й стану факторів, що визначають інвестиційний клімат;
- ◆ у програмі на черговий рік повинні знайти відбиття спадкоємність і зв'язок з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку регіону [69].

У прогнозно-програмній діяльності виділяють ряд взаємозалежних робіт: розроблення територіальних прогнозів, розроблення програмних документів економічного й соціального

розвитку регіонів, розроблення державних і регіональних цільових програм.

## **10.2. Територіальні прогнози. Структура схеми-прогнозу територіального розвитку**

Система передпланових територіальних обґрунтувань включає дослідження й розробки з соціальних, економічних, науково-технічних і екологічних проблем регіонів і розміщення продуктивних сил. Вона складається з ряду взаємозалежних документів, створення яких являє собою складний ітераційний процес аналізу й відбору альтернатив розвитку регіонів. В основі цієї системи лежать різні прогнози.

**Прогноз** – це система аргументованих наукових подань про майбутній стан досліджуваного об'єкта, що носять імовірнісний, але досить достовірний характер.

**Регіональний прогноз** – це дослідження перспектив розвитку регіону, що носить попередній характер і містить гіпотези про напрямки розвитку й майбутній стан регіону в цілому й окремих його складових. Він дозволяє оцінити різні варіанти розвитку регіонів на передплановій стадії.

Результати прогнозів служать вихідним матеріалом для здійснення таких важливих етапів, як вибір цілей розвитку на певний період, розробка концепції розвитку регіону; вони використовуються для контролю над ходом виконання програм, у частині передбачення віддалених результатів роботи.

Теорія й практика регіонального прогнозування одержали істотний розвиток у радянський період в інститутах Держпланів і Рад з вивчення продуктивних сил Академій наук союзних республік. Незважаючи на недоліки адміністративно-розподільної системи управління і її загальну неефективність, вона мала необхідні елементи, що забезпечують керованість і можливість протриматися протягом багатьох десятиліть. Адміністративно-розподільна система опиралася на логічно взаємопов'язану систему передпланових розробок і директивно затверджуваних планів [66].

До складу територіальних передпланових документів входили:

- ◆ на народногосподарському рівні – Комплексна програма науково-технічного прогресу й Генеральна схема розвитку та розміщення продуктивних сил країни;
- ◆ на галузевому рівні – Схема розвитку й розміщення галузей;

◆ на регіональному рівні – Схема розвитку й розміщення продуктивних сил республік, областей, цільові регіональні програми, районні планування, проекти планування й забудови міст і населених пунктів.

Слід зазначити, що ці розробки не завжди ґрунтувалися на реальних матеріально-технічних можливостях країни. У той же час виконання передпланових досліджень змушувало розвивати єдине організаційно-методичне забезпечення, вимагало формування інформаційної бази, що характеризує природно-ресурсний потенціал, тенденції демографічного розвитку, показники галузевої спеціалізації й міжрегіональної взаємодії, тенденції в соціальному розвитку.

Зміна суспільно-економічних відносин, перехід до ринкової економіки, структурні зміни форм власності унеможливають використання старої системи передпланових розробок.

Необхідне створення таких технологій управління, які б адекватно відображали нове соціально-економічне середовище й відносини між її елементами. Безперечно, те, що розробка прогнозів і, зокрема, створення цілісної методології територіального прогнозування є найважливішим напрямком підвищення наукового рівня планування в цілому.

Система територіальних прогнозів повинна охоплювати проблеми розвитку продуктивних сил і виробничих відносин у регіоні й включати основні їхні види:

◆ демографічні прогнози (чисельність і структуру населення, трудові ресурси, міграційні процеси);

◆ прогнози природних ресурсів і їхнє освоєння (наявність ресурсів, ефективність їхнього використання, запаси);

◆ прогнози розвитку науки й техніки (розвиток фундаментальної науки, прикладні дослідження, впровадження наукових розробок у народне господарство);

◆ економічні прогнози динаміки виробництва і його структурних зрушень; оцінка розвитку галузей, складу й конкурентоспроможності їхньої продукції;

◆ економічні прогнози (стан природного середовища, комплекс заходів щодо запобігання або максимального пом'якшення негативного впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище);

◆ соціальні прогнози (зайнятість населення, безробіття, доходи населення тощо) [69].



Кожний вид регіональних прогнозів має свою специфіку, свій певний об'єкт. Разом з тим всі вони взаємозалежні, між ними існують прямі й зворотні зв'язки. Логічно розробці економічних прогнозів передують прогноз природних ресурсів, демографічні прогнози. Соціальні прогнози дозволяють визначити цілі розвитку. Прогнози науки й техніки, природних ресурсів, населення характеризують перспективний науковий потенціал і ресурси, необхідні для розвитку регіону в перспективі.

Всі види розроблених регіональних прогнозів поєднуються в такому документі, як *Схема-прогноз розвитку й розміщення продуктивних сил регіону*, у якому визначаються завдання й основні показники економічного й соціального розвитку регіонів, забезпечення комплексного використання природних ресурсів, вирішення соціальних, економічних і екологічних проблем.

Територіальна схема (прогноз) складається на період 15 і більше років з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, оцінки місцевих конкурентних переваг, обмежень перспективного розвитку регіону. Методичною основою формування Схеми є Методичні рекомендації з розробки Схеми (прогнозу) розвитку й розміщення продуктивних сил України і її регіонів (областей) на тривалу перспективу, розроблені вченими Ради з вивчення продуктивних сил України НАН України (2001р.), а також Методичні рекомендації з формування регіональних стратегій розвитку, затверджених Міністерством економіки й з питань європейської інтеграції України (2002р.).

Загальною концептуальною основою розроблення Схеми став поділ перспективи на три періоди: 2001–2005 р., 2006–2010 р., 2011–2015 р., які відрізняються суспільно-економічними умовами, особливостями відтворювального процесу, масштабами й характером існуючих обмежень. Для кожного періоду розроблені два сценарії: перший — консервативний, песимістичний, помірний, другий — оптимістичний, сценарій шансів, або цільовий. Розходження між варіантами укладаються в передбаченні демографічної і трудоворесурсної ситуації, повноті виконання програмних соціально-економічних заходів та відповідно інтенсивності прояву головних тенденцій суспільно-економічних перетворень [47, 48].

*Структурно Схема-прогноз територіального розвитку представлена десятьма розділами.*

*У першому розділі* подано характеристику регіону і його місце в господарському комплексі України. З'ясовуються тенденції до зміни пропорцій між галузями спеціалізації й обслуговуючих галузей, зміни у співвідношенні виробництва й споживання в регіоні, транспортно-економічні зв'язки. Аналізуються соціальний розвиток регіону, рівень життя населення, для цього оцінюються показники реальних доходів населення, зміни в структурі споживання продовольчих і непродовольчих товарів, забезпеченість житлом, об'єктами культурно — побутового призначення, охорони здоров'я, освіти тощо.

Головна мета розділу — виявити диспропорції й недоліки в розміщенні продуктивних сил, резерви й можливості вдосконалювання перспективного розвитку регіону.

*У другому розділі* Схеми даються аналіз двох груп ресурсного потенціалу регіону: соціально-економічної й природно-ресурсної та перспективи їх розвитку.

Оцінка соціально-економічного потенціалу базується на виявленні тенденцій демографічного розвитку, економічної активності населення, зайнятості й стану ринку праці. Для оцінки економічного потенціалу регіону аналізуються структурні зрушення у виробничому потенціалі, оцінюється фінансовий капітал регіону, інституціональні перетворення й розвиток підприємництва.

Оцінка природно-ресурсного потенціалу проводиться по таких напрямках: земельні ресурси й землекористування, мінерально-сировинні ресурси, водні ресурси, лісові ресурси, рекреаційні й вторинні ресурси. Метою дослідження є вивчення природних передумов розміщення продуктивних сил, сучасного їхнього стану й можливостей перспективних змін.

*Третій розділ Схеми* — «Прогноз і основні напрямки комплексного розвитку економіки». Основним завданням цього розділу є вивчення темпів, пропорцій і структури економіки регіону, формування стратегічних цілей і пріоритетів розвитку, визначення факторів економічного росту й структурної модернізації. Дається характеристика основних показників розвитку промисловості регіону, у тому числі за галузями і видами виробництв: видобуток енергетичних матеріалів, харчова промисловість і переробка сільськогосподарської продукції, легка промисловість, деревообробна й целюлозно-паперова промисловість, промисловість будівельних матеріалів, металургія й обробка металу, машинобудування, ремонт і монтаж машин та устаткування,

виробництво й розподіл електроенергії, газу й води. У кожній галузі виявляються найважливіші проблеми, вирішення яких є необхідною умовою подальшого ефективного розвитку промислового комплексу, формуються першочергові завдання відродження промислового виробництва.

Аналогічним образом розглядаються стан і стратегічні тенденції розвитку сільського господарства, будівельного комплексу, транспорту й зв'язку, наукової й інноваційної діяльності, ринкової інфраструктури.

**У четвертому розділі** “Соціальний розвиток і підвищення добробуту населення” розглядається важлива складова сучасної економіки — соціальна сфера, перспективи розвитку під впливом сильних і слабких факторів її росту. У розділі дається стан і тенденції розвитку реальних доходів і витрат населення, виявляється значна галузева диференціація рівнів оплати праці, характеризується структура сукупних витрат домогосподарств регіону, структура споживаних продуктів харчування. У результаті формуються цілі розвитку, стратегічні переваги й обмеження, пріоритетні напрямки підвищення рівня життя населення. У галузях соціальної сфери: торгівля й ресторанне господарство, житлово-комунальне господарство, транспортне обслуговування населення, охорона здоров'я й соціальна допомога, культура й відпочинок, туризм і рекреаційна діяльність, розглядаються стан і тенденції розвитку, у кожній галузі виявляються основні проблеми розвитку (загрози, ризики), формуються цілі й пріоритетні напрямки розвитку.

**Розділ п'ятий** Схеми присвячений формуванню територіальної структури господарства, включає прогноз територіальної структури населення (розселення населення по містах і районах регіону), прогноз територіальної структури об'єктів економічної діяльності й промислового виробництва (концентрація галузей промисловості у містах і районах), територіальну структуру виробництва товарів народного споживання, прогноз територіальної структури сільськогосподарського виробництва й територіальну структуру санаторно-курортного господарства. Власне кажучи, цей розділ являє собою детальне економічне районування: визначає територіально-виробничі комплекси, промислові зони, вузли й інші територіальні утворення. Виділяються території, на яких неможливе розміщення деяких підприємств (наприклад, у зв'язку з великим забрудненням природного середовища) або, навпаки, на яких є

умови для нового будівництва більших підприємств, населених пунктів.

*У шостому розділі* Схеми “Розселення й розвиток поселень” розглядаються тенденції формування систем розселення й типів поселень, що відбувається в комплексі з вирішенням проблем розвитку й розміщення продуктивних сил регіону й під впливом соціально-економічних факторів. У розділі аналізуються міські поселення, селища міського типу, сільське розселення, виявляється специфіка розселення населення регіону, установлюються фактори перспективного розвитку, заходи щодо реалізації стійкого розвитку поселень. У розділі виділяються населені пункти, у яких не рекомендується нове будівництво й розширення діючих підприємств; розробляються основні напрямки й черговість розвитку середніх і малих міст, передбачаються заходи щодо стабілізації росту великих міст, обґрунтовується система внутрірегіонального розселення.

*Сьомий розділ* “Охорона навколишнього середовища” містить аналіз екологічної ситуації в регіоні, виявлення основних причин її погіршення: недосконалість територіальної структури регіону, висока енерго- і водоемкість господарства, широке використання отрутохімікатів у сільському господарстві, застарілі промислові технології тощо, прогноз екологічної ситуації й стратегічні завдання на довгострокову перспективу.

*Розділ восьмий* “Природно-техногенна й економічна безпека” містить прогнози ситуацій, обумовлених розміщенням на території регіону потенційно небезпечних об’єктів, на яких зберігаються пожежо-, вибухо- і хімічнонебезпечні речовини; наявністю небезпечних природних явищ і процесів, викликаних метеорологічними, геологічними й гідрологічними причинами. Крім того, у цьому розділі приводяться прогнози інфекційних захворювань людей, захворюваність на соціально небезпечні хвороби (туберкульоз, СНІД).

Економічна безпека регіону — це сукупність дії комплексу тих умов і факторів, при яких зберігається можливість підтримки адекватного стану економічного потенціалу. Складовими економічної безпеки є:

◆ економічна самостійність, причому насамперед як здійснення контролю над ресурсами регіону, можливість залучати й використовувати капітал на власній території, найбільш повно використати конкурентні переваги регіону;

◆ стабільність економіки як у ракурсі цілісності всієї економічної системи, так і окремих її елементів із блокуванням впливу дестабілізуючих факторів;

◆ здатність до розвитку на основі інноваційних стратегій з постійною модернізацією виробництва й створенням умов і гарантій підприємницької діяльності;

◆ підтримка необхідного рівня самодостатності економіки: забезпечення її необхідними природними, трудовими, фінансовими, інтелектуальними й інформаційними ресурсами.

Економічна безпека регіону визначається широким колом геополітичних, економічних, адміністративно-правових, науково-технологічних, соціально-культурних, демографічних і екологічних факторів.

*У розділі дев'ятому* Схеми “Військово-економічна безпека” дається оцінка військово-економічного потенціалу господарства регіону, стан якого визначається розвитком базових галузей промисловості й у першу чергу оборонно-промислового комплексу й тієї частини науково-технічного комплексу, що обслуговує оборонні й мобілізаційні потреби регіону й держави.

Функціонуючи у взаємодії із цивільним сектором промислового комплексу, оборонне виробництво регіону відіграє системоутворюючу роль у вирішенні оборонних завдань, гарантуванні воєнно-економічної безпеки держави.

*Розділ десятий* “Зовнішньоекономічна діяльність” розкриває питання шляхів нарощування експортного потенціалу регіону, розширення зовнішньоекономічних зв'язків з регіонами близького й далекого зарубіжжя, прикордонного співробітництва.

Таким чином, Схема (прогноз) територіального розвитку й розміщення продуктивних сил регіону на тривалу перспективу виявляє основні закономірності, тенденції й проблеми, що характеризують відтворення продуктивних сил у ретроспективі, визначає економічні, соціальні, демографічні й екологічні фактори, що впливають на розвиток продуктивних сил протягом найближчих років і в довгостроковій перспективі.

Як прогностичний передплановий документ Схема допомагає управлінським структурам у визначенні прогностичних сценаріїв розвитку, залежно від ступеня й строків вирішення існуючих проблем, шляхом розробки політики програм соціально-економічного розвитку, а також у виборі найбільш ефективного й

найменш витратного варіанта, що відповідає геополітичним і соціальним завданням розвитку регіону.

*Другу групу передпланових обґрунтувань у системі територіального управління становлять схеми й проекти районного планування.* Планувальні рішення схем і проектів районного планування дозволяють здійснити розміщення й проектування нових, розширення й реконструкцію існуючих великих об'єктів виробничої й невиробничої сфери, а також усіх видів магістральних і внутрішньорайонних комунікацій.

*До основних завдань районного планування відносять:*

- ◆ регіональне розміщення промислових об'єктів з погляду максимального наближення їх до джерел сировини, палива, районів споживання, що буде знижувати витрати на перевезення матеріалів і готових виробів;

- ◆ раціональне розміщення населення й наближення його до місць роботи й житла;

- ◆ раціоналізація транспортних мереж з метою організації внутрішніх і зовнішніх перевезень вантажів і пасажирів;

- ◆ комплексне розміщення об'єктів інженерного забезпечення території: водопроводу, каналізації, енергопостачань і т. ін.

- ◆ комплексний розвиток усіх галузей народного господарства регіону;

- ◆ раціональне розміщення зон масового відпочинку населення з урахуванням місцевих природних і рекреаційних ресурсів;

- ◆ забезпечення охорони навколишнього середовища при новому будівництві або реконструкції старих підприємств;

- ◆ максимальне використання місцевих природних ресурсів при організації баз будівельної індустрії;

- ◆ раціональне зонування території при організації її функціонального використання;

- ◆ комплексне використання природних умов і ресурсів з метою їхньої раціональної експлуатації [4].

Основними видами районного планування є планування промислових районів і вузлів сільських адміністративних районів, районів більших міст, санаторно-курортних районів.

*У системі територіального управління й проектування важливим передплановим документом є генеральний план міста (населеного пункту).*

На основі генерального плану міста вирішуються питання землекористування в межах поселень. У складі генерального плану

розробляються прогнози територіального розвитку населеного пункту, а також принципові напрямки його функціонально-планувальних структур. У ньому формуються довгострокові перспективи розвитку міста (населеного пункту), його планувальної структури, промислових, комунально-складських та інших функціональних зон, структури систем обслуговування громадського транспорту, інженерного устаткування, а також заходи щодо охорони навколишнього середовища. Розробка й реалізація генеральних планів здійснюються за принципом безперервності планування, проектування й будівництва об'єктів на території поселень.

Значною проблемою передпланових територіальних робіт є їхня інтеграція в єдину систему й, у першу чергу, комплексних містобудівних робіт з розселення й територіальної організації регіонів і робіт з територіального планування. Формування й розвиток нормативної бази проектування й планування територій необхідно здійснювати на всіх територіальних рівнях. Найважливіше місце в системі нормативів належить соціальним нормативам, які повинні уточнюватися, виходячи з функціональних потреб населення в соціальних послугах, можливостей їхнього досягнення на різних тимчасових етапах, з урахуванням досягнутого рівня забезпеченості й прогнозованих ресурсів [70].

### **10.3. Програмні документи економічного і соціального розвитку регіонів**

Державне регулювання економічного й соціального розвитку України здійснюється на основі цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку країни, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць. Законом України “Про державне прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [49, 59] установлений загальний порядок розроблення, затвердження й виконання прогнозних і програмних документів, а також права й відповідальність учасників державного прогнозування й розроблення програм.

Державне прогнозування економічного й соціального розвитку – це науково обґрунтоване передбачення напрямків розвитку країни, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки й соціальної

сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного й соціального розвитку.

***Державне прогнозування й розроблення програм економічного й соціального розвитку територій України базується на таких принципах:***

◆ принцип цілісності, що забезпечується розробленням взаємопогоджуваних прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку України, галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- і середньострокові періоди;

◆ принцип об'єктивності, який полягає в тому, що прогнозні й програмні документи 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;

◆ принцип науковості, що забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконалюванням методології й використанням світового досвіду в області прогнозування;

◆ принцип гласності, який полягає в тому, що прогнозні й програмні документи є доступними для громадськості. Інформація про цілі, пріоритети і показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

◆ принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження й виконання прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

◆ принцип рівності, що полягає в дотриманні прав і врахуванні інтересів місцевого самоврядування й суб'єктів господарювання всіх форм власності;

◆ принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів, виходячи з необхідності забезпечення



реалізації загальнодержавної соціально-економічної безпеки держави.

*Система прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку поєднує чотири групи документів.*

*А) Перша група* – прогнози економічного й програмного розвитку України на середньо- і короткостроковий період.

*Прогноз соціально-економічного розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років. У цьому прогнозі відображається:*

- ◆ аналіз соціально-економічного розвитку країни за по-передній період і характеристика головних проблем розвитку економіки й соціальної сфери;

- ◆ очікувані зміни зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної ситуації і їхній вплив на економіку країни;

- ◆ оцінка впливу можливих заходів державної політики в прогнозному періоді на розвиток економіки й соціальної сфери;

- ◆ цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку в середньостроковому періоді й пропозиції по напрямках державної політики в цей період;

- ◆ прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг;

- ◆ основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного й соціального розвитку, у тому числі в розрізі галузей економіки, АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя;

- ◆ висновки по тенденціях розвитку економіки країни протягом п'яти років, альтернативні сценарії розвитку країни.

*Прогноз соціально-економічного розвитку на короткостроковий період (1 рік) включає:*

- ◆ аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий і поточний роки й характеристику головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери;

- ◆ очікувані зміни зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної ситуації та їхній вплив на економіку країни;

- ◆ основні макроекономічні й інші необхідні показники і баланси економічного й соціального розвитку, у тому числі в розрізі галузей економіки, АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя;

- ◆ висновки про розвиток економіки країни у наступному році.

Показники прогнозу економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення Державної програми економічного й соціального

розвитку України, а також для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України.

**Б) Другу групу прогнозних і програмних документів** представляє Державна програма економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період, розроблювана щорічно в тісному зв'язку із проектом Державного бюджету України. У цій програмі конкретизуються заходи, передбачені в програмі діяльності Кабінету Міністрів України, і завдання, сформульовані в щорічному посланні Президента України Верховній Раді України про внутрішнє й зовнішнє становище України.

Система заходів з реалізації державної політики в програмі приводиться із вказівкою періодів виконання й виконавців.

У державній програмі також міститься перелік державних цільових програм, фінансованих за рахунок коштів державного бюджету.

**В) Третю групу прогнозних і програмних документів** включають прогнози економічного й соціального розвитку АР Крим, областей, районів, міст на середньостроковий період і програми економічного й соціального розвитку їх на короткостроковий період.

У прогнозі на середньостроковий період відображається аналіз соціально-економічної ситуації в адміністративно-територіальних одиницях за попередній період, приводиться стан використання природного, виробничого, науково-технічного й трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Прогноз містить можливі шляхи вирішення головних проблем розвитку економіки й соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці, цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку в середньостроковий період і пропозиції щодо заходів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для їхнього досягнення.

Програми економічного й соціального розвитку АР Крим, областей, районів, міст складаються щорічно й погоджуються із проектом Державної програми економічного й соціального розвитку України за відповідний рік.

**Структурно річна програма адміністративно-територіальної одиниці складається з 11 розділів:**

1. Аналіз економічного й соціального розвитку за попередній період.

2. Цілі й пріоритети економічного й соціального розвитку наступного року.

3. Шляхи вирішення головних проблем розвитку економіки й соціальної сфери і досягнення поставлених цілей.

4. Фінансові ресурси (джерела формування, фінансування заходів, фінансовий стан суб'єктів господарювання).

5. Ринкові перетворення (реформування відносин власності, розвиток підприємництва, формування конкурентного середовища на регіональних ринках).

6. Механізми регулювання (управління об'єктами комунальної власності, інвестиційна діяльність, реалізація державних цільових програм і регіональних програм).

7. Розвиток реального сектору економіки (структурні зрушення, паливно-енергетичний комплекс, промисловість, агропромисловий комплекс, транспорт і зв'язок, науково-технічна сфера, виробництво споживчих товарів і послуг).

8. Зовнішньополітична діяльність.

9. Соціальна сфера (демографічна ситуація, зайнятість населення й ринок праці, грошові доходи населення й заробітна плата, соціальне забезпечення, пенсійна реформа, житлово-комунальне господарство).

10. Гуманітарна сфера (охорона здоров'я, освіта, культура, туристсько-рекреаційна галузь).

11. Природокористування й безпека життєдіяльності людини (розвиток мінерально-сировинної бази, охорона навколишнього природного середовища, техногенна безпека, охорона праці).

Крім перерахованих розділів програми економічного й соціального розвитку областей, районів включають перелік об'єктів будівництва, які будуть фінансуватися наступного року за рахунок бюджетних коштів, показники розвитку підприємств і організацій комунальної власності.

**Г) Четверта група прогнозних і програмних документів** включає прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період і програми розвитку окремих галузей економіки.

На галузевому рівні прогнози розвитку галузей економіки розробляються на 5 років, а період дії програм залежить від специфіки галузі й поставлених завдань і визначається Кабінетом Міністрів України.

#### **10.4. Територіальне програмно-цільове планування й управління**

Як показує багаторічний вітчизняний і закордонний досвід, найбільш вдалою формою реалізації програмно-цільового підходу в управлінні об'єктами й процесами соціально-економічної природи, універсальним інструментом програмно-цільового управління економікою служать цільові програми.

Цільова програма являє собою сукупність намічених до планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й у часі, забезпечених ресурсами різнохарактерних заходів (дій) спрямованих на вирішення насущної проблеми, що не може бути забезпечене без концентрації зусиль і коштів для досягнення поставленої мети [69].

Поділ цільових програм на види, групи або класи є досить складним завданням, тому що кожна програма настільки багатогранна, що віднести її до одного певного виду складно. Так, у рівнях розробки цільових програм можна виділити програми державного, регіонального (наприклад, АРК, області) і муніципального рівня. При цьому державні цільові програми можуть охоплювати всю територію держави й здійснюватися центральними органами виконавчої влади, а можуть вирішувати окремі проблеми розвитку економіки й суспільства, а також проблеми розвитку окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць, які вимагають державної підтримки.

Закон України “Про державні цільові програми” [6] за напрямками виділяє такі програми:

- ◆ економічні, спрямовані на вирішення комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності і якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;

- ◆ наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень в області природничих, суспільних і технічних наук;

- ◆ науково-технічні, які розробляються для вирішення найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, способів виробництва, матеріалів, іншої наукомісткої й конкурентоспроможної продукції;

- ◆ соціальні, які передбачають рішення проблем підвищення рівня і якості життя, проблем безробіття, посилення соціального

захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я й освіти;

- ◆ національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини;

- ◆ екологічні, метою яких є здійснення природоохоронних заходів, попередження катастроф екологічного характеру й ліквідація їхніх наслідків;

- ◆ оборонні, які розробляються з метою посилення обороноздатності держави;

- ◆ правозахисні, спрямовані на забезпечення правозахисної діяльності, боротьбу зі злочинністю.

При цьому слід зазначити, що цільова програма може розглядатися і як соціальна, і як науково-технічна, і як зовнішньоекономічна.

Будь-які цільові програми є тією чи іншою мірою регіональними й галузевими, тому що їхні цілі, що характеризують, завдання, заходи свідомо пов'язані з певними територіями країни й галузями економіки.

***Структурний макет програми-концепції може включати такі розділи:***

***1. Тенденції соціально-економічних процесів за попередній період (10-15 років) і основні проблеми соціально-економічного розвитку регіону.***

У цьому розділі, на основі аналізу процесів за попередній період, приводиться перелік сформованих у регіоні тенденцій, наприклад:

- ◆ не конкурентоспроможність виробленої продукції у окремих галузях;

- ◆ відсутність інвестицій, слабкий розвиток ринкової інфраструктури;

- ◆ зниження державного впливу на діяльність підприємств регіону;

- ◆ погіршення демографічної ситуації, зростання злочинності, безробіття тощо. Виділяються основні проблеми регіону, що вимагають першочергового розв'язання.

***2. Передумови соціально-економічного розвитку регіону.***

У цьому розділі розглядаються передумови, які мають у своєму розпорядженні регіон, і які можуть стати основою його розвитку:

а) природно-ресурсні: рекреаційні ресурси (клімат, природно-ландшафтна унікальність регіону, біоресурси озер, лікувальні грязі, мінеральні води й т.ін.), мінерально-сировинні, паливно-енергетичні, земельні, водні, лісові;

б) економіко-географічні: виробничий потенціал, транспортна інфраструктура, потенціал будівельної індустрії, потенціал сільськогосподарського виробництва;

в) соціальні: наявність трудового потенціалу з високим освітнім і культурним рівнем, наявність постійного населення, адаптованого до місцевих умов життєдіяльності; розвинена система освіти й науки, особлива культура, що відображає специфіку регіону, традиції населення, що його населяє;

г) інституціональні: конституційно певне розмежування прав, відповідальності державних структур, органів місцевого самоврядування; формування багатокладної економіки на основі процесів приватизації, акціонування підприємств регіону, створення ринкових інститутів, розвиток малого бізнесу.

*3. Стратегічні цілі й найважливіші завдання керованого соціально-економічного росту.*

Політика керованого соціально-економічного росту припускає не тільки вирішення поточних завдань регіону, але й здійснення принципово нових напрямків, шляхів і способів розв'язання пріоритетних соціальних, економічних, техніко-технологічних, екологічних проблем, формування моделі розвитку регіону.

Цільовою настановою для керівництва будь-якого регіону є підвищення добробуту жителів регіону, захист їхніх інтересів і забезпечення безпеки у всіх сферах діяльності. Відповідно до цього формується стратегічна мета розвитку економіки регіону – формування високорозвиненої соціально орієнтованої економіки, що забезпечує досягнення стійкого економічного зростання й вирішення соціально-економічних завдань із метою задоволення життєвих потреб та підвищення якості життя населення регіону.

Для досягнення стратегічної мети кожний регіон визначає для себе ключові завдання. До них можуть бути віднесені: забезпечення прогресивних структурних зрушень у виробничому секторі й підвищення на цій основі ефективності та конкурентоспроможності підприємств; реформування форм власності, розвиток різних секторів економіки, забезпечення енергетичної й екологічної безпеки на всій території регіону й інші залежно від особливостей розвитку кожного регіону.

#### 4. Основні напрямки структурних перетворень.

Для довгострокового ефективного соціально-економічного розвитку необхідна структурна перебудова економіки, орієнтована на формування й підтримку тих секторів економіки, які виробляють прибуткову, конкурентоспроможну продукцію, підтримують фінансовий і товарний потенціал регіону.

Оскільки фінансові ресурси регіону обмежені й не дозволяють здійснювати комплексну широкомасштабну структурну перебудову економіки регіону, необхідний вибір обмеженої кількості пріоритетних напрямків з переліку найбільш значущих і ефективних. Для цього в розділі аналізується галузева структура господарського комплексу: паливно-енергетичні, металургійні, військово-промислові, машинобудівні, хімічні, продовольчі, будівельні, транспортно-комунікаційні, сільськогосподарський комплекси й робиться висновок про обмеженість розвитку одних і перспективний розвиток інших.

#### 5. Складові політики керованого соціально-економічного росту.

У розділі розглядаються такі складові політики керованого соціально-економічного росту, як інвестиційні, соціальні, екологічні, бюджетні, інституціональні, територіальні, зовнішньоекономічна політики.

Регіональна *інвестиційна політика* головною своєю метою ставить підвищення ефективності й масштабів інвестиційної діяльності на основі розширення набору й поліпшення якісних параметрів інвестиційних проектів; удосконалювання галузевої й територіальної структури інвестицій; мобілізації внутрішніх джерел і залучення зовнішніх інвестицій; використання прогресивних форм організації інвестиційної діяльності.

До центральних напрямків *соціальної політики* належать підвищення рівня життя населення й підтримка його соціально найбільш уразливих груп.

Зниження загального рівня, а також посилення необґрунтованої соціальної й територіальної нерівності в рівні і якості життя є джерелом загострення соціальної напруженості, росту недовіри до регіональної й місцевої влади, що стає гальмом економічного й соціального розвитку регіону.

Для ефективною реалізації програм соціальної підтримки населення необхідні фінансові ресурси, зростання яких можна досягнути за рахунок таких заходів:

◆ зниження податкового тягаря на малий і середній бізнес, що буде сприяти підвищенню його рентабельності й розвитку, а отже, і розширенню оподаткованої бази;

◆ перерозподіл чистого рентного доходу, що утвориться на великих промислових підприємствах-монополістах при експлуатації цінних природних ресурсів;

◆ створення умов і можливостей для населення заробляти гроші й забезпечувати соціально прийнятний рівень життя самостійно, що дозволить істотно знизити соціальне навантаження на бюджет;

◆ раціоналізація використання ресурсів, що направляють на розв'язання соціальних проблем регіону (ревізія існуючої системи пільг, поступовий перехід від видачі пільг окремим професійним і галузевим групам до регулювання їхніх доходів через заробітну плату, скорочення зайвих адміністративних витрат й інших нераціональних витрат у соціальній сфері, оптимізація співвідношення платних та безкоштовних послуг у соціальних галузях).

Демографічна політика повинна забезпечити зниження смертності населення в цілому й дитячої смертності, зокрема формування певних стандартів репродуктивного поведіння населення, збереження мінімальних міграційних потоків за межі регіону, удосконалювання якісних характеристик населення: здоров'я, освіти, кваліфікації, сімейного стану, очікуваної тривалості життя тощо – індикаторів реальної динаміки процесів відтворення населення.

Основою для подолання негативних тенденцій демографічного розвитку є підвищення реальної заробітної плати й доходів населення. Крім того, необхідні такі додаткові заходи, як: збільшення обсягів фінансування регіональних програм, спрямованих на поліпшення здоров'я й скорочення рівня смертності окремих соціально незахищених груп населення; регулювання міграційної політики, збільшення допомоги, що виділяється на дітей при народженні.

На основі зростання економіки в регіоні повинна одержати подальший розвиток сфера соціальних послуг з ширшим впровадженням ринкових механізмів. Необхідно забезпечити також вирівнювання забезпеченістю послугами галузей соціальної сфери шляхом оптимізації територіального розміщення установ, створення мобільних підрозділів з обслуговування населення, що проживає у віддаленій місцевості.



Критеріями соціальних гарантій в області охорони здоров'я є одержання населенням обов'язкових і додаткових медичних послуг із правом вибору громадянами будь-якої установи й лікаря.

Критеріями соціальних гарантій в області культури повинна стати доступність і забезпеченість населення якісними послугами соціально-культурних центрів, організованих і функціонуючих у кожному населеному пункті.

Критеріями соціальних гарантій у галузі освіти є обов'язкова безкоштовна загальна середня освіта й на конкурсній основі безкоштовна середня й вища професійна освіта.

Проведення соціальної політики повинне здійснюватися з урахуванням інтересів і проблем різних верств і груп населення (молоді, учасників ВВВ, інвалідів і т. ін.).

*Екологічну політику* варто розглядати в тісному зв'язку з економічним розвитком, оскільки саме він багато в чому визначає стан навколишнього середовища й масштаби робіт з його оздоровлення. Необхідно також докорінно перебудувати екологічну стратегію традиційної боротьби зі шкідливими викидами шляхом удосконалювання роботи очисних споруджень, на боротьбу з ними безпосередньо у виробничому процесі: перехід на замкнуті безвідходні (або маловідходні) технології, що дають вищий екологічний ефект у порівнянні з традиційними заходами.

*Цілі бюджетної політики:*

- ◆ забезпечити повне й стійке виконання фінансових зобов'язань регіону на всіх рівнях влади;
- ◆ розвинути стимулюючі елементи, насамперед у рамках ефективної податкової політики;
- ◆ знизити витрати, пов'язані з функціонуванням адміністрації регіону.

Зазначені цілі можуть досягатися в рамках чотирьох основних напрямків: створення ефективної системи управління регіональними фінансами, основними принципами якої є фінансова відкритість і твердий бюджетний контроль; зниження вартості функціонування регіональної влади; збалансованість ресурсів, повноважень і відповідальності на всіх рівнях бюджетної системи.

Цілі *територіальної політики* носять довгостроковий характер і зв'язані зі стратегічними напрямками соціально-економічного розвитку регіону.

Головними цілями є:

◆ зміцнення економічної єдності регіону на основі принципів централізму, місцевого самоврядування й формування регіонального ринку;

◆ підвищення рівня якості життя населення, забезпечення приблизно рівних умов соціального розвитку у всіх адміністративно-територіальних утвореннях регіону;

◆ усіляке використання регіональних факторів і сприятливих передумов для формування в адміністративно-територіальних утвореннях ефективної соціально орієнтованої економіки.

Для успішної реалізації *територіально-економічної політики* передбачається створення системи правових і організаційно-економічних норм науково-технічних і проектних робіт, удосконалювання механізмів регіонального регулювання територіального розвитку.

Об'єктами особливої уваги з боку регіональних органів влади повинні стати проблемні адміністративно-територіальні утворення, які виділяються залежно від рівня розвитку, глибини кризових процесів, значення у вирішенні загально-регіональних соціально-економічних завдань.

*6. Етапи становлення нової моделі економіки й соціальної сфери регіону.*

### ***Критерії оцінки реалізації концепції розвитку регіону***

Концепцію довгострокового соціально-економічного територіального розвитку доцільно розділяти на кілька тимчасових етапів, установлюючи для кожного свої проміжні цілі.

Як критерій оцінки реалізації концепції може використовуватися *інтегральний показник соціально-економічного розвитку регіону*, сформований на основі ряду показників.

До них можуть входити: демографічні (очікувана тривалість життя, років; чисельність населення, тис. чол.), соціальні (купівельна спроможність середньодушових грошових доходів — відношення грошових доходів до прожиткового мінімуму, раз; частка населення з доходами вище прожиткового мінімуму в загальній чисельності населення, %; частка зайнятих у загальній чисельності економічно активного населення, %), економічні (валовий регіональний продукт регіону на душу населення, тис. грн.).

*Стійке зростання інтегрального показника буде свідчити про позитивні тенденції зміни соціально-економічного становища регіону.*

*Змістовна структура цілереалізуючих програм включає цільові, функціональні, виконавчі, ресурсні, організаційний блоки.*

*Цільовий блок* містить характеристику головної мети програми й підцелей різних рівнів, що визначають у сукупності цільову настанову програми. Зміст цільового блоку покликано, з одного боку, відбити спрямованість, цільову орієнтацію програми, з іншого, — представити модель “дерева цілей” програми. Програмне цілепокладання або цілевстановлення – це постановка цілей програми, побудова впорядкованої ієрархічно організованої сукупності цільових орієнтирів, показників, обґрунтування їхньої сумісності й досяжності з урахуванням наявності інших програмних цілей, ресурсних та інших обмежень. Цілі управління соціально-економічними процесами поділяють на цілі стабілізації, розвитку й відновлення [70].

Цілі стабілізації містять збереження системи, забезпечення її стабільності, закріплення досягнутого рівня виробництва, споживання, використання ресурсів або станів системи (наприклад, співвідношення між різними видами виробленої продукції, темпів росту, рівня зайнятості, ступеня безпеки).

Цілі розвитку містять зміну системи, поліпшення її властивостей, створення додаткових елементів, якими дана система не володіє, або досягнення нового стану, до якого прагне система, її користувачі.

Цілі відновлення містять створення принципово нової системи на основі існуючої або замість неї, здатної виконувати те саме або більш широке коло функцій, що має більш прогресивну структуру, функціонує більш ефективно і якісно.

*Функціональний блок* цільової програми являє собою сукупність погоджених за змістом й ув'язаних у часі здійснення функціональних заходів, спрямованих на досягнення мети програми. Ступінь деталізації заходів залежить від необхідного рівня глибини пророблення програми. У складі функціональних заходів необхідно розглядати не тільки основні, безпосередньо орієнтовані на цілі програми, а й заходи, проведення яких необхідно для здійснення основних.

*Виконавчий (адресний) блок* програми формується з метою ув'язування заходів програми з їхніми виконавцями в особі державних і недержавних, комерційних і громадських організацій різних форм власності, різних інститутів, міністерств і відомств, що беруть участь у реалізації програми, включаючи її фінансування.

При формуванні виконавчої структури програми функціональні заходи деталізуються й конкретизуються стосовно адресатів.

Ресурсний блок характеризує якісні й кількісні параметри ресурсного забезпечення програми, тобто обсяги й види матеріальних, трудових, інформаційних, фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми, і джерела їхнього одержання. У складі джерел ресурсного забезпечення вказуються бюджетні кошти, кошти учасників програми, інші залучені кошти.

*Організаційний блок* програми характеризує організацію її розробки, склад і функції органів, що беруть участь у розробці, структуру, права й обов'язки органів, що керують здійсненням програми, особливості господарського механізму управління розробкою й реалізацією програми. До складу організаційного блоку входять координаційні плани й плани-графіки виконання програми.

Наведена блокова структура цільової програми розкриває зміст програми й носить укрупнений характер. У процесі побудови програми її елементи деталізуються, що надає їй більше конкретного і конструктивного характеру.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Що, з Вашої точки зору, є територіальним плануванням? Які основні завдання воно виконує?
2. Яким вимогам повинна відповідати система планово-прогнозних документів?
3. Які документи включені до складу територіальних передпланових документів? Що являє собою регіональний прогноз?
4. Система територіальних прогнозів повинна охоплювати проблеми розвитку продуктивних сил і виробничих відносин у регіоні й включати основні їхні види. Назвіть ці види.
5. Які завдання й структура Схеми-прогнозу розвитку й розміщення продуктивних сил регіону?
6. Яка роль планувальних рішень схем і проектів районного планування в системі територіального управління?
7. Які основні завдання вставляються перед районного плануванням?
8. Які питання вирішує генеральний план міста (населеного пункту)?

9. На яких принципах базується державне прогнозування й розробка програм економічного й соціального розвитку України?
10. Які документи входять у систему прогнозних програмних документів соціально-економічного розвитку України?
11. Назвіть розходження цілеорієнтуючих і цілереалізуючих програм.
12. Як розрізняються територіальні програми за цільовою спрямованістю й видом програмних проблем?
13. Яка типова структура регіональних програм?
14. Як здійснюється фінансування регіональних програм?
15. Визначте основні критерії оцінки реалізації концепції довгострокового соціально-економічного територіального розвитку.

## **ТЕМА 11. РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

### **ПЛАН**

11.1. Загальні положення реформування територіального управління та територіальної організації влади в Україні

11.2. Основні заходи та етапи щодо реалізації Концепції реформування

### **11.1. Загальні положення реформування територіального управління та територіальної організації влади в Україні**

Реалізація стратегічного євроінтеграційного курсу України, подальша розбудова демократичної правової держави із соціально-орієнтованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефективної, дієздатної системи місцевого самоврядування, яка відповідає цінностям демократичного суспільства й забезпечує здійснення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної держави, але й продовжити розбудову її як соціальної країни, де особа є дійсно вищою цінністю. Адже, як засвідчує досвід країн західної демократії, тільки за умов оптимальної децентралізації й деконцентрації влади, дотримання принципів субсидіарності й самостійності місцевого самоврядування є можливим поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, покращення соціально-економічного розвитку територіальних громад, районів та регіонів.

Започатковані в нашій державі реформи на сьогодні охоплюють здебільшого владні механізми загальнодержавного рівня. Однак держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів. Як свідчить світовий і вітчизняний досвід державотворення, системні реформи можуть бути ефективними тільки в тому разі, коли до них залучаються й владні відносини та інститути на територіальному рівні [2, 23].

У Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу регіональна інтеграція визначена в якості одного з найважливіших напрямів інтеграційних процесів. Основою такої інтеграції проголошена Європейська хартія місцевого самоврядування, інші

відповідні акти ЄС та Ради Європи. Приєднавшись до Європейської хартії місцевого самоврядування, Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватися встановлених у цьому документі принципів, які гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних співтовариств та їх органів. Однак імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування у національне законодавство практично призупинено.

Перманентні експерименти щодо реформування інститутів територіальної організації влади на місцях, які здійснювалися без достатнього наукового обґрунтування, здебільшого на основі емпіричного досвіду протягом 1990-2010-х років, бажаних результатів не дали.

Наслідком цих перетворень стало створення громіздкої й неефективної системи влади, що є однією з основних причин суттєвої диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів України. Недосконалість чинного законодавства з цих питань породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

*Одним із суттєвих проявів суперечливості та недосконалості існуючого територіального управління в Україні є надмірна централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку регіонів, де пряме державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Намагання вбудувати самоврядні інституції в адміністративну державну вертикаль призвело до фактичної підпорядкованості й несаможитності органів місцевого самоврядування. Дублювання повноважень та конкуренція компетенцій місцевих державних адміністрацій і місцевих рад, позбавлених значної частини важелів управління, серйозної матеріально-фінансової основи й ефективного механізму правового захисту вносить конфліктність, гальмує розвиток суспільних відносин.*

Подальше вдосконалення поділу влади “по горизонталі” – між окремими гілками, однопорядковими підсистемами державної влади, – неможливе без поділу влади “по вертикалі” – між вищими, центральними і місцевими органами, без удосконалення системи державного управління в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад. Передумовою досягнення

збалансованості інтересів є формування і впровадження виваженої державної політики щодо регіонів, особливо в аспекті фінансового забезпечення їх соціально-економічного розвитку, узгодженості повноважень і дій органів регіонального управління та місцевого самоврядування, розвитку самоврядних інституцій. Державна регіональна політика має надати динамізму регіональному соціально-економічному розвитку через більш повне залучення ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу й кооперації праці.

Тому політична реформа має знайти своє логічне продовження у вдосконаленні владних відносин на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл, адже саме на цих рівнях найбільш виразно проявляється ефективність влади, її здатність продемонструвати свої можливості через надання своєчасних і якісних управлінських послуг.

При цьому вирішення означених проблем є можливим тільки за умов поєднання інституційних змін в системі публічної влади з реформою адміністративно-територіального устрою України. Така реформа, не ставлячи під сумнів унітарного характеру Української держави, повинна упорядкувати наявну систему адміністративно-територіальних одиниць, раціоналізувати їхні межі, забезпечити формування самодостатніх територіальних громад.

Недоліки інституційно-функціональної організації влади на місцевому рівні поєднуються з дефектами правового регулювання. На сьогодні питання муніципально-правових відносин в Україні регулюються кількома сотнями нормативно-правових актів різної юридичної сили. За даних умов вкрай важко, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з іншого – врахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву ініціативу і прагнення до самоорганізації. Відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні негативно впливає на процес формування законодавчої основи і, як наслідок, – на стан правового регулювання відповідних суспільних відносин [2].

Виправлення наявних недоліків потребує системного підходу до реформування територіальної організації влади, чіткої концептуальної основи.

Саме такою науково-методологічною основою подальших реформ має стати *Концепція реформування територіальної організації влади в Україні* [28].



**Головною метою Концепції** є створення більш раціональної та ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її розвитку, забезпечити комплексний і стабільний розвиток усіх регіонів шляхом найповнішого використання їх потенціалу. Необхідним елементом такої системи має бути самостійне, дієве місцеве та регіональне самоврядування.

**Стратегічні пріоритети:**

- забезпечення реалізації невід'ємного права членів територіальних громад, територіальних спільнот на участь у справах місцевого та регіонального самоврядування;
- забезпечення динамічного, збалансованого територіального розвитку;
- раціоналізація системи органів публічної влади (в аспекті інституційних, правових та територіальних перетворень);
- формування повноцінної системи місцевого і регіонального самоврядування згідно зі стандартами Ради Європи;
- забезпечення доступності публічних послуг;
- забезпечення керованості системних перетворень на рівні регіонів.

**Основні напрямки і завдання концепції:**

- покращення умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина на місцевому та регіональному рівнях;
- забезпечення ефективності системи територіальної організації публічної влади;
- удосконалення територіальної основи місцевої організації влади;
- забезпечення регіонального розвитку;
- державна підтримка і гарантування місцевого та регіонального самоврядування;
- правове, методичне та інформаційне забезпечення реформування територіальної організації влади;
- матеріально-фінансове забезпечення реформування територіальної організації влади.

Забезпечення сталого територіального розвитку, реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад і територіальних спільнот, наближення до європейських стандартів вимагає комплексного вирішення завдань, серед яких основні:

- удосконалення механізмів реалізації прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні територіальної організації влади;
- формування нормативно-правової бази, необхідної для реалізації цієї Концепції, приведення законодавства України у відповідність із документами Ради Європи та Європейського Союзу які визначають принципи місцевого самоврядування, регіональної політики і розвитку;
- розробка дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю системи територіальних органів державної влади і органів самоврядування;
- здійснення інституційних та функціональних перетворень в системі органів публічної влади, що забезпечують територіальний розвиток;
- формування адекватної та ефективної структури публічного управління на регіональному і місцевому рівнях;
- децентралізація влади, розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування з питань територіального розвитку;
- реформування системи надання публічних послуг;
- звуження адміністративного регулювання й упорядкування контролюючих функцій державних органів;
- створення належних інституційних, правових та організаційних умов, необхідних для здійснення реформування територіальної основи місцевої організації влади та забезпечення сталого розвитку регіонів;
- поєднання зусиль територіальних органів державної виконавчої влади і органів самоврядування щодо розвитку регіонів;
- створення умов для належного ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого, регіонального самоврядування.

## **11.2. Основні заходи та етапи щодо реалізації Концепції реформування**

### ***1. Покращення умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина на територіальному рівні:***

- створення та підтримання повноцінного життєвого середовища на місцевому рівні територіальної організації влади, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку;

- вдосконалення законодавчого регулювання правового статусу членів територіальних громад та спільнот, створення належних умов для реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина;
- зменшення відчуженості людини стосовно соціально-економічних і політичних процесів, реальне забезпечення здійснення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина;
- моніторинг реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, врахування його результатів при визначенні системи і структури органів публічної влади, регулюванні функцій і компетенції, форм і методів їх роботи;
- запровадження системи стандартів надання публічних послуг населенню, встановлення методології визначення їхньої вартості;
- дотримання мінімальних стандартів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів;
- впровадження механізмів і процедур, спрямованих на підвищення ролі громадськості щодо моніторингу і контролю за діями місцевої влади;
- активізація роботи по впровадженню механізмів і технологій електронного урядування, забезпечивши достатню правову регламентацію відповідних процедур, спростивши доступ громадян та інших зацікавлених осіб до інформаційних ресурсів органів управління, сприяючи розширенню автоматизації та інформатизації процесів та процедур, посиливши відповідальність за порушення інформаційної безпеки держави у сфері електронних технологій;
- посилення відповідальності державних службовців і службовців органів самоврядування, з вини яких допущені порушення прав і свобод людини і громадянина;
- розроблення дієвих механізмів реального відшкодування матеріальної і моральної шкоди завданої людині, громадянину діями чи бездіяльністю, рішеннями органів публічної влади в результаті порушення їх прав і свобод;
- запровадження відкритих консультацій органів виконавчої влади і органів самоврядування з представниками інститутів громадянського суспільства, запровадження механізму залучення громадськості до процесу формування та прийняття управлінських рішень;
- встановлення партнерських взаємовідносин між вищими, центральними органами державної влади та органами самоврядування, координація їх зусиль з метою вирішення

нагальних проблем територіального розвитку, захисту прав та законних інтересів людини і громадянина;

- розроблення та реалізація додаткових заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури населення, роз'яснення конституційних прав і свобод людини і громадянина та засобів їх захисту, повноважень органів публічної влади, а також розширення мережі юридичних консультацій на громадських засадах для надання безоплатної правової допомоги населенню, насамперед громадянам, які потребують соціального захисту та підтримки.

## ***2. Забезпечення ефективності системи територіальної організації публічної влади:***

- здійснення інституційних перетворень в системі органів публічної влади, що забезпечують територіальний розвиток;

- запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району та регіонального самоврядування на рівні областей; надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі органи (виконавчий комітет та інші виконавчі органи ради). Надання права жителям району набувати статусу територіальної громади району;

- реформування місцевих державних адміністрацій у напрямку:

- зміни їх правового статусу, позбавлення функцій місцевого самоврядування та трансформування їх у контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України;

- надання обласним державним адміністраціям та їх окружним підрозділам повноважень щодо контролю за відповідністю актів органів самоврядування Конституції України та законам України з правом зупиняти акти, які не відповідають Конституції і законам, з наступним зверненням до суду;

- контролю за відповідністю публічних послуг, що надаються територіальним громадам, спільнотам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності;

- збереження за місцевими державними адміністраціями повноважень щодо координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- створення мережі регіональних агентств (служб) територіального розвитку як територіальних органів центрального

органу виконавчої влади, що на регіональному рівні здійснюють заходи щодо впровадження державної політики регіонального розвитку, адміністративної реформи, підтримки місцевого, регіонального самоврядування;

- виключення конкуренції компетенцій місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування;

- розмежування компетенції між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності; перерозподіл повноважень між органами самоврядуванням та місцевими органами державної виконавчої влади, органами самоврядування на засадах децентралізації та деконцентрації;

- визнання за місцевими та обласними радами права самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів, обсяг видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету;

- посилення варіативності організації місцевого та регіонального самоврядування щодо можливості самостійного встановлення власних адміністративних структур;

- посилення відповідальності органів самоврядування перед територіальними громадами і спільнотами; визнання за територіальними громадами і спільнотами права достроково припиняти повноваження відповідних місцевих та обласних рад шляхом референдуму;

- подальший розвиток відкритості, гласності в діяльності місцевих органів виконавчої влади та в системі самоврядування; запровадження прозорих процедур прийняття і виконання управлінських рішень; забезпечення організаційних, правових та матеріально-фінансових умов для максимальної поінформованості членів територіальних громад, спільнот про діяльність відповідних органів самоврядування;

- законодавче визначення переліку виключних повноважень територіальних громад та спільнот, що можуть вирішуватися тільки шляхом місцевого референдуму;

- встановлення паритетних взаємовідносин між органами державної влади і системою органів самоврядування, координація їх зусиль з метою вирішення нагальних проблем територіального розвитку;

- запровадження принципово нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів

самоврядування, працівників комунальних підприємств і установ на засадах використання новітніх технологій муніципального менеджменту;

- організація розробки реєстрів, професійно-кваліфікаційних характеристик посад в органах самоврядування, що відповідали б сучасним соціально-економічним та громадсько-політичним умовам функціонування цих органів;

- упровадження реальних та ефективних заходів щодо зростання престижу служби в органах самоврядування, підвищення соціального статусу службовців, зокрема, розв'язання комплексу проблем щодо їх матеріального та соціально-побутового забезпечення, вдосконалення системи оплати праці,

- створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою;

- широке залучення населення, громадськості до вирішення питань місцевого значення через громадські слухання та інші форми безпосередньої демократії.

### ***3. Удосконалення територіальної основи місцевої організації влади:***

- запровадження перехідної трирівневої територіальної основи місцевої організації влади (адміністративно-територіального устрою):

- регіональний рівень - області, місто Київ;

- субрегіональний рівень (округи) – запроваджується з метою визначення територіальних меж для організації ефективної системи місцевих органів виконавчої влади та інших державних органів;

- місцевий рівень - територіальні громади – упорядковується з метою побудови ефективної системи організації місцевого самоврядування;

- виконання головних принципів (вимог) під час формування адміністративно-територіальних одиниць місцевого рівня (територіальних громад) та округів:

- забезпечення повсюдності розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування на всій території держави в межах територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць місцевого рівня та юрисдикції регіональних органів влади в межах відповідних регіонів;

- недопущення у складі однієї адміністративно-територіальної одиниці розміщення частково чи повністю території іншої

адміністративно-територіальної одиниці того ж рівня; територія населеного пункту повинна повністю входити до складу тільки однієї адміністративно-територіальної одиниці місцевого рівня;

- забезпечення збігу меж адміністративно-територіальних одиниць із суміжних межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

- формування території адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня із цілісних територій адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня;

- поширення юрисдикції територіальної громади, Асоціації громад на самоврядну територію, до складу якої включаються землі населених пунктів, а також прилеглі до них землі, необхідні для розвитку відповідних населених пунктів (економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури) незалежно від їх форми власності та цільового призначення; до складу самоврядних територій не можуть бути віднесені території, особливий статус яких визначається законами України;

- визначення критеріїв (фінансово-економічних, демографічних, географічних, історичних, інфраструктурних, суспільно-політичних тощо) щодо надання жителям одного чи декількох населених пунктів статусу територіальної громади та утворення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- створення на базі населених пунктів району, жителі яких не отримують статусу самостійної територіальної громади, територіальної громади відповідного району; максимальна кількість жителів та населених пунктів, які можуть утворювати територіальну громаду району не обмежується;

- встановити, що всі територіальні громади, крім тих, які віднесені до регіонального рівня, мають рівний статус – територіальні громади обласного (республіканського) значення;

- перегляд критеріїв та порядку щодо надання статусу населеним пунктам, системи їх категорій, умов їх віднесення до певної категорії;

- визначення адміністративного центру територіальної громади з урахуванням місцевих традицій, розвиненості економічної, соціально-культурної, побутової інфраструктури, приблизно рівної доступності послуг дошкільної і середньої освіти, медичної допомоги, громадської безпеки для членів територіальної громади; розташування на території населеного пункту, визначеного адміністративним центром, представницьких та виконавчих органів

місцевого самоврядування;

- державне стимулювання об'єднання нині діючих територіальних громад, що не відповідають встановленим критеріям;

- державне стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад в асоціації територіальних громад (асоціації громад); надання права асоціації громад утворювати спільний представницький орган (Асамблею громад) та виконавчий орган для вирішення від імені та в інтересах громад питань місцевого значення, що віднесені до власних повноважень місцевого самоврядування;

- державне стимулювання утворення органів самоорганізації населення у всіх населених та запровадження посад голови органу самоорганізації населення.

- формування в регіонах спеціальних адміністративних округів - спеціалізованих територіальних утворень, в межах яких здійснюватиметься управління певною функціональною або галузевою сферою діяльності, віднесеною до відання органів державної влади, місцевого та регіонального самоврядування (госпітальні, соціальні, освітні, правоохоронні, судові та інші округи); переведення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, що діють в районах, передача контролюючо-наглядові функції районних державних адміністрацій відповідним органам на рівень адміністративних округів;

- проведення робіт щодо чіткого визначення і позначення меж усіх адміністративно-територіальних одиниць та підготовка відповідної картографічної документації;

- законодавче врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема визначення порядку найменування, перейменування, зміни адміністративних меж, категорії чи статусу адміністративно-територіальних одиниць, а також питань надання статусу та організації самоврядних територій, визначення обсягу повноважень органів державної влади, органів самоврядування у цих сферах.

#### ***4. Забезпечення регіонального розвитку:***

- ◆ додержання комплексного підходу до вирішення питань регіонального розвитку;

- ◆ поєднання державного регулювання розвитку регіонів з підвищенням ролі та відповідальності органів публічної влади за реалізацію регіональної політики;



- ◆ розробка та прийняття комплексної нормативної бази для забезпечення здійснення ефективної державної регіональної політики, зокрема базового закону про державну регіональну політику (регіональний розвиток), який має відповідати європейським принципам регіональної політики і європейських концепцій щодо регіональної політики і місцевого самоврядування.

- ◆ обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, в тому числі щодо депресивних територій;

- ◆ налагодження співробітництва місцевих органів публічної влади, неурядових, громадських організацій, політичних партій, наукових установ, підприємницьких структур;

- ◆ здійснення комплексних заходів щодо формування інвестиційно привабливого іміджу регіонів;

- ◆ формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів з використанням переваг та можливостей їх геополітичного становища;

- ◆ розширення практики застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування в стимулюванні регіонального розвитку, зокрема депресивних територій;

- ◆ здійснення заходів щодо підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва;

- ◆ сприяння формуванню інфраструктури підтримки регіонального розвитку через залучення господарських суб'єктів, громадських інститутів до участі в реалізації державної регіональної політики та власної політики розвитку окремих регіонів.

- ◆ розробка та запровадження ефективного та раціонального механізму розв'язання компетенційних спорів, у тому числі шляхом використання договірних, погоджувальних процедур;

- ◆ постійний аналіз існуючих схем системно-структурної організації місцевих органів виконавчої влади, з метою пошуку найбільш оптимальних, які повинні, при своїй відносній стабільності разом з цим бути гнучкими, раціональними і забезпечувати їх ефективне функціонування.

##### ***5. Державна підтримка і гарантування місцевого та регіонального самоврядування:***

- здійснення державної політики щодо підтримки і гарантування місцевого та регіонального самоврядування у

напрямку забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності територіальних громад та спільнот;

- конституювати поняття місцевого самоврядування району та регіонального самоврядування як прав та спроможностей відповідних територіальних громад та спільнот безпосередньо або через створені ними органи вирішувати питання місцевого або, відповідно регіонального значення, віднесені до їх відання, в межах Конституції і законів України;

- провести чітке розмежування компетенції між органами місцевого та регіонального самоврядування;

- вдосконалити контроль за реалізацією органами самоврядування делегованих повноважень;

- сприяти утвердженню територіальних громад і територіальних спільнот як первинних суб'єктів місцевого та регіонального самоврядування; на основі їх статутів – впровадженню в практику діяльності форм безпосереднього вирішення ними питань місцевого і регіонального значення, участі громадян у здійсненні місцевого та регіонального самоврядування, які стимулювали б розвиток місцевої демократії;

- законодавчо визначити роль територіальних громад і територіальних спільнот в системах місцевого і регіонального самоврядування, їх виключні повноваження;

- вирішити питання щодо утворення та діяльності районних в місті органів самоврядування; сприяти підвищенню ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань місцевого значення, надання соціальних послуг населенню;

- вдосконалити порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування;

- удосконалення організаційно-правових механізмів взаємодії добровільних об'єднань органів самоврядування з органами державної влади з метою захисту конституційно гарантованих прав та інтересів територіальних громад, територіальних спільнот;

- законодавчо визначити чіткі процедури звернення до суду з метою захисту прав та інтересів територіальних громад, спільнот органів і посадових осіб місцевого та регіонального самоврядування;

- надати органам самоврядування право звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів з питань, які стосуються

місцевого і регіонального самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад, спільнот;

- вдосконалити механізми відповідальності органів та посадових осіб місцевого і регіонального самоврядування перед територіальною громадою і державою.

## **6. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування:**

### *А) комунальна власність*

- ♦ кардинально зміцнити матеріальну та фінансову базу місцевого та регіонального самоврядування та вдосконалити ресурсне забезпечення місцевого й регіонального розвитку;

- ♦ установити, що інфраструктурний ресурс територіальної громади складають розташовані на її території будівлі для розміщення органів місцевого самоврядування, освітніх та медичних закладів, закладів культури, фізичної культури та соціальної допомоги, об'єкти житлово-комунального господарства тощо;

- ♦ затвердити відповідні стандарти, які б визначали норми забезпечення необхідною інфраструктурою територіальних громад; в разі неповноти існуючої інфраструктури для забезпечення надання публічних послуг, виробити механізм надання територіальній громаді підтримки у створенні відповідної інфраструктури;

- ♦ законодавчо встановити перелік суб'єктів права комунальної власності, забезпечити завершення розмежування об'єктів та земель комунальної та державної власності, спільної власності територіальних громад;

- ♦ визначити механізми реалізації права комунальної власності територіальною громадою, режим управління об'єктами спільної власності територіальних громад, територіальних спільнот; надання територіальним спільнотам областей прав власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними визначених законом функцій.

- ♦ посилити ефективність управління комунальною власністю, спільною власністю територіальних громад, активізувати облікову та реєстраційну діяльність, провести чіткий розподіл розпорядчих та управлінських повноважень у цій сфері, посилити відповідальність за дотримання вимог законодавства щодо недопущення послаблення економічних основ місцевого та регіонального самоврядування, зменшення обсягу і погіршення умов надання послуг населенню;

- ♦ забезпечити подальший розвиток ефективних форм управління земельними відносинами та раціонального землекористування, посилити відповідальність за неефективне використання земель;

- ♦ надання права територіальним громадам об'єднувати їх комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність, в т.ч. відповідні земельні ділянки для реалізації спільних програм, а також передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності з відповідними земельними ділянками у власність іншому суб'єкту комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному законом порядку;

- ♦ вдосконалити порядок вилучення об'єктів приватної власності для передачі їх до комунальної власності з метою забезпечення суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності;

*Б) фінансове забезпечення місцевого та регіонального самоврядування*

- ♦ забезпечення органів самоврядування достатнім ресурсом для належного виконання повноважень та зміцнення їхньої фінансової автономії;

- ♦ забезпечення прогнозованості надходжень до місцевих бюджетів для виконання делегованих повноважень шляхом закріплення податкових джерел, які за своєю природою є загальнонаціональними і на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив; запровадження інструментів заохочення ініціатив органів самоврядування до збільшення їх надходжень;

- ♦ закріплення стабільних фінансових ресурсів (місцевих податків) для виконання власних повноважень, які за своєю природою відносяться до конкретної території, сплати яких важко уникнути і ефективно адміністрування яких забезпечать органи самоврядування; віднесення до місцевих податків плати за землю в межах самоврядної території; надання органам самоврядування необхідних інструментів, зокрема: права встановлення місцевих податків, регулювання їх ставок, передача від ДПА відповідних функцій щодо адміністрування, правового захисту рішень місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів;

- ♦ забезпечення якості виконання органами самоврядування делегованих державою повноважень шляхом встановлення чітких, уніфікованих стандартів з надання публічних послуг (уніфікованих методик та критеріїв оцінки забезпечення виконання соціальних стандартів); визначення обсягів трансфертів з державного бюджету має здійснюватися з врахуванням цих стандартів;

- ♦ встановлення загальних вимог до органів самоврядування щодо якості надання публічних послуг (установити, що пільги з оподаткування можуть надаватись лише тим органом влади, до бюджету якого зараховуються такі податки; субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами; трансферти незалежно від їх природи мають надаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами цих трансфертів; розрахунок трансфертів повинен проходити прозоро, гласно, із проведенням консультацій між державними органами та органами самоврядування через їх асоціації; процедури надання трансфертів мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їх надання);

- ♦ створення умов для здійснення органами самоврядування видаткових повноважень інвестиційного характеру шляхом отримання доступу до ринку запозичень з одночасним запровадженням державного контролю за використанням коштів;

- ♦ надання права органам самоврядування та встановлення порядку використання інструментів зовнішнього аудиту місцевого бюджету незалежними аудиторами;

- ♦ запровадження системи середньострокового та стратегічного бюджетного планування, у першу чергу щодо бюджету розвитку;

- ♦ забезпечення синхронізації тендерних процедур з етапами бюджетного процесу;

- ♦ розробка та закріплення на законодавчому рівні ефективного механізму відстрочки (відмови) органів самоврядування від виконання делегованих повноважень, не профінансованих з Державного бюджету у повному обсязі, та вироблення механізму стягнення з Державного бюджету сум, які органи самоврядування недоотримали через запровадження законами України податкових чи тарифних пільг;

- ♦ застосування прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом України всіх органів місцевого самоврядування новоутворених територіальних громад.

## ***7. Правове, методичне та інформаційне забезпечення реформування територіальної організації влади***

- забезпечити проведення конституційної реформи щодо удосконалення місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування;

- формування належного правового середовища з урахуванням національного досвіду та міжнародних зобов'язань України,

керівних документів Ради Європи і Європейської Комісії, а також особливої, координуючої ролі державної регіональної політики у забезпеченні сталого розвитку України та її регіонів, визначенні секторальних політик;

- проведення аналізу раніше прийнятих правових актів і державних програм з питань регіонального та місцевого розвитку, розроблення з урахуванням фінансових, інституційних та інших можливостей пропозицій щодо перегляду, системного узгодження, об'єднання таких програм для забезпечення комплексної й ефективної реалізації Концепції, удосконалення механізмів формування та реалізації таких програм;

- розробка технологічної карти розподілу повноважень та сфер діяльності між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування;

- формування нової законодавчої основи місцевого, регіонального самоврядування через прийняття пакету відповідних законів, в т.ч. “Про адміністративно-територіальний устрій України”, “Про місцеве та регіональне самоврядування”, “Про місцеві державні адміністрації” “Про комунальну власність”, “Про муніципальну міліцію”, “Про проведення державно-правових експериментів з питань місцевого та регіонального розвитку”;

- здійснення правової й організаційної корекції змісту, методики, процедур державного контролю у сфері місцевого та регіонального самоврядування;

- розробка мінімального реєстру публічних послуг, що мають надавати органи влади регіонального та місцевого рівня по забезпеченню нагальних потреб відповідних територіальних громад і спільнот;

- розроблення прогнозних сценаріїв щодо розвитку регіонів України, формування механізмів і засобів впливу на їх розвиток;

- проведення систематичних моніторингів та соціологічних досліджень на регіональному й місцевому рівнях для забезпечення ефективного зворотного зв'язку діяльності територіальних органів влади і населення;

- використання нових інформаційних технологій в діяльності місцевих органів публічної влади;

- створення державних і регіональних інформаційних систем про регіони, їх потенціал і потреби, а також про населені пункти України;

- розроблення комплексу заходів з висвітлення у засобах

масової інформації процесу реалізації даної Концепції, проведення громадських слухань з питань реалізації концепції реформування системи територіальної організації влади;

- розроблення цільової програми підготовки, видання та розповсюдження коментарів до законів України, науково-методичної літератури, навчальних програм, науково-практичних посібників з питань місцевого, регіонального самоврядування та державного управління для інформаційного і науково-методичного супроводження діяльності органів і посадових осіб публічної влади місцевого рівня;

- посилити просвітницьку роботу серед жителів населених пунктів з метою поживлення соціально-політичної активності територіальних громад і спільнот як первинних суб'єктів місцевого і регіонального самоврядування.

- здійснення централізованих заходів щодо підвищення рівня муніципально-правової обізнаності юридичних працівників, депутатів місцевих рад;

- сприяння розвитку муніципального права як самостійної галузі права; проведення фундаментальних наукових досліджень та забезпечення підготовки наукових кадрів у даній галузі;

- організація постійного наукового супроводження реформування системи територіальної організації влади, удосконалення понятійного апарату системи владних відносин у відповідності до вимог європейських стандартів [28].

***Здійснення реалізації Концепції територіальної організації влади в Україні пропонувалося в чотири етапи:***

1-й (2011 р.) – визначення центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших інституцій, відповідальних за організацію впровадження Концепції реформування територіальної організації влади.

2-й (2011-2012 роки) – напрацювання відповідними органами та інституціями пакету законодавчих пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та законодавчих актів, необхідних для реформування територіальної організації влади та систематизації законодавства, що регулює цей процес, зокрема:

- встановлення параметрів для утворення нових територіальних громад;

- визначення переліку територіальних громад населених пунктів, що відповідають встановленим параметрам та їх затвердження;

*на перехідний період до чергових місцевих виборів:*

- надання жителям району (за виключенням тих, що набули статусу територіальної громади в межах населеного пункту) статусу територіальної громади району, а районній раді – статусу представницького органу територіальної громади району;

- утворення виконавчих органів районних рад на наділення їх, на період до ліквідації райдержадміністрацій, повноваженнями виконавчих органів рад населених пунктів районного значення;

- реорганізація виконавчих органів місцевих рад, територіальні громади яких не відповідають встановленим параметрам, в структурні виконавчі підрозділи відповідних місцевих рад;

- формування в населених пунктах, де відсутні власні органи самоврядування, органів самоорганізації населення;

- призначення в населених пунктах, де відсутні власні органи самоврядування, посадових осіб, що представляють виконавчий комітет відповідної місцевої ради;

- формування адміністративних (державних) округів, визначення їх адміністративних центрів;

- організація роботи місцевих державних адміністрацій в округах, реорганізація райдержадміністрацій, оптимізація (мінімізація) їх функцій до рівня, необхідного для організації роботи з утворенням нових територіальних громад, підготовки та забезпечення чергових місцевих виборів;

- оптимізація територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади – ліквідація (*реорганізація*) районних підрозділів, утворення окружних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

3-й (2013-2014 роки) – реформування місцевих органів публічної влади відповідно до нових підходів реалізації політики територіального розвитку; приведення у відповідність до Конституції і законів України системи підзаконних нормативних актів для формування сталих відносин в системі територіальної організації влади, зокрема:

- продовження формування переліку територіальних громад шляхом прийняття відповідних рішень щодо їх добровільного об'єднання;

- завершення формування територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць (далі АТО) місцевого рівня (законодавче закріплення назви АТО місцевого рівня: громада, волость, повіт, інше);



- затвердження на рівні законодавства вичерпного переліку новоутворених територіальних громад, їх адміністративних центрів;
- призначення місцевих виборів у всіх новоутворених АТО місцевого рівня, до обласних рад а також вибори органів самоорганізації населення;
- із завершенням формування місцевими радами виконавчих органів, приймається рішення про повну ліквідацію райдержадміністрацій.

4-й (з 2015 року) – формування представницьких органів самоврядування, органів самоорганізації населення, зміна статусу місцевих державних адміністрацій, зокрема:

- проведення у 2015 році чергових місцевих вибори у всіх новоутворених АТО місцевого рівня, до обласних рад а також вибори органів самоорганізації населення;
- обласними радами VII скликання утворюються власні виконавчі органи;
- із завершенням утворення виконавчих органів обласних рад, змінюється правовий статус обласних державних адміністрацій та їх підрозділів в округах (окружних державних адміністрацій).

### ***Питання для самоконтролю***

1. Назвіть основні причини необхідності реформування територіального управління та територіальної організації влади в Україні.
2. Основні положення Концепції реформування територіальної організації влади в Україні.
3. Визначте основні заходи та етапи щодо реалізації Концепції реформування територіальної організації влади в Україні.
4. Охарактеризуйте етапи здійснення реалізації Концепції територіальної організації влади в Україні.
5. Що ви розумієте під "змінами" на територіальному рівні?
6. Яких змін потребує процес територіального управління в Україні? Яку роль відіграє у цьому процесі держава? Обґрунтуйте відповідь конкретними прикладами.
7. Якими, на ваш погляд, ресурсами повинні управляти органи влади для здійснення змін на територіальному рівні?
8. Чи є доцільним управління людськими ресурсами у ході проведення змін в Україні?

9. Що маєтсья на увазі під забезпеченням ефективності системи територіальної організації публічної влади?

10. Чи потребує контролю процес проведення змін в Україні? Обґрунтуйте відповідь конкретними прикладами.

11. Яким чином може здійснюватися державна підтримка і гарантування місцевого та регіонального самоврядування?

12. У чому полягає суть фінансового забезпечення місцевого та регіонального самоврядування? Назвіть основні напрями фінансування.

13. Охарактеризуйте зміст етапів здійснення реалізації Концепції територіальної організації влади в Україні.

## **ТЕМА 12. КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІЙ**

### **ПЛАН**

12.1. Сутність поняття «конкурентоспроможність території»

12.2. Рівні формування конкурентоспроможності регіону

12.3. Чинники забезпечення конкурентоспроможності територій

12.4. Основні підходи до визначення конкурентоспроможності території

### **12.1. Сутність поняття «конкурентоспроможність території»**

У світі тотальної конкуренції за ресурси, робочу силу, ринки збуту кожна держава, окремі регіони і громади, аби забезпечити своє процвітання та розвиток, комфортне і безпечне середовище проживання людини, мають бути конкурентоспроможними щодо інших держав, регіонів та громад.

Конкурентоспроможність регіонів посідає центральне місце при розробці регіональної політики урядами багатьох країн та міжнародними організаціями. Інтереси міжнародних організацій і національних урядів значною мірою збігаються, адже метою політики урядів і зусиль міжнародних організацій є забезпечення вирівнювання регіонального розвитку, запобігання появи депресивних регіонів, що створюють загрози для більш успішних країн і регіонів. Отже, у проведенні регіональної політики уряди мають керуватися такими загальновизнаними цінностями, як забезпечення рівних можливостей незалежно від місця проживання.

В практиці регіональної політики радянських часів за основу було взято принцип „вирівнювання” з метою подолання економічної відсталості деяких територіальних утворень, що історично склалася. Розміщення продуктивних сил ставило ту ж саму мету. На перший погляд такий підхід був ефективним, сприяв соціально-економічному зростанню депресивних регіонів, проте у порівнянні із економічно більш розвинутими регіонами відставання зберігалось, або навіть зростало. Натомість такий підхід породив пасивність, безініціативність, укорінення утриманської ідеології регіонів, які не шукали власних шляхів розвитку, а розраховували лише на підтримку центру.

Де в чому таке відношення збереглося і в регіонів незалежної України. Проте в новому конкурентному контексті, коли регіони стали самостійними учасниками конкурентних процесів, виникає необхідність пошуку нових підходів до розвитку регіону. Концепція саморозвитку також націлена на вирівнювання соціально-економічних рівнів розвитку регіонів, але за рахунок інших інструментів - мобілізації власних резервів відповідно до самостійно

розробленої програми дій. Підтримку повинні отримувати всі регіони, але не у грошовій формі, а у вигляді стимулів до розвитку ініціатив в регіоні.

З'ясовуючи питання сутності категорії конкурентоспроможності території, не обхідно звернути увагу на такі поняття, як територія та регіон, які найчастіше ототожнюються.

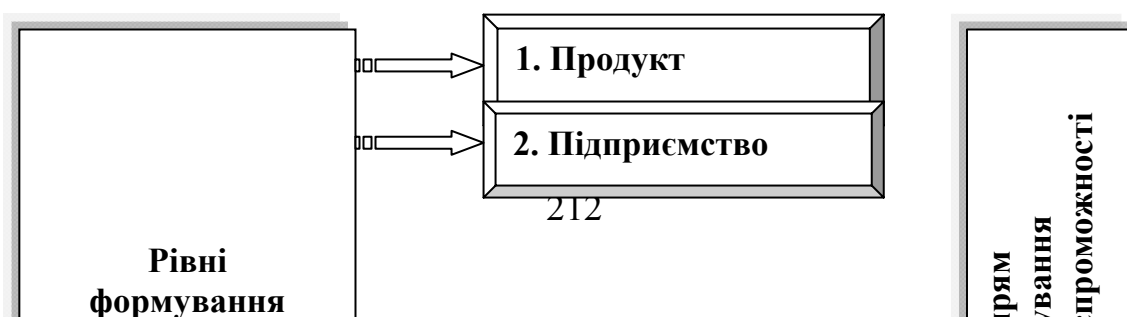
**Під територією** слід розуміти окремо взятую частину земної поверхні з визначеними кордонами. Найчастіше цей термін розповсюджується на юрисдикцію держави або адміністративної одиниці у складі держави. **Регіон** – певна територія, яка є цілісною, унікальною за географічним положенням і взаємопов'язаною за окремими ознаками. Саме тому, *регіон* – це не тільки область, штат, земля та держава, а й об'єднання держав.

Враховуючи вищезазначене, можна дійти висновку про можливість ототожнення таких понять, як “конкурентоспроможність території” та “конкурентоспроможність регіону”.

**Конкурентоспроможність території** – це здатність збільшувати або принаймні зберігати за собою частку ринків, достатніх для розширення та вдосконалення виробництва, для зростання рівня життя, для підтримки результативного й ефективного управління. **Конкурентоспроможність території** – це спроможність адміністративної одиниці або держави під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів виробляти конкурентоспроможні товари та надавати послуги, з одночасним підвищенням рівня життя населення та економічним розвитком території. Успішний розвиток території неможливий без збалансованої політики органів влади [26].

## 12.2. Рівні формування конкурентоспроможності регіону

Аналізуючи загальносвітові тенденції та ситуацію в Україні, вже сьогодні зрозуміло, що формування конкурентоспроможності є багатоступеневим, що робить нагальним формування комплексної системи, яка враховувала б, що політику забезпечення конкурентоспроможності регіону потрібно формувати на кількох рівнях (рис. 12.1).





**Рис. 12.1. Рівні формування конкурентоспроможності регіону**

Активне залучення фахівців різних галузей, рівнів управління, територіальних громад до формування стратегічних планів дозволяє мінімізувати негативний вплив економічних, політичних криз, більш повно та ефективно використовувати наявний ресурсний потенціал регіонів, виявляти і використовувати унікальні конкурентні переваги [18].

На сьогодні однією із ключових причин недостатньо ефективного забезпечення конкурентоспроможності регіонів є низька ефективність стратегічного планування регіонального розвитку. Більшість діючих стратегій розвитку областей, районів в Україні передбачають план діяльності лише на 5 років, що аж ніяк не відповідає необхідному стратегічному плануванню (таке бачення мусить формуватися принаймні на кілька десятиліть вперед, а оперативні плани уточнювати необхідні поточні цілі, механізми та засоби їх досягнення). Крім того, більшість стратегій зосереджені на вирішенні наявних проблем розвитку регіонів, але не передбачають системних підходів до формування базису конкурентоспроможності.

Загалом конкурентоспроможність регіону можна окреслити як здатність в умовах вільної конкуренції виробляти товари і послуги, які відповідають потребам ринку, реалізація яких підвищує добробут регіону, країни та окремих її громадян.

Однак часто забезпечити всі ці аспекти конкурентоспроможності вкрай складно. Зважаючи на те, що сьогодні регіон має забезпечувати належний рівень конкурентоспроможності не тільки в межах держави, а й на міжнародному рівні, необхідно визначити, у яких векторах ця конкурентоспроможність може забезпечуватися.

В умовах глобалізованого ринку конкурентоспроможність регіону може забезпечуватися:

- ♦ для населення – наскільки привабливим є регіон для проживання (забезпечує належний рівень життя, працевлаштування, можливості самореалізації тощо). У цьому випадку зростає роль екологічного компонента, культури, інфраструктури, дизайну середовища тощо. Не завжди розвинена промисловість забезпечує належний рівень конкурентоспроможності для людей, оскільки діяльність підприємств часто зумовлює екологічні забруднення, непривабливість архітектурного середовища, високу концентрацію населення, загострення соціальних проблем тощо;

- ♦ для підприємництва та господарської системи регіону – характеризує можливості ефективної діяльності налагодження підприємницької діяльності, ефективну систему (територія забезпечує привабливі умови для розвитку підприємництва, а пропоновані продукти та підприємницька діяльність дозволяють нарощувати ВРП, збільшувати зайнятність, ефективно використовувати наявні ресурси, приваблювати інвестиції тощо);

- ♦ для держави, мегарегіонального об'єднання, на міжнародному рівні – міжнародна конкурентоспроможність регіону (може об'єднувати два попередні вектори, а також передбачати, що певні регіони держав можуть бути стратегічними для забезпечення комплексної конкурентоспроможності країни або групи країн, навіть за відсутності у цих регіонах належних умов для проживання, розвиненого підприємництва, наприклад, стратегічні військові об'єкти, запаси корисних копалин, природні парки, заповідні зони тощо). Конкурентоспроможність окремого регіону в цьому випадку розглядається на мегарегіональному чи міжнародному рівні.

Відповідно, визначаючи пріоритети забезпечення конкурентоспроможності у міжрегіональному, мегарегіональному, міжнародному та глобальному вимірах, необхідно чітко визначити, які саме аспекти регіональної конкурентоспроможності мають бути забезпечені. Оптимально, коли конкурентоспроможність територій формується у всіх трьох перелічених напрямках. Однак на практиці часто доводиться обирати лише окремі вектори забезпечення конкурентних переваг регіону, оскільки комплексно забезпечити конкурентоспроможність для населення, підприємництва та держави складно [21].

Основні цінності, які є пріоритетними під час забезпечення регіонального прогресу, мета, механізми та засоби їх досягнення необхідно відображати у стратегічних планах розвитку територій, а також під час формування бізнес-планів підприємств, розроблення і реалізації регіональної політики.

### **12.3. Чинники забезпечення конкурентоспроможності територій**

Активний процес регіоналізації, тенденції до децентралізації управління і збільшення повноважень влади регіонального рівня у багатьох країнах стимулюють активізацію територіальної влади і локальних громад, перегляд існуючих підходів та виявлення необхідності формувати основні конкурентні переваги саме на рівні регіону. Тому нині необхідно визначити та активізувати резерви конкурентоспроможності, а також виявити ті ключові фактори, які гальмують впровадження розроблених концепцій регіонального розвитку чи, навпаки, можуть стимулювати їх комплексну реалізацію.

Згідно із запропонованою М. Портером теорією конкурентоспроможності націй, ключовими чинниками формування конкурентних переваг є факторні умови, умови попиту, діяльність споріднених галузей та стратегії окремих підприємств. Відповідно конкурентне зростання країни та окремого регіону доцільно поділяти на чотири етапи: (1) етап факторів; (2) етап інвестицій; (3) етап інновацій; (4) етап багатства. Глобалізація світової економіки змінює вимоги до формування конкурентних переваг, оскільки стають доступними значна кількість засобів виробництва, інформаційних і фінансових ресурсів, людські ресурси завдяки міграційним процесам, постійно змінюється ринкова кон'юнктура, спостерігається втрата багатьма світовими лідерами своїх позицій, формуються нові глобальні центри продукування окремих асортиментних груп товарів та послуг [45].

Загалом можемо виділити такі основні чинники забезпечення конкурентоспроможності регіону залежно від основної мети (табл. 12.1).

Таблиця 12.1

#### **Чинники забезпечення конкурентоспроможності територій**

Для населення (визначається культурно-ментальними особливостями окремих суспільних груп)	Для підприємництва	Для держави, мегарегіонів, на міжнародному рівні (міжнародна конкурентоспроможність регіону)
<b>Людські ресурси</b>		
Демографічні показники: густина населення, тривалість життя, рівень захворюваності, рівень освіти, спосіб життя тощо	Кадровий потенціал: кількість працездатного населення, частка творчих осіб, рівень освіти і кваліфікації, спосіб життя тощо	Демографічні показники: густина населення, тривалість життя, рівень захворюваності тощо
Креативне ядро: кількість осіб, тенденції до міграції, можливість акумулювання та активізації їх потенціалу	Креативне ядро: кількість осіб, тенденції до міграції, можливість акумулювання та активізації їх потенціалу	Креативне ядро: кількість осіб, тенденції до міграції, можливість акумулювання та активізації їх потенціалу
<b>Інфраструктура</b>		
Інфраструктура (транспортна, інформаційна, фінансова, освітня, соціальна і т. д.)	Інфраструктура (транспортна, інформаційна, фінансова, освітня, соціальна і т. д.)	Інфраструктура (транспортна, інформаційна, фінансова, освітня, соціальна і т. д.) Вигідне або стратегічне розташування регіону чи окремих об'єктів
<b>Економіка</b>		
Рівень соціально-економічного розвитку регіону	ВВП регіону	ВВП регіону
Якість і рівень розвитку інституцій	Інвестиційна привабливість та доступність капіталу	Унікальні ресурси чи об'єкти
Можливість працевлаштування	Якість і рівень розвитку інституцій	Розвинений сектор підприємництва
Рівень доходів населення	Вартість робочої сили	Інвестиційна привабливість та доступність капіталу
Податкова політика	Конкурентоспроможні продукти та послуги	Конкурентоспроможні продукти та підприємства на території регіону
Імідж регіону загалом	Співвідношення експорту та імпорту	Співвідношення експорту та імпорту
	Умови здійснення підприємницької діяльності	Залежність конкурентоспроможності інших регіонів чи держави від функціонування визначеної території
	Інноваційна активність, науково-дослідні розробки	Інноваційна активність, науково-дослідні розробки
	Кластери	Кластери
	Структура промислового сектора	Умови здійснення підприємницької діяльності



	Міграція висококваліфікованої робочої сили	Рівень науково-дослідних розробок
	Ресурсний потенціал підприємницької діяльності	Інноваційна активність, науково-дослідні розробки
	Податкова політика	Структура промислового сектора
	Кількість продукції і підприємств з високою часткою продукції з високою часткою валової доданої вартості	Міграція висококваліфікованої робочої сили
	Безпека підприємництва	Ресурсний потенціал підприємницької діяльності
	Імідж регіональних суб'єктів та регіону загалом	Кількість продукції і підприємств з високою часткою продукції з високою часткою валової доданої вартості
	Додаткові стимули розвитку (режими пріоритетного розвитку, програми розвитку тощо)	Безпека особи, підприємництва, території
		Структура промислового сектора
		Імідж регіональних суб'єктів та регіону загалом
		Додаткові стимули розвитку (режими пріоритетного розвитку, програми розвитку)
<b>Соціальна сфера</b>		
Соціальне забезпечення населення	Соціальне забезпечення населення	Соціальне забезпечення населення
Соціальні інституції	Соціальні інституції	Соціальні інституції
Система охорони здоров'я	Рівень видатків підприємств на утримання соціальної сфери	Система охорони здоров'я
Система освіти	Система освіти	Система освіти
Можливості особистісного розвитку	Показники тривалості життя, захворюваності	Можливості особистісного розвитку
Показники тривалості життя, захворюваності	Рівень смертності	Показники тривалості життя, захворюваності
Рівень смертності	Міграційні тенденції	Рівень смертності
Міграційні тенденції		Міграційні тенденції
<b>Культура</b>		
Система цінностей і вірувань	Система цінностей і вірувань	Система цінностей і вірувань
Культурні ресурси	Культурні ресурси	Культурні ресурси

Культурні конфлікти	Ефективність використання культурних ресурсів	Ефективність використання культурних ресурсів
Культурне різноманіття	Економічна культура	Економічна культура
Рівень розвитку культури населення	Розвиток творчих індустрій	Розвиток творчих індустрій
Дизайн середовища	Культурні конфлікти й обмеження	Дизайн середовища
Рівень споживання культурних продуктів на душу населення	Внутрішній попит на культурний продукт	Культурні конфлікти й обмеження
	Співвідношення експорту та імпорту культурного продукту	Внутрішній попит на культурний продукт
		Співвідношення експорту та імпорту культурного продукту
<b>Екологія</b>		
Фізичне середовище	Фізичне середовище	Фізичне середовище
Природні ресурси	Природні ресурси	Природні ресурси
Стан довкілля	Екологічні обмеження підприємництва	Стан довкілля
Екологічні загрози	Екологічні загрози	Екологічні загрози

*Сукупне врахування цих чинників під час формування бачення прогресу території може сприяти забезпеченню сталого розвитку та високому рівню конкурентоспроможності регіону. Однак в умовах динамічних змін геополітичних тенденцій, загострення кризових явищ у ХХІ столітті, основні чинники, які визначали конкурентоспроможність регіонів і цілих держав, також змінюються. Можемо говорити про посилення ролі екологічних, культурних чинників, людського фактора, політичних впливів, безпеки різних рівнів тощо. Тому метою забезпечення конкурентоспроможності регіону для населення має бути добробут людей, ощадне, раціональне та ефективне використання регіонального потенціалу, а також збереження ресурсів і формування базису розвитку для наступних поколінь.*

#### **12.4. Основні підходи до визначення конкурентоспроможності території**

Розділяють два основні підходи до визначення конкурентоспроможності регіону:

- 1) конкурентоспроможність підприємств, що здійснюють свою діяльність у даному регіоні;
- 2) регіон як самостійний суб'єкт конкуренції.

Відповідно до *першого підходу*, регіон розглядають виключно як територію із притаманними їй характеристиками, які впливають на конкурентоспроможність фірми. М. Портер у своїй роботі "Конкуренція" розглядає бізнес-середовище регіону як важливий фактор конкурентоспроможності фірми. Для аналізу конкурентного середовища регіону М. Портером запропоновано включати чотири ключові фактори:

- факторні умови (наприклад, інфраструктура, знання, робоча сила тощо);
- умови попиту (вимогливість місцевих споживачів, виробничі та споживчі правила);
- конкурентна стратегія (структура податків, конкурентне законодавство, стратегії окремих компаній);
- присутність взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих галузей [45].

Сучасні світові ринки характеризуються високим рівнем конкуренції за ресурси. З одного боку, глобалізація та сучасні засоби комунікації значною мірою знівелювали таку традиційно важливу перевагу, якою було географічне розташування, безпосередня близькість до ресурсів, інфраструктури тощо. З іншого – залишається необхідність найвигіднішого залучення у виробничі процеси факторів виробництва, в тому числі вигод і переваг територій (регіонів).

Компанії так чи інакше розташовані і працюють у локальному просторі, який, втрачаючи географічний сенс, набуває сенсу середовища, зокрема – бізнес-середовища, яке описується не географічними характеристиками, а суто економічними: діловий клімат, інвестиційна привабливість, захищеність прав власності, рівень безпеки, близькість до науково-освітніх центрів, наявність кваліфікованого персоналу, позитивні демографічні тенденції тощо.

Отже, глобальна конкурентна боротьба точиться навколо кожної локальної території (регіону), де сформований сприятливий діловий клімат. Знову ж таки повертаємось до тези, що глобалізація підвищує значимість локалізації.

За цих умов національні регіони опиняються у стані не лише конкурентної боротьби за просування на зовнішні ринки, а й боротьби за власні ринки і власну територію, які приваблюють компанії із інших регіонів світу.

*Другий підхід* розглядає регіон як самостійного учасника конкурентних відносин, де регіон виступає як цілісна соціо-еколого-

економічна система. Як було розглянуто вище, екологічний та соціальний імперативи у концепції стійкого економічного розвитку набули статусу економічних категорій. Крім того, є всі підстави розглядати поняття екології, екосистеми в їх більш широкому, універсальному сенсі, яке охоплює локальний соціум, або спільноту як соціальну екосистему. Таким чином, регіон, місцевість, місто – це не лише територія розташування компаній, це життєве середовище людей і як таке є невідновлюваним ресурсом. Виникає проблема суперечливості інтересів „регіон-інвестор” і їх збалансування, чого можна досягти лише в межах добре опрацьованої регіональної політики [46]. За цих умов об'єктом регіональної політики стає не лише регіон як виробничий комплекс, але, перш за все, населення регіону з його інтересами.

**Міжнародна конкурентоспроможність національного регіону** – це його здатність в умовах глобальної конкуренції на основі ефективного використання наявних традиційних і створення унікальних ресурсів локального розвитку стимулювати підвищення продуктивності виробництва та рівня життя місцевого населення і, відповідно, забезпечувати високий конкурентний статус у геоелектронічному просторі в довгостроковій перспективі [26, 44].

Передумовою успішної участі регіону у конкурентній боротьбі є наявність у нього **конкурентних переваг**, тобто факторів, які створюють певну перевагу над конкурентами. Відповідно до теорії конкурентних переваг, одним із засновників якої є професор М. Портер, будь-яка країна або регіон із приблизно однаковим рівнем економічного розвитку має певний, як правило, властивий тільки їм, набір конкурентних переваг: більш високий рівень продуктивності праці, кваліфікація виробничого, технічного, комерційного персоналу, якість і технічний рівень продукції, що виготовляється, управлінська майстерність, стратегічне мислення на різних рівнях управління.

Відповідно до теорії М. Портера [45], розвиток конкурентоспроможності регіону, як і країни в цілому, здійснюється за чотирма стадіями (рівнями): конкуренція на основі факторів виробництва - конкуренція на основі інвестицій - конкуренція на основі нововведень - конкуренція на основі багатства. Економічне зростання обумовлюють перші три стадії, четверта стадія - застій та спад.

Економічна історія свідчить, що конкурентні переваги, побудовані на "першій природі" не є вічними та незмінними, і якщо у

ранньоіндустріальну епоху конкурентне положення регіону визначалось природними ресурсами та географічним положенням, то в постіндустріальну, в епоху економіки знань, конкурентними перевагами стають людський капітал та інновації. Сучасне надмірно конкурентне зовнішнє середовище вимагає від учасників конкурентної боротьби не просто конкурентних переваг, а стійких конкурентних переваг. **Стійка конкурентна перевага** - це довготривала вигода застосування деякої унікальної стратегії, що створює споживчу цінність, засновану на унікальній комбінації внутрішніх ресурсів, які не можуть бути скопійовані конкурентами. Стійка конкурентна перевага досягається шляхом безперервного розвитку існуючих і створення нових ресурсів у відповідь на умови ринку, що швидко змінюються. Серед цих ресурсів найбільш важливим ресурсом, який створює цінність у новій економіці, є знання. Нова економіка передбачає перенесення акценту від індустріальної економіки на підприємницьку, рушіями якої є знання та інновації [21].

Конкурентоспроможність регіону є відображенням продуктивності використання його ресурсів (насамперед трудових ресурсів і капіталу), яка підсумовується у валовому регіональному продукті (ВРП) у розрахунку на душу населення. Тому саме цей показник є одним з головних індикаторів рівня конкурентоспроможності регіону [18].

**Міжнародна конкурентоспроможність регіону** передбачає конкурентну боротьбу між регіоном однієї країни та регіонами інших країн на національному та світових ринках.

В умовах сучасного надзвичайно конкурентного середовища широку популярність отримала стратегія "блакитного океану", авторами якої є Чан Кім та Рене Моборн [26]. Суть даної стратегії полягає в тому, що уникнення конкурентної боротьби можливе за допомогою створення "блакитних океанів" - ринків, на яких відсутня конкуренція. Створення такого ринку передбачає випуск унікального продукту. Основний постулат даної концепції - "щоб перемогти в конкурентній боротьбі - треба не вступати в цю боротьбу взагалі". Ринки, на яких його учасники, намагаючись перевершити своїх конкурентів, прагнуть перетягнути більшу частину існуючого попиту, вчені назвали "червоні океани". "Блакитні океани" натомість передбачають відхід від конкуренції, шляхом переходу до незайнятих нішим ринкових ніш, що, безумовно, потребує творчого підходу.

Слід відзначити, що немає єдино вірної стратегії конкуренції, натомість доцільним є побудова стратегії конкуренції національних регіонів на принципах обох концепцій, тобто створення симбіозу конкуренції "червоних океанів" та "голубих океанів", чого вимагають реалії вітчизняної регіональної економіки.

Кожний з регіонів України має свій унікальний набір конкурентних переваг, а отже і всі передумови, щоб зайняти свою нішу в народному господарстві нашої держави замість запеклої конкурентної боротьби між Складові та критерії конкурентоспроможності країн, регіонів світу містяться у Звітах про глобальну конкурентоспроможність, які видає Всесвітній економічний форум (ВЕФ). Вони надають інформацію щодо об'єктивної, порівнюваної, комплексної статистики за країнами та регіонами, поглядів бізнесу на економічну ситуацію та проблеми розвитку. Ця інформація дає можливість порівняння регіонів та країн між собою, а також дає уявлення про реальну соціально-економічну ситуацію. Дані про конкурентні переваги та бар'єри розвитку кожної країни та регіону формують базу для прийняття стратегічних рішень, які сприяють покращенню якості життя в країні.

ВЕФ у 2004 р. для оцінки конкурентоспроможності країн було розроблено *Індекс глобальної конкурентоспроможності (ІГК)*. Він дає можливість оцінити потенціал зростання країн у середньостроковій та довгостроковій перспективі з огляду на поточний рівень розвитку та з усвідомленням того факту, що конкурентоспроможність - "це набір інституцій, політик і факторів, які визначають рівень продуктивності країни" [58, 59].

Індекс глобальної конкурентоспроможності увібрав у себе основні новітні економічні ідеї щодо конкурентоспроможності й, з урахуванням складності процесу економічного зростання, бере до уваги зважене середнє значення великої кількості різних складників, кожний з яких відображає один з аспектів конкурентоспроможності.

***Складові ІГК :***

- державні та приватні інституції;
- інфраструктура;
- макроекономічна стабільність;
- охорона здоров'я та початкова освіта;
- вища освіта та професійна підготовка;
- ефективність ринку товарів;
- ефективність ринку праці;
- рівень розвитку фінансового ринку;

- оснащення новітніми технологіями;
- розмір ринку;
- рівень розвитку бізнесу;
- інновації.

В ІГК інтегрована концепція стадій економічного розвитку країни: більша питома вага надається тим складовим, які відносно більш важливі для поточної стадії економічного розвитку країни. Це означає, що всі 12 складових певною мірою важливі для всіх країн, але важливість кожної з них залежить від конкретної стадії розвитку економіки країни.

Щоб це врахувати, складові згруповані в три субіндекси, кожний з яких є найбільш важливим на певній стадії розвитку економіки:

- ◆ факторно-орієнтована,
- ◆ орієнтована на ефективність,
- ◆ орієнтована на інновації.

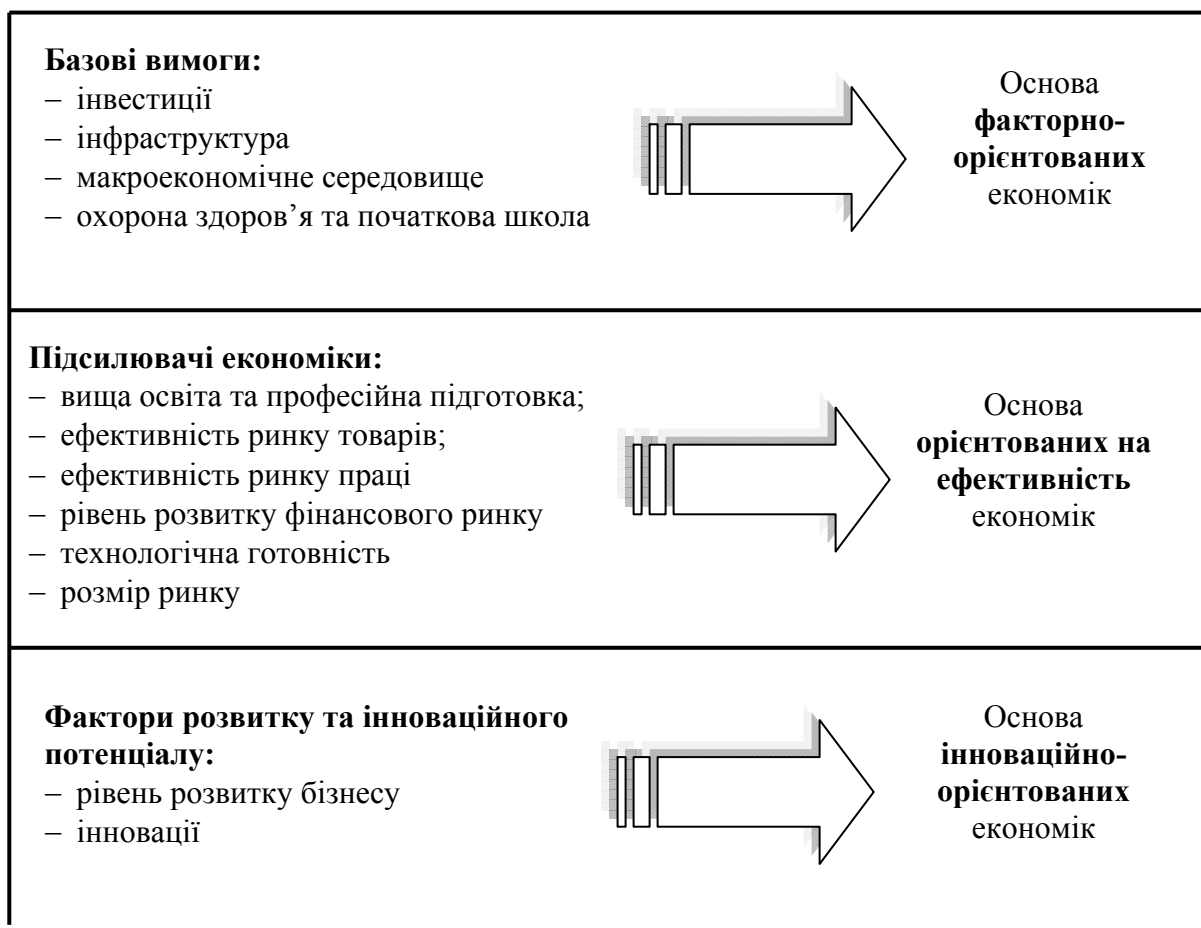
На першій стадії економічне зростання залежить від базових факторів, а країни конкурують за рахунок забезпеченості ресурсами (в основному, некваліфікованою робочою силою та природними ресурсами). Збереження конкурентоспроможності на цій стадії розвитку економіки залежить, в основному, від стабільного функціонування державних і приватних інституцій (перша складова), добре розвинутої інфраструктури (друга складова), макроекономічної стабільності (третьа складова), а також від здоров'я та освіченості робочої сили (четверта складова).

У міру зростання заробітних плат та подальшого економічного розвитку, країни переходять до наступної стадії, де економічне зростання залежить від ефективності. На цій стадії необхідно впроваджувати більш ефективні виробничі процеси, покращувати якість продукції. На цьому етапі підвищення рівня конкурентоспроможності більшою мірою залежить від якості вищої освіти та професійної підготовки (п'ята складова), ефективного ринку товарів та послуг (шоста складова), надійного функціонування ринку праці (сьома складова), розвиненості фінансового ринку (восьма складова), розмірів внутрішнього та зовнішнього ринків (10-а складова), а також здатності впроваджувати новітні технології (9-а складова) [59].

Нарешті, коли країни переходять до стадії розвитку економіки, що залежить від інновацій, вони здатні підтримувати високий рівень заробітних плат і відповідний рівень життя тільки за умови, якщо

компанії конкурують за рахунок нової й унікальної продукції. На цій стадії компанії повинні конкурувати завдяки інноваціям (12-а складова), виробляючи нові й різноманітні товари завдяки високорозвиненим виробничим процесам (11 -а складова).

Концепція стадій економічного розвитку інтегрована в індекс глобальної конкурентоспроможності наступним чином: більша питома вага надається тим складовим, які відносно більш важливі для поточної стадії економічного розвитку країни. Це означає, що всі 12 складових певною мірою важливі для всіх країн, але важливість кожної з них залежить від конкретної стадії розвитку економіки країни. Щоб це врахувати, складові згруповані в три субіндекси, кожний з яких є найбільш важливим на певній стадії розвитку економіки (рис. 12.2).



**Рис. 12.2. Складові Індексу глобальної конкурентоспроможності та стадії економічного розвитку країни**

Стадії розвитку економіки країн визначаються за допомогою рівня ВВП на особу та обсягу експорту мінеральної продукції. Порогові значення наведені у таблиці 12.2. Країни, економіка яких перебуває між двома з будь-яких трьох стадій, вважаються країнами з "перехідною економікою". Для цих країн питома вага складових



плавно змінюється протягом розвитку країни, що відображає процес переходу від однієї стадії розвитку до іншої.

Таблиця 12.2.

**Ваги та порогові значення для стадій розвитку при розрахунку Індексу глобальної конкурентоспроможності**

	Стадія факторної орієнтованості (1)	Перехід від першої до другої стадії	Стадія орієнтованості на ефективність (2)	Перехід від другої до третьої стадії	Стадія Орієнтованості на інновації (3)
ВВП на особу*, дол. США, порогові значення**	2000	2000-2999	3000-8999	9000-17000	17000
Вага суб-індексу «Базові вимоги», %	60	40-60	40	20-40	20
Вага суб-індексу «Підсилювачі ефективності», %	35	35-50	50	50	50
Вага суб-індексу «Фактори розвитку інноваційного потенціалу», %	5	5-10	10	10-30	30

\* Для економік із суттєвою залежністю від мінеральних ресурсів, ВВП на особу не є єдиним критерієм для визначення стадії розвитку.

\*\* У діапазонах ваг субіндексів діє зворотній зв'язок між значенням ВВП на особу. Наприклад для країни з ВВП на особу 2999 дол. США вага субіндексу "Базові вимоги" є 40%.

У даному рейтингу Україна посідає 73-тю позицію серед 144 країн, та вийшла з перехідної групи між 1 та 2 стадіями до групи країн, орієнтованих на ефективність (табл. 12.3).

Аналогічно, за даною методикою „Фонд ефективного управління" здійснює щорічні дослідження конкурентоспроможності регіонів України. Даний проект з розрахунку індексу конкурентоспроможності на рівні регіону є пілотним в світі.

Різноманітна рейтингова інформація відіграє важливу роль у формуванні іміджу регіону на світовій арені та є ефективним маркетинговим інструментом. Використовуючи дані рейтинги та покращуючи свої рейтингові позиції, країни мають можливість продемонструвати світу своє прагнення стати більш привабливими.

### Класифікація деяких країн за стадією розвитку при розрахунку Індексу глобальної конкурентоспроможності ВЕФ

Стадія	Країни на даній стадії
факторноорієнтована (38 країн)	Індія, Киргизія, Таджикистан
перехідна з 1 на 2 стадію (17 країн)	Азербайджан, Венесуела, Єгипет, Філіппіни
орієнтована на ефективність (33 країни)	Аргентина, Арсенія, Болгарія, Китай, Грузія, Колумбія, Перу, Сербія, Таїланд, Туніс, Румунія, Україна
перехідна з 2 на 3 стадію (21 країна)	Угорщина, Латвія, Литва, Мексика, Польща, Росія, Туреччина, Чілі, Казахстан, Бразилія
орієнтована на інновації (35 країн)	Німеччина, Ізраїль, Іспанія, Словаків, США, Франція, Чехія, Швеція, Японія

Оскільки конкурентоспроможність є елементом конкуренції, то уявлення про її складові можна отримати також, розглядаючи, наприклад, "Золоті правила конкуренції" [45].

#### *Золоті правила конкуренції:*

1. Створення стабільного та передбачуваного законодавчого клімату.
2. Створення гнучкої та адаптивної системи економіки.
3. Інвестування у традиційну та технологічну інфраструктуру.
4. Заохочення приватних заощаджень та внутрішніх інвестицій.
5. Активність (агресивність) на міжнародних ринках (експорт) і привабливість для прямих іноземних інвестицій.
6. Основна увага - якості, оперативності та прозорості влади і управління.
7. Чіткий взаємозв'язок між зарплатами, продуктивністю та податками.
8. Збереження єдності суспільства шляхом скорочення різниці у прибутках та зміцнення середнього класу.
9. Потужне інвестування в освіту, особливо середню, забезпечення постійного підвищення якості робочої сили.
10. Збереження балансу між внутрішньо та зовнішньо орієнтованими секторами економіки заради забезпечення добробуту, зберігаючи при цьому систему цінностей громадян.

Розрізняють конкурентоспроможність на внутрішніх національних ринках, а також конкурентоспроможність на зовнішніх,

міжнародних ринках. При цьому слід відмітити, що перша часто може не відбивати реальної якості товарів і послуг, насамперед, в умовах застосування протекціоністських заходів. Тому більш коректним показником конкурентоспроможності регіону можна вважати саме його спроможність поставляти товари/послуги на світові ринки, де існує відкритий попит. Своєю чергою, готовність регіону до таких поставок визначає його експортний потенціал.

**Експортний потенціал регіону** - здатність регіонального виробництва виробляти та реалізовувати на зовнішніх ринках у поточний період і в перспективі конкурентоспроможні товари та послуги за наявного рівня розвитку ринкових відносин, економічних факторів і системи інститутів підтримки експорту [44].

### ***Питання для самоконтролю***

1. Що Ви розумієте під поняттям «конкурентоспроможність території», «конкурентоспроможність регіону»? Чи є ідентичними ці поняття?

2. Визначте основні рівні формування конкурентоспроможності регіону.

3. Назвіть основні аспекти забезпечення конкурентоспроможності регіонів.

5. Визначте і охарактеризуйте чинники забезпечення конкурентоспроможності територій для населення.

6. Визначте і охарактеризуйте чинники забезпечення конкурентоспроможності територій для підприємництва.

7. Визначте і охарактеризуйте чинники забезпечення конкурентоспроможності територій для держави, мегарегіонів, на міжнародному рівні (міжнародна конкурентоспроможність регіону).

8. Охарактеризуйте основні підходи до визначення конкурентоспроможності території

9. Поняття індексу глобальної конкурентоспроможності (ІГК), складові та методика його визначення.

10. Назвіть, так звані, «золоті правила конкуренції».

## **ТЕМА 13. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **ПЛАН**

- 13.1. Аналіз і оцінювання економічного розвитку регіонів
- 13.2. Державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів
- 13.3. Стимулювання інноваційного розвитку регіонів
- 13.4. Механізми стимулювання територіального (регіонального) розвитку

### **13.1. Аналіз і оцінювання економічного розвитку регіонів**

*Аналіз економічного розвитку регіонів* – це 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 подальшого економічного розвитку регіонів.

Аналіз територіального 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 вибіркоvim.

*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.).

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 тощо).

*Аналіз регіонального розвитку* передбачає дослідження проблем розвитку регіонів шляхом комплексного вивчення структури господарства регіону, внутрішніх зв'язків між об'єктами і суб'єктами регіонального розвитку, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

Важливим у процесі аналізу регіонального розвитку є *оцінювання* (тобто визначення ціни, вартості, кількості, якості, цінності), яке має відносний, порівняльний характер.

*Оцінювання територіального управління* 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* включає 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*: 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.

Оцінка може здійснюватися 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 внутрішньо-регіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, районів, міст та запобігання поглибленню диференціації у 2009 р. Постановою Кабінету Міністрів України запроваджено оцінку між- та внутрішньо-регіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів у розрізі: міст обласного значення; районів, районів у містах Києві та Севастополі [54].

Починаючи з 2008 р. оцінюється рівень конкурентоспроможності українських регіонів за методологією Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ). 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.

Для більш глибокого оцінювання територіального розвитку використовують й інші підходи та методи такі, як:

- ◆ SWOT- аналіз, що включає аналіз сильних (Strengths) сторін, слабких (Weaknesses) сторін, сприятливих можливостей для майбутнього розвитку (Opportunities) та потенційних небезпек, імовірних у майбутньому (Threats);

- ◆ метод ABC-аналізу;

- ◆ методику PEST-аналізу (де P – політичні чинники, E – економічні, S – соціальні, T – технологічні), метод PESTLE (де крім зазначених чотирьох чинників включаються й правові та екологічні чинники), факторний аналіз (який передбачає виявлення причинно-наслідкових зв'язків щодо розвитку регіонів);

- ◆ 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;

- ◆ соціологічний та експертний аналіз (проводиться оцінювання існуючого стану регіону, очікування громадян щодо майбутнього стану регіону, суспільної думки щодо якості діяльності публічних органів влади тощо).

Досить перспективним є оцінювання економічного та соціального потенціалу регіонів.

*Економічний потенціал території* – це сукупна 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 території 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 [7].

Результативність використання перерахованих методів оцінки територіального розвитку залежить від організаційних, кадрових, матеріальних і технічних можливостей суб'єктів оцінювання.

### **13.2. Державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів**

*Державні механізми стимулювання економічного розвитку регіонів* – це засоби, важелі, стимули, за допомогою яких справляється вплив держави на умови функціонування суб'єктів економічного розвитку регіонів з метою спонукання 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; єврорегіони; індустріальні 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; координація



суб'єктів економічного розвитку регіонів; інформаційні мережі; територіальний маркетинг;

▪ *освітні* (спеціальні освітні програми підтримки розвитку бізнесу; підготовка фахівців у сфері управління економічним розвитком регіонів тощо).

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. 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” [30]. На сучасному етапі знову посилилася увага до міжрегіональної співпраці, видано відповідне розпорядженням Кабінету Міністрів України [57]. 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.

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.

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.

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.

Завдання створення кластерів знайшли відображення в нових стратегіях розвитку окремих регіонів:

- 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-торговельно-логістичний кластер.

У сучасних умовах кластерна політика має бути обов'язковою складовою політики розвитку регіонів. Водночас важливо розуміти зв'язок механізмів цього типу з такими інноваційними структурами, як *технопарки, наукові парки, бізнес-інкубатори, технологічні платформи, фонди підтримки інновацій 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.

У Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” [53] 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.

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.

Фінансове забезпечення реалізації зазначених механізмів передбачається здійснювати через *Державний фонд регіонального розвитку, регіональні та місцеві фонди підтримки підприємництва*.

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*.

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.

У 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.

*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.

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.

Таким чином, в *Україні існує певна кількість державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів, проте для кожного механізму характерна низка проблем реалізації – фінансових, організаційних, кадрових тощо.*

### **13.3. 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 економічне використання ресурсів та високі прибутки бізнесу.

Згідно зі ст. 6 Закону України “Про інноваційну діяльність” [50] 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.

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” [50], “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [49], “Про наукову і науково-технічну діяльність” [51], “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні” [52], Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм [59].

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.*

Про рівень розвитку РІС свідчить рівень розвитку інноваційної інфраструктури регіону та налагодження взаємовідносин між суб’єктами РІС [24].

*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).*

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). За кількістю об'єктів інноваційної інфраструктури найвищий інноваційний потенціал мають м. Київ, Харківська, Дніпропетровська, Львівська і Донецька області.

**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.

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, оптоелектроніка та сенсорна техніка” (м. Київ), Інститут технічної теплофізики (м. Київ), “Укрінфотех” (м. Київ); 2003 р. – “Інтелектуальні інформаційні технології” (м. Київ) тощо.

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.*

Ефективною формою інноваційного розвитку територій та інструментом підвищення їх конкурентоспроможності є *інноваційні кластери*. Основу інноваційних кластерних структур становить інноваційна інфраструктура.

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.

Найбільш прогресивною і всеосяжною 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. Світова асоціація технополісів нараховує 84 члени із 43 країн.

Загальним інструментом поєднання науки, виробництва й державного управління в різних сферах економіки є такий інструмент, як технологічна платформа.

*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.*

#### **13.4. Механізми стимулювання територіального (регіонального) розвитку**

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;
- 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;
- рівнем упровадження: державний, регіональний, місцевий, локальний, об'єктний;
- масштабом поширення впливу: транснаціональні, загальнодержавні, регіональні, місцеві;
- поширеністю використання: дифузні, локальні;
- причиною виникнення: реактивні, стратегічні;
- формою впливу: прямий та опосередкований вплив;

- силою впливу: послабленого впливу, помірного 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.

У перспективі повинен 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 тощо.

*Проблема забезпечення економічного розвитку регіонів є дуже складною і потребує системного вирішення таких завдань:*

*А) 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;

*Б) на регіональному і місцевому рівнях управління:*

- формування системи управління розвитком регіону за мережевим 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;

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.

***Етапи технології розробки і впровадження механізму стимулювання економічного розвитку регіону.***

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 тощо.

2. Розробка 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. Реалізація заходів, моніторинг їх виконання та відповідне уточнення складових програми згідно із ситуацією, що склалася.

7. Робота 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 тощо.

Крім того, необхідно дотримуватися офіційно затверджених вимог і рекомендацій щодо порядку розроблення і виконання програм [5, 7; 31].

### ***Питання для самоконтролю***

1. Сформулюйте визначення понять “аналіз економічного розвитку регіонів” та “оцінювання розвитку регіонів”.

2. Визначте 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. Від яких основних чинників залежить ефективність державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів?

7. Які механізми державного стимулювання економічного розвитку регіонів застосовуються в Україні?

8. Назвіть основні проблеми реалізації державних механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів в Україні.

9. До механізмів якого типу належать кластери? Відповідь обґрунтуйте.

10. Які органи влади здійснюють формування і реалізацію регіональної політики в інноваційній сфері в Україні?
11. Наведіть визначення регіональної інноваційної системи (РІС). Які її головні характеристики?
12. Які типи об'єктів належать до інноваційної інфраструктури?
13. У чому подібність та відмінність кластерів, технопарків, наукових парків і технополісів?
14. Яку роль відіграють бізнес-інкубатори у забезпеченні інноваційного розвитку регіону та формуванні РІС?
15. Назвіть форми державної підтримки інноваційного розвитку регіонів.
16. Які проблеми стримують інноваційний розвиток регіонів України?
17. Які механізми входять до складу комплексного механізму стимулювання економічного розвитку регіону?

## **СЛОВНИК ТЕРМІНІВ І ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ**

**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 місцевим самоврядуванням. В Україні проведення адміністративної реформи пов’язується із створенням нової системи державного управління.

**Адміністративно-територіальна одиниця** – область, район, місто, район у місті, селище, село.

**Адміністративно-територіальна одиниця** – частина єдиної території держави, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів публічної влади. За географічними ознаками система адміністративно-територіальних одиниць включає населені пункти, райони і регіони.

**Адміністративно-територіальний устрій** – обумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціально-культурними чинниками просторова організація держави з поділом її на складові частини (адміністративно-територіальні одиниці), відповідно до яких функціонує система місцевих органів публічної влади. Здійснюється з урахуванням кількісного складу населення, оптимального розміщення продуктивних сил, наявності умов і можливостей для надання населенню соціально-культурних, побутових та інших послуг, необхідності наближення органів влади до населення, забезпечення розвитку та належного функціонування територіального самоврядування.

**Асоціація територіальних громад** – колективний суб’єкт місцевого самоврядування, що формується в порядку, визначеному законом України, з метою об’єднання зусиль для вирішення, безпосередньо або через створені ними органи, питань місцевого значення, віднесених до їх відання Конституцією і законами України.

**Бюджет розвитку** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

**Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

**Бюджет районний** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного

призначення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

**Бюджет обласний** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

**Верховна Рада України** - єдиний органом законодавчої влади в Україні - український парламент.

**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 законами.

**Деконцентрація** – організаційний механізм державного управління, що уявляє собою перерозподіл владних повноважень в межах системи органів державної влади – від центральних місцевим органам державної влади або між органами державної влади одного рівня та дозволяє наблизити державний апарат до населення, раціоналізувати процес вироблення та виконання владних рішень.

**Делегування повноважень** – передбачене правовими актами тимчасове надання повноважень одних органів публічної влади іншим органам або органам самоорганізації населення з одночасним встановленням відносин підзвітності та підконтрольності щодо їх виконання з метою забезпечення оперативності та підвищення ефективності управлінської діяльності.

**Делеговані повноваження** – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

**Державне регулювання** – форма цілеспрямованого впливу держави на економіку з метою забезпечення або підтримання її функціонування у заданому режимі чи для зміцнення і розвитку економічних явищ або їх зв'язків. Регулювання здійснюється за допомогою системи норм і заходів. Останні регламентують поведінку господарських суб'єктів через адміністративні методи впливу: закони, накази, інструкції, а також через систему економічних методів, регуляторів: ціни, податки, банківські проценти, преференції, санкції і т. п.

**Державний бюджет** – основний фінансовий план утворення і використання централізованого грошового фонду держави.

**Депутат місцевої ради** є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування.

**Децентралізація** – цілеспрямований процес розширення повноважень місцевих самоврядних органів публічної влади при одночасному звуженні повноважень центральних органів державної влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

**Дотація** – асигнування з державного бюджету на покриття збитків, для збалансування бюджетів нижчих рівнів, доплата.

**Доходи населення** – матеріальні кошти, які має населення для здійснення своїх потреб. Основними джерелами одержання доходів є: заробітна плата робітників, службовців, оплата праці колгоспників, виплати і пільги з громадських фондів споживання (пенсії, стипендії, допомоги, безплатні й пільгові путівки тощо). У сільських жителів важливе джерело доходів – особисте підсобне господарство.

**Загальні збори** – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

**Загальний склад ради** – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону.

**Економічне районування** – це спосіб управління господарством у територіальному розрізі, як основа розроблення й реалізації державної регіональної політики.

**Європейське врядування** (European Governance) – запроваджена Європейською Комісією концепція врядування, в якій поняття “європейське врядування” означає правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС на європейському рівні, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості. Ці п’ять принципів ефективного врядування зміцнюють європейські принципи субсидіарності та пропорційності.

**Європейська хартія місцевого самоврядування** – загальноєвропейський документ, прийнятий у Страсбурзі 15 жовтня 1985 р., в якому визначені сучасні демократичні принципи розбудови місцевого самоврядування. Під останнім розуміється право і реальна



здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних прав і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення. Вона визначає сфери компетенції місцевого самоврядування, які в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання в межах компетенції органів місцевого самоврядування.

**Європейська хартія регіонального самоврядування** – документ, що прийнято в червні 1997 р. Конгресом місцевих і регіональних влад Європи. Цей документ орієнтується на принцип субсидіарності та започаткував роботу над доповненням Європейської хартії місцевого самоврядування і відповідним правовим інструментом із захисту та гарантування прав інституту регіонального самоврядування.

**Інвестиція** – довгострокове вкладення капіталу (коштів) у різні галузі економіки, переважно за межами країни. Також майнові та інтелектуальні цінності, які вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті яких утворюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект. Такими цінностями є: 1) грошові кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери; 2) рухоме і нерухоме майно (будови, споруди, обладнання та інші матеріальні цінності); 3) майнові права, що впливають з авторського права, ноу-хау, досвід та інші інтелектуальні цінності; 4) права користування землею та іншими природними ресурсами тощо.

**Інвестор** – суб'єкт інвестиційної діяльності, що прийняв рішення про вкладення власних, позикових і залучених майнових та інтелектуальних цінностей.

**Кабінет Міністрів України** є вищим органом у системі органів виконавчої влади. КМУ відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України (Ст. 113).

**Конкурентоспроможність території** – це здатність збільшувати або принаймні зберігати за собою частку ринків, достатніх для розширення та вдосконалення виробництва, для зростання рівня життя, для підтримки результативного й ефективного управління.

**Конкурентоспроможність території** – це спроможність адміністративної одиниці або держави під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів виробляти конкурентоспроможні товари та

надавати послуги, з одночасним підвищенням рівня життя населення та економічним розвитком території. Успішний розвиток території неможливий без збалансованої політики органів влади.

**Методи територіального управління** – це сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, регіональних органів влади, впливу суб'єктів територіального управління на об'єкти.

**Міжнаселена територія** – територія, що знаходиться поза межами території населених пунктів.

**Місцева державна адміністрація** є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

**Місцева рада** – представницький орган місцевого самоврядування, який обирається населенням територіальної громади, чи об'єднання територіальних громад та відповідно до законодавства наділяється правом представляти їхні інтереси і приймати від їх імені рішення. В Україні обираються сільські, селищні, районні в місті, міські, районні, обласні ради.

**Міське самоврядування** – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства.

**Міське самоврядування в Україні** – це 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.

Міське самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

**Місцевий референдум** – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування

**Мораторій** – ситуація, коли позичальник робить формальну заяву про те, що він не в змозі оплатити свої борги або їх частину. Як правило, навмисні дії, які мають за мету перегляд умов погашення заборгованості.

**Населений пункт** – первинна одиниця природного розселення людей, що являє собою територію, яка має комплексну забудову, сталий склад населення, власну назву та зареєстрована у передбаченому законом порядку. Розрізняються сільські (села, селища) і міські (міста районного, обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) та загальнодержавного значення) населені пункти.

**Обласні ради** – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

**Округ** – територія, в межах якої формуються і діють органи державної влади. Округ на перших етапах не розглядається як територіальна основа для утворення органів самоврядування.

**Органи самоврядування** – органи місцевого самоврядування та органи регіонального самоврядування.

**Органи самоорганізації населення** – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

**Посадова особа місцевого самоврядування** - особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

**Представницький орган місцевого самоврядування** – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

**Президент України** є главою держави і виступає від її імені, він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

**Проблемний регіон** – це територія, що самостійно не може вирішити свої соціально-економічні проблеми або реалізувати свій високий потенціал і тому вимагає підтримки держави.

**Район** – територіальне утворення, до складу якого входять території населених пунктів та міжнаселені території, в межах якого територіальною спільнотою району (територіальною громадою

району) безпосередньо або через створені органи районного самоврядування здійснюється вирішення питань районного значення, віднесених Конституцією та законами України до їх відання, а також реалізуються окремі державні повноваження.

**Районні ради** – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

**Районна стратегія розвитку** є стратегічним планом розвитку району, що розробляється відповідно до регіональної стратегії розвитку і визначає цілі, завдання та напрями сталого соціально-економічного розвитку району на середньостроковий та довгостроковий періоди.

**Регіон** – закріплене у законодавстві територіальне утворення на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, яке має відповідний юридичний статус, регіональні органи державної влади та самоврядні представницькі й виконавчі органи.

**Регіональна політика** – система принципів, методів, основних напрямків діяльності органів державної влади, місцевого, регіонального самоврядування щодо забезпечення сталого й збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, оптимального узгодження місцевих і регіональних інтересів з загальнодержавними інтересами, побудови оптимальної та ефективної системи місцевих органів публічної влади, підтримки місцевого й регіонального самоврядування, вдосконалення адміністративно-територіального устрою держави.

**Регіональна (районна) програма** – план заходів, в яких залежно від галузевої чи функціональної спрямованості визначаються напрями, пріоритетні завдання регіонального (районного) розвитку та механізм їх розв'язання.

**Регіональна стратегія розвитку** є стратегічним планом розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрями сталого економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим та областей на середньостроковий та довгостроковий періоди.

**Регіональний (районний) розвиток** – динамічний процес соціально-економічного зростання та вдосконалення процесу надання управлінських послуг населенню регіону (району).

**Регіональне самоврядування** – право та спроможність територіальної спільноти регіону самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб регіонального самоврядування вирішувати питання регіонального значення, віднесені до їх відання в межах Конституції і законів України.

**Самоврядна територія** – територія, в межах якої територіальною громадою реалізується право на здійснення місцевого самоврядування.

**Самооподаткування** – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально – побутового характеру.

**Сепаратизм** – прагнення до відокремлення, відособлення.

**Сталий місцевий розвиток** – керований органами публічної влади процес, спрямований на розвиток територіальної громади з метою стабільного покращення умов та підвищення рівня життя мешканців, що забезпечує безперервний темп розширення можливостей при узгодженні та збалансуванні інтересів; здійснюється за науково обґрунтованими планами та з урахуванням потреб нинішнього і майбутніх поколінь.

**Сталий розвиток** (англ. sustainable development) – концепція, згідно з якою природні ресурси планети мають використовуватися людством за умови збереження навколишнього середовища та забезпечення потреб майбутніх поколінь у ресурсах.

**Стратегія регіонального (місцевого) розвитку** – перспективне визначення цілей, завдань, основних напрямів та засобів регіонального (місцевого) розвитку, що виступає підґрунтям відповідної діяльності органів публічної влади у цій сфері і визначає цілі, завдання та напрями сталого соціально-економічного розвитку регіону чи окремої територіальної громади на середньостроковий та довгостроковий періоди.

**Субвенція** – форма фінансової допомоги.

**Субсидія** – допомога, переважно у грошовій формі, яка надається державою за рахунок коштів державного бюджету місцевим органам влади, юридичним і фізичним особам, іншим державам.

**Територія** (від лат. terra - земля) - певна обмежена частина земної поверхні.

**Територіальна громада** – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей

– суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу.

**Територіальне планування** – це складова частина планування економічного й соціального розвитку країни, що відображає специфічний просторовий аспект процесів відтворення матеріальних благ, робочої сили, виробничих відносин і вирішення проблем соціального й екологічного характеру. Воно являє собою найважливішу функцію управління процесами територіального розподілу праці, спеціалізацією й комплексним економічним і соціальним розвитком регіонів.

**Територіальна спільнота регіону** – жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певного регіону.

**Транскордонне співробітництво** – один із інноваційних елементів реалізації державної регіональної політики, який має сприяти зміцненню добросусідства та реалізації скоординованих дій щодо зменшення негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян, забезпечення доброго врядування на регіональному рівні.

**Територіальне управління** – це спеціально організовані системні дії, які направлені на забезпечення стабільного, збалансованого відтворення соціального, господарського, природного потенціалів територій при позитивній динаміці параметрів рівня та якості життя населення

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України : монографія / авт.-уклад. В.П. Тимошук; Центр політико-прав. реформ. – К.: Факт, 2003.–496 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, К.М. Вітман та ін. ; за ред. І.О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / В. Г. Куйбіда, В.П. Павленко, В.А. Яцюк та ін.; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : Геопринт, 2009. – 615 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2015. – 628 с.
5. Андерсен В. Регіональна конкуренція як фактор соціально-економічного розвитку України в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / В. Андерсен. – Режим доступу: [www.kennan.kiev.ua](http://www.kennan.kiev.ua)
6. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України / М.О. Баймуратов // в кн. Муніципальне право України [Підручник] / за ред. В.Ф. Погорілого, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – С. 122-123.
7. Балацький О. Ф. Загальні проблеми оцінки економічного потенціалу території /О. Ф. Балацький. – Режим доступу : <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d000.pdf>
8. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / О. В.Батанов; за заг. ред. В.Г. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
9. 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.
10. Беленький П.Ю. Інфраструктурне забезпечення конкурентної економіки регіонів (методологія і механізми) / П.Ю. Беленький, О.Л. Вальдрат, Н.І. Гомольська, У.Я. Грудзевич та ін. / Наук. ред. д. е. н., проф. П.Ю. Беленький. – Львів: НАН України. Ін-т регіональних досліджень, 2002. – 308 с.
11. Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и европейское право / М.М. Бирюков. – М.: Науч. кн., 2006.
12. Біла С. Інституційні засади державного регулювання розвитку депресивних територій / С. Біла // Аналітична записка

відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень, липень 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу – <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/9.htm>

13. Бориславська О.М. Організація державної влади в сучасному світі: конституційно-правова енциклопедія / О.М. Бориславська, С.В. Різник. – Вид. 2-ге, стер. – Львів : ПАІС, 2013. – 456 с.

14. Бурнаєва Є. Регіональна політика Фінляндії / Є. Бурнаєва // Світова економіка і міжнар. відносини. – 2009. – № 5. – С. 36–48.

15. Ворона П.В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні : дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / П.В. Ворона – К., 2013. – 469 с.

16. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 289 с.

17. Грицяк І.А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія / І.А. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

18. Дегтярьова І.О. Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління : монографія / І.О. Дегтярьова. – К. : НАДУ, 2012. – 368 с.

19. Досвід впровадження адміністративно-територіальної реформи в Литві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2014/10/ЛИТВА\\_Раса-Даля-ЛІУТКВІСІЄНЕ\\_25\\_09\\_14\\_УКР.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2014/10/ЛИТВА_Раса-Даля-ЛІУТКВІСІЄНЕ_25_09_14_УКР.pdf)

20. Досвід реформування територіальної організації публічної влади в країнах Балтії та Південно-Східної Європи в процесі інтеграції : наук. розробка / уклад. : Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудик, В. В. Баштаник та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова. – К.: НАДУ, 2012. – 48 с.

21. Ермишина А.В. Конкурентоспособность региона / А.В. Ермишина. – <http://www.ecsoman.edu.ru>.

22. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. ; наук. редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), В.П. Трощинський (заст. голови), Ю.П. Сурмін [та ін.]. – Т. 5 : Територіальне управління / наук. редкол.: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова), А.О. Кузнецов [та ін.]. – К.: НАДУ; Х.: ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 406 с.

23. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князева; В.Д.



Бакуменко (кер. авт. кол.), Л.М. Гогіна, І.В. Козюра та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

24. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос) від 15.10.1985 (редакція від 16.11.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

25. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія /за заг. ред. П.В. Ворони – Полтава : ПолтНТУ, 2009. – 288 с.

26. Конкурентоспроможність територій: практ. посібн. / А. Ткачук, В. Толкованов, С. Маяковський та ін. – К. : Легальний статус, 2011. – 252 с.

27. Конституція України. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.

28. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/files/administr.doc>.

29. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія /О. Б. Коротич . – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 220 с.

30. 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.

31. Кучабський О.І. Територіальне управління в Україні в умовах реформ: навч. посібн. / О.І. Кучабський. – К.: Астролябія, 2010. – 304 с.

32. Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні : навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А. О. Чемерис; М-во освіти і науки України; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К.: Дакор, 2007. – 575 с.

33. Луцишин П.В., Клімонт Д., Луцишин Н.П. Територіальна організація суспільства (основи теорії): навч. посібник. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2001. 28 с.

34. Малиновський В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 235–242.

35. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В.В. Мамонова. – Х. : Вид. ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 196 с.

36. Мартинов В.Л. Досвід реформування адміністративно-територіального поділу Фінляндії / В.Л. Мартинов // Міжнар. процеси. – 2008. – № 8. – С. 23–27.

37. Міжнародний досвід структурних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://penta.org.ua/research/1443/>

38. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. Ткачука А.Ф., Аграноффа Р., Брауна Т. – К.: Заповіт, 2001. – 188 с.

39. Мороз О.Ю. Особливості становлення місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах / О.Ю. Мороз // Ефективність держ. упр.: зб. наук.пр. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/15. – С. 490–496.

40. Мороз С. Питання місцевого самоврядування в політико-правовій думці України кінця XVII – поч. XX ст. / С. Мороз // Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія. – Львів, 2004. – С. 50–60.

41. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Л. Муркович. – Режим доступу: [http://www.nbuuv.gov.ua/Portal/soc\\_gum/Dums/2010\\_2/10mliuta.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf)

42. 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.

43. Павлов О.І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління / О.І. Павлов. – Одеса: Астропрінт, 2006. – С. 86

44. Парахина, В.Н. Конкурентоспособность региона как экономическая категория / В.Н. Парахина, К.А. Парахин // [nostalqia.ru/content/das/Pdf/past/2002/skoti2/econom/15.pdf](http://nostalqia.ru/content/das/Pdf/past/2002/skoti2/econom/15.pdf)

45. Портер М. Конкуренция: пер. с англ. / М. Портер. — М. : Вильямс, 2000. — 495 с.

46. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер ; пер. с англ.; под ред. В.Д. Щетинина. – М.: Международные отношения, 2004. – 896 с.

47. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року» // Голос України. – 2006. – 6 січня. – № 2. – С. 8.

48. 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>

49. 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.

50. Про інноваційну діяльність : Закон України : прийнятий 4 лип. 2002 р. № 40-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.

51. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України : прийнятий 13 груд. 1991 р. № 1977-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.

52. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України : прийнятий 16 січ. 2003 р. № 433-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 13. – Ст. 93.

53. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України : прийнятий 8 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

54. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньо регіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р. № 476 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 37. – С. 32. – Ст. 1248.

55. 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.

56. Про Раду регіонів : Указ Президента України від 9 квіт. 2010 р. № 533 // Уряд. кур'єр. – 2011. – 14 квіт. (№ 68).

57. Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 верес. 2011 р. № 896-р // Уряд. кур'єр. – 2011. – 12 жовт. (№ 188).

58. 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](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN7184.html)

59. 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>

60. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.

61. Про місцеві державні адміністрації: Закон України №586-ХІV від 9 квітня 1999 року // Офіц. вісник України. – 1999. – № 18. – С. 190.

62. Регіонально-адміністративний менеджмент.: навч. посіб. / [О.Ю.Амосов, В.В. Мамонова, Ю.О.Куц та ін.]; за заг. ред. В.В. Мамонової. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ. «Магістр», 2010. – 188 с.

63. Регіональний менеджмент : навч. посіб. / М.А. Коваленко, Н.А. Кругла, Л.М. Радванська, Г.М. Швороб. — Херсон : Олді-плюс, 2004. — 304 с.

63 Регіональний розвиток та просторове планування територій : досвід України та інших держав – членів Ради Європи / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2009. – 170 с.

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

66. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: [практичний посібник] / Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон [та ін.] ; За ред. Санжаровського І. – К. : Вид-во К.І.С., 2008. – 214 с.

67. Словник з регіональної політики / Офіційний сайт Інституту регіональних та євро інтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eru.org.ua/sndex.php?page =88310>. Ганущак Ю. Як нам облаштувати Україну. Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1550/63409/>.

68. Статистичний щорічник України за 2015 рік. / за ред. І.М. Жук. – К.: Державна служба статистики України, 2016.

69. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року /за ред. Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель-Веселяка. – К. : ННЦ “ІАЕ”, 2012.

70. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 роки) "Шляхом європейської інтеграції" / авт. кол. : А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін. ; Нац. ін.-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К. : ІОЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

71. Тварковська Л.І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття “територіальний устрій держави” / Л.І.

Тварковська // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – К., 2010. – Вип. 48.

72. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. редактор В.С. Кравців.– Львів, 2016. – 218 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

73. Фатхутдинов, Р.А. Стратегическая конкурентоспособность: учебник / Р.А. Фатхутдинов. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – 504 с.

74. 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/>

### **Ресурси мережі Інтернет**

1. Концепція державної регіональної політики. Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>.

2. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою. Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1670>.

3. Концепція реформи місцевого самоврядування. Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1671>

3. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>.

4. Офіційний сайт Державного агентства України з інвестицій та розвитку. – Режим доступу : <http://in.ukrproject.gov.ua/>.

5. Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

6. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua/control/uk/index>.

7. Офіційний сайт Управління Голодержслужби України в Харківській області. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/harkivska>.

Гуторова Олена Олександрівна

# ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

*Навчальний посібник*

За редакцією автора  
Комп'ютерний набір і верстка О.О. Гуторова

---

Підписано до друку 26.12. 2016. Формат 60 x 84 1/16.  
Гарнітура Таймс. Друк офсет. Обсяг 15,3 ум.-друк. арк.;  
13,8 обл.-вид. арк. Тираж 50.

---

Виробник – редакційно-видавничий відділ Харківського  
національного аграрного університету ім. В.В. Докучаєва. 62483,  
Харківська обл., п/в „Докучаївське-2”, навч. містечко, тел. 99-72-70,  
E-mail: office@knau. Kharkov.com.ua

---